



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DOUTORADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

PATRÍCIA FERREIRA MOTTA CAFÉ

**TRIBUTAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E FEDERALISMO:
A DINÂMICA DO NOVO IVA BRASILEIRO**

Brasília

2026

PATRÍCIA FERREIRA MOTTA CAFÉ

**TRIBUTAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E FEDERALISMO:
A DINÂMICA DO NOVO IVA BRASILEIRO**

Tese apresentada à Escola Nacional de Administração
Pública como requisito parcial à obtenção de título de
Doutor Profissional em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Abdal Cunha

Brasília

2026

C129t Café, Patrícia Ferreira Motta

Tributação, desenvolvimento e federalismo: a dinâmica do novo IVA brasileiro / Patrícia Ferreira Motta Café. -- Brasília: Enap, 2026.
93 f.: il.

Tese (Doutorado – Programa de Doutorado Profissional em Políticas Públicas) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2026.

Orientação: Prof. Dr. Alexandre Abdal Cunha

1. Federalismo Fiscal. 2. Reforma Tributária. 3. Tributação. 4. Valor Agregado. I. Título. II. Cunha, Alexandre Abdal orient.

CDD 336.201

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425



ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE DOUTORADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Aluno (a): Patrícia Ferreira Motta Café

Ano de Ingresso: 2023

Título da Tese: Tributação, Desenvolvimento e Federalismo: A Dinâmica do Novo IVA Brasileiro

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Abdal Cunha

Profa. Dra. Júlia Maurmann Ximenes

Avaliadores: Prof. Dr. Dr. Antonio Claret Campos Filho

Prof. Dr. Nelson Leitão Paes

Prof. Dr. Nelson Marconi

Avaliação:

☒ Aprovada

☐ Aprovada com ressalvas

☐ Reprovada

Brasília, 20 de maio de 2026.

DocuSigned by:

Júlia Maurmann Ximenes

Avaliadora

DocuSigned by:

Nelson Leitão Paes

Avaliador

DocuSigned by:

Nelson Leitão Paes

Avaliador

DocuSigned by:

Nelson Marconi

Avaliador

DocuSigned by:

Alexandre Abdal Cunha

Orientador

AGRADECIMENTOS

Aos meus queridos pais, Zélio e Idalina (*in memoriam*), por todo amor, carinho, exemplo e incentivo aos estudos, tendo a certeza de que de onde eles estão, ficarão muito felizes com esta minha conquista.

Às minhas queridas filhas, Renata e Débora, por todo amor, carinho e atenção, além de sempre me inspirarem a fazer o melhor que posso em todos os dias da minha vida.

Ao professor Alexandre, orientador desta pesquisa, pela atenção, disponibilidade e confiança em meu trabalho, e em especial, pelos seus comentários valiosíssimos que me motivaram e enriqueceram este trabalho de tese.

À Enap, por ter oferecido essa grande oportunidade de fazer parte do grupo de discentes do programa de Doutorado Profissional de Políticas Públicas, que sem sombra de dúvidas, representa para mim um coroamento de minha carreira profissional.

A todos os professores do presente programa, que contribuíram para ampliar minha visão do setor público e das políticas públicas, além de aprofundar meu conhecimento em áreas específicas de grande valor para o desempenho de minha profissão.

Aos colegas de curso, pela parceria nos trabalhos em grupo, pela troca de conhecimentos e pelos momentos felizes, em especial à Clara e Eva, que se tornaram verdadeiras amigas.

À Secretaria de Economia do Distrito Federal, que me permitiu participar do programa de Doutorado, e aos meus colegas de Secretaria, que sempre me incentivaram a fazer o curso.

Aos meus amigos e amigas, e em especial ao Renato, que sempre me apoiaram e tiveram palavras de incentivo e suporte ao longo desses anos de curso.

Ao nosso Pai, que sempre me ilumina, apoia nos momentos difíceis e está sempre ao meu lado.

"Se vi mais longe, foi por estar sobre ombros de gigantes."

Isaac Newton

Muito obrigada!!!

RESUMO

Desde o surgimento do federalismo no Brasil, um país com dimensões continentais e disparidades econômicas regionais significantes, um processo do tipo pendular tem sido adotado em termos de descentralização/centralização política, embora a descentralização fiscal tenha sido mantida, em maior ou menor grau. Esta pesquisa analisa os efeitos da recente Reforma Tributária do Consumo brasileira no atual pacto federativo, contextualizando o tópico por meio de uma análise comparativa da tributação de países em diferentes estágios de desenvolvimento, considerando que as repercussões da Reforma no sistema federalista estão relacionadas ao desenvolvimento econômico do País. Em seguida, com base nos aspectos teóricos do federalismo e sua trajetória brasileira, os impactos da Reforma no pacto federativo corrente são estudados, incluindo, em especial, a modelagem da dinâmica da partilha de receita entre os entes subnacionais do novo IVA introduzido pela Reforma, chamado Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). O IBS será arrecadado pelo princípio do destino, substituindo os atuais ICMS estadual e ISS municipal, resultando em uma nova matriz horizontal de receitas entre as Unidades Federadas (UFs). A capacidade potencial de arrecadação do IBS de cada UF é estimada por meio de modelos econométricos, considerando inclusive os efeitos da Reforma sobre o crescimento econômico, e o resultado é comparado com a soma das arrecadações correntes de ICMS e ISS, sugerindo ganhos em termos redistributivos de receita, porém indicando também algumas situações particulares que podem gerar tensões federativas. Entretanto, quando as UFs são classificadas por renda, o grupo de renda baixa, apresenta em média o maior ganho de receita, indicando que a adoção do princípio do destino pode apresentar efeitos de equalização fiscal, contribuindo para mitigar a desigualdade regional.

Palavras-chave: Federalismo fiscal; Reforma Tributária do Consumo; Imposto sobre Bens e Serviços; capacidade tributária potencial; modelos econométricos.

ABSTRACT

Since the emergence of federalism in Brazil, a country with continental dimensions and significant regional economic disparities, a pendulum-like process of political decentralization/centralization has been adopted, while maintaining fiscal decentralization in a greater or smaller degree. This paper analyses the effects of the recent Brazilian Consumption Tax Reform on its current federative pact, contextualizing the topic through a comparative analysis of taxation in countries at different stages of development, considering that the Reform repercussions on the federalist system are related to the national development. Then, based on theoretical aspects of federalism and its trajectory in Brazil, the impacts of the Reform on the current federative pact is analyzed, including modeling the dynamics of the new revenue-sharing model for the new subnational VAT introduced by the Reform, called Goods and Services Tax (IBS). The IBS will be collected according to the destination principle, replacing the current state ICMS and municipal ISS, and resulting in a new horizontal distribution of tax revenue among the Brazilian Federated Units (FUs). The IBS potential tax capacity is estimated using econometric models, also considering economic growth effects resulting from the Reform, and compared with the current ICMS and ISS collections, suggesting gains in redistributive terms, but also indicating particular situations that may generate federative tensions. However, considering the FUs classified by income, the low-income group shows on average the greatest increase in revenue, indicating that adopting the destination principle can have fiscal equalization effects, contributing to mitigate regional inequalities.

Keywords: Fiscal federalism; Consumption Tax Reform; Goods and Services Tax; potential tax capacity; econometric models.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Detalhamento dos grupos de países definidos pela renda (Banco Mundial, 2024).....	27
Tabela 2: Participação média da receita tributária por nível de governo entre 1900 e 2000.....	42
Tabela 3: Participação média dos tributos na arrecadação tributária total da União.....	43
Tabela 4: Modelos de estimação do IBS potencial.	70
Tabela 5: Estimativa do IBS potencial de cada UF e variações de arrecadação, sem e com crescimento econômico.	71
Tabela 6: Variação da arrecadação tributária pós-Reforma, por grupos de renda.	75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Estudos de avaliação dos efeitos econômicos e redistributivos do IVA.	34
Quadro 2: Reformas do IVA (2023) – OCDE/G20.....	35
Quadro 3: Competências tributárias previstas na Constituição de 1891.	41
Quadro 4: Competências tributárias previstas na Constituição de 1934.	44
Quadro 5: Competências tributárias previstas na Constituição de 1937.	44
Quadro 6: Competências tributárias previstas na Constituição de 1946.	45
Quadro 7: Competências tributárias previstas na Constituição de 1967.	46
Quadro 8: Competências tributárias previstas na Constituição de 1988.	48
Quadro 9: Evolução do federalismo, da estrutura produtiva e do sistema tributário no Brasil.	54
Quadro 10: Efeitos econômicos da Reforma Tributária no Brasil.	61
Quadro 11: Estudos de estimação da capacidade potencial tributária em âmbito internacional.	66
Quadro 12: Estudos de estimação da capacidade potencial tributária dos estados brasileiros.	67
Quadro 13: Variáveis socioeconômicas de estimação dos modelos.	68
Quadro 14: Resultados dos estudos em termos de ganho/perda de arrecadação decorrente da nova partilha federativa.....	75

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução da carga tributária em países dos três grupos de renda, entre 1990 e 2024.....	26
Gráfico 2: Participação de impostos no PIB por base de incidência do grupo de países pobres.....	27
Gráfico 3: Participação de impostos no PIB por base de incidência do grupo de países em desenvolvimento.	28
Gráfico 4: Participação de impostos no PIB por base de incidência do grupo de países ricos.	28
Gráfico 5: Evolução da carga tributária dos grupos de países da OCDE, da ALC e do Brasil, entre 1990 e 2023.	29
Gráfico 6: Participação de impostos no PIB por base de incidência do grupo de países da OCDE.....	30
Gráfico 7: Participação de impostos no PIB por base de incidência do grupo de países da ALC.	30
Gráfico 8: Participação de impostos no PIB por base de incidência do Brasil.	31
Gráfico 9: Evolução da distribuição federativa de receitas (arrecadada X disponível).....	49
Gráfico 10: Participação relativa de cada setor econômico no Valor Adicionado.	51
Gráfico 11: Evolução das importações brasileiras (valor FOB).....	52
Gráfico 12: Participação percentual de produtos industrializados e commodities nas exportações brasileiras.	52
Gráfico 13: Estrutura tributária do Brasil 2024 (% do PIB).....	55
Gráfico 14: Diagrama de Loop Causal.....	69
Gráfico 15: UFs em ordem crescente de variação de arrecadação tributária sobre o consumo pós-Reforma Tributária, sem e com a consideração do crescimento econômico advindo da Reforma Tributária.....	72
Gráfico 16: Variação da arrecadação tributária pós-Reforma, com UFs em ordem crescente de renda <i>per capita</i>	73
Gráfico 17: Variação da arrecadação tributária pós Reforma, com UFs em ordem crescente de renda <i>per capita</i> , considerando crescimento econômico das UFs pós-Reforma Tributária.	74

LISTA DE SIGLAS

ALC	América Latina e Caribe
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
COFINS	Contribuição sobre o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DLC	Diagrama de Loop Causal
EC	Emenda Constitucional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
G20	Grupo dos Vinte
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
IC	Imposto de Consumo
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDS	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
II	Imposto de Importação
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IS	Imposto Seletivo
ISS	Imposto sobre Serviços
ITBI	Imposto de Transmissão <i>Inter Vivos</i> de Bens Imóveis
ITCD	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação
IVA	Imposto sobre o Valor Adicionado
IVC	Imposto sobre Vendas e Consignações
IVM	Imposto sobre Vendas Mercantis
LOA	Lei Orçamentária Anual
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
RNB	Renda Nacional Bruta
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TRU	Tabelas de Recursos e Usos das Contas Nacionais
UF	Unidade Federada

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	20
2.1 DESENVOLVIMENTO - ELEMENTOS DA TRIBUTAÇÃO	20
2.2 ESTUDO COMPARATIVO DE SISTEMAS TRIBUTÁRIOS	25
2.3 EFEITOS ECONÔMICOS E REDISTRIBUTIVOS DO IVA	31
3. A REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL	37
3.1 ASPECTOS TEÓRICOS DO FEDERALISMO	37
3.2 A EVOLUÇÃO DA TRIBUTAÇÃO, DA ESTRUTURA PRODUTIVA E DO FEDERALISMO BRASILEIROS	40
3.3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 132/2023	54
3.4 EFEITOS ECONÔMICOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA	59
4. A NOVA PARTILHA FEDERATIVA.....	64
4.1 ESTUDOS ANTERIORES	64
4.2 A CAPACIDADE TRIBUTÁRIA POTENCIAL ESTRUTURAL	65
4.3 METODOLOGIA	67
4.4 RESULTADOS OBTIDOS.....	69
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	81

1. INTRODUÇÃO

Orçamentos são onde os sonhos dos planejadores e reformadores de desenvolvimento nascem ou morrem (Martinez-Vasquez e Bird, 2014, p. 1, tradução nossa).

A política de gastos do governo ocupa um papel central no desenvolvimento econômico e no bem-estar da população. Ela está inserida na Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima receitas e fixa despesas, promovendo a alocação de recursos nas diversas áreas de atuação do governo, como saúde, educação, infraestrutura, segurança social, entre outras. Considerando que a tributação consiste na principal fonte de financiamento das políticas públicas, a tributação torna-se um elemento essencial das políticas de desenvolvimento e de bem-estar. As discussões sobre a carga tributária de um país e as principais bases de incidência dos tributos compõem um tema de relevância e que a literatura sugere estar associado ao estágio de desenvolvimento da nação.

Durante o processo de desenvolvimento econômico, os países tendem a incrementar o seu nível de tributação, bem como a modificar sua estrutura tributária (Besley e Person, 2013). É possível que exista um “perfil de estrutura tributária” que os países percorrem, conforme o seu estágio de desenvolvimento e a sua capacidade de tributar. Nos estágios iniciais, os países tendem a apresentar uma estrutura tributária centrada em impostos sobre o comércio internacional, relativamente mais fáceis de administrar e arrecadar; posteriormente, à medida que se desenvolvem, aumentam a participação de impostos sobre o consumo interno; e finalmente, em níveis mais avançados de desenvolvimento, passam a priorizar a tributação sobre a renda, que exige grandes investimentos em fiscalização e estruturas de conformidade (Hinrichs, 1966). A estrutura tributária, por esse prisma, seria consequência do estágio de desenvolvimento.

Essa evolução no sistema tributário parece lógica, levando em conta que à medida que os países se desenvolvem, tendem a aprimorar sua administração tributária e alcançar estágios mais sofisticados de tributação. No entanto, existem outros fatores, tais como as escolhas econômicas ou políticas locais, que devem também ser levados em consideração como determinantes da estrutura tributária.

Sob a perspectiva da outra via nessa relação, isto é, a estrutura tributária de um país influenciando o seu desenvolvimento, a tributação pode representar uma fragilidade no processo de desenvolvimento por vários motivos. No contexto econômico, os tributos podem distorcer a alocação de recursos, retardando o crescimento, atuando como causa do estágio de desenvolvimento (Martinez-Vasquez e Bird, op. cit.). Daí o caminho de mão-dupla entre

tributação e desenvolvimento (Besley e Person, op. cit.). Nesse mesmo sentido, o sistema tributário de um país pode não ser capaz de promover um nível de arrecadação suficiente para a promoção de investimentos em infraestrutura e/ou em políticas sociais, impactando negativamente o cidadão. Percebe-se, portanto, que o esforço tributário é crítico para financiar a crescente necessidade de serviços básicos da população e, consequentemente, é um componente importante das políticas de desenvolvimento e de bem-estar social.

Apesar da evolução lógica do sistema tributário, existe uma tendência mundial de ênfase em impostos sobre consumo, especialmente tipo IVA (Imposto sobre o Valor Adicionado). Em 2022, 174 países já utilizavam impostos de consumo tipo IVA, incluindo todos os países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com exceção dos Estados Unidos (OECD, 2022).

Essa tendência também não surgiu por acaso. Os impostos sobre consumo são eficientes e menos distorcivos do ponto de vista econômico, e mais propícios ao crescimento do que a maioria das outras formas de tributação (OECD, 2021). No caso de países federalistas descentralizados em termos fiscais, a transição para um IVA baseado no destino do bem ou serviço é frequentemente desejável, sendo, inclusive, recomendado para o Brasil como forma dos governos subnacionais aprimorarem a sua capacidade fiscal por meio do fortalecimento das suas fontes próprias de arrecadação e serem capazes de prover um pacote padrão de serviços para a população. Quanto à ideia de basear o IVA no destino, essa seria para evitar distorcer a escolha do produtor quanto à localização, visto que o consumidor é considerado menos móvel (OECD, 2021).

Em muitos países federalistas, a exemplo do Brasil, a responsabilidade de implementar políticas redistributivas, como educação, saúde e bem-estar social é compartilhada entre os governos central e locais. Considerando o princípio da equidade horizontal, no qual todo cidadão deve ter acesso a um nível padrão desses serviços públicos, independentemente do local de residência, no caso de presença de desigualdades regionais estruturais, sistemas de equalização, que incluem transferências intergovernamentais de recursos, devem ser desenhados de maneira a mitigar as diferenças de qualidade dos serviços prestados pelos governos locais (Kim, 2018). Todavia, o papel das transferências de recursos deve ser o de corrigir diferenças estruturais de renda entre os governos subnacionais, ao invés de compensar bases de arrecadação mal exploradas (OECD, 2021).

Considera-se, portanto, que no caso dos países federalistas, além da preocupação com a suficiência da carga tributária total, faz-se necessário pensar em termos regionais, na forma como se distribui a receita entre os entes subnacionais, de maneira a não comprometer o

conjunto de serviços prestados aos cidadãos pelo governo local. Complementarmente, o desenho da descentralização fiscal é também importante para o crescimento. Estudos econométricos demonstraram que as transferências intergovernamentais podem explicar a fraca ou, por vezes, negativa associação entre descentralização das despesas e o crescimento (Blöchliger e Akgun, 2018; Bartolini *et al.*, 2016). A arrecadação própria incentiva o alargamento da base tributária, tornando a região mais competitiva e mais eficiente na aplicação de recursos, fomentando o desenvolvimento econômico regional. As transferências, por sua vez, tendem a desencorajar o desenvolvimento da base econômica e fiscal, uma vez que: (i) podem reduzir o esforço de arrecadação, pois caso esse esforço aumente, as transferências podem se tornar menores; (ii) podem colocar pressão sobre o nível de gastos, pois esse nível por vezes participa do cálculo das transferências, criando um incentivo para se manipular esse patamar de gastos para aumentar as transferências; e ainda (iii) podem aumentar os déficits orçamentários, uma vez que maiores déficits podem levar a maiores transferências (OECD/KIPF, 2016). A descentralização dos gastos parece, portanto, estar sujeita a duas forças contrárias: enquanto os gastos cobertos por recursos próprios impulsionam o crescimento, as transferências e os gastos financiados por elas o reduzem (Blöchliger e Akgun, *op. cit.*).

A literatura evidencia ainda que os gastos de maior qualidade são efetuados a partir da arrecadação própria. A título de exemplos, um artigo sobre investimento em capacidade tributária de municípios brasileiros revelou que o incremento de receita arrecadada localmente impactou positivamente, tanto em quantidade quanto em qualidade, a infraestrutura educacional dos municípios; por outro lado, o mesmo não ocorreu com aumento de transferências, sugerindo que a forma como os governos são financiados importa (Gadenne, 2017). Foi também evidenciada uma maior qualidade do gasto quando decorrente de maior arrecadação tributária, na comparação com gasto decorrente de receita de *royalties*, refletindo maior *accountability* fiscal e melhor alocação dos recursos públicos (Martinez, 2025). Dessa forma, incrementos de arrecadação própria propiciam aos governos a gastarem melhor e em despesas que beneficiam mais o cidadão, diferentemente de incrementos em transferências.

Apontam-se, ainda, avanços em equidade em países de alta renda alcançados por meio de uma combinação da elevada capacidade arrecadatória com gasto público direcionado à oferta de serviços de qualidade e à ampliação de oportunidades econômicas. Apenas com esse duplo enfoque, foi possível oferecer proteção contra os choques naturais e econômicos (por exemplo, doenças e desemprego) e reduzir de forma consistente as disparidades de bem-estar ao longo do tempo (World Bank, 2017).

Em síntese, nos países federalistas, faz-se necessário pensar em termos regionais, no conjunto dos serviços prestados aos cidadãos pelos governos locais. Conforme exposto, considerando que (i) a arrecadação própria de receitas tributárias leva ao desenvolvimento da base econômica e fiscal, impulsionando o crescimento; (ii) gastos de maior qualidade são efetuados a partir da arrecadação própria; e (iii) maior equidade é atingida por meio do aumento de arrecadação aliado à oferta de serviços de qualidade, reformas tributárias em países federalistas devem contribuir para o equilíbrio de recursos entre os entes subnacionais. Assim, o sistema tributário deve ser capaz de financiar o gasto público da maneira mais eficiente e equitativa possível em termos regionais, a fim de propiciar crescimento econômico e bem-estar social em todo o país.

Sabendo-se que o Brasil é um país federalista de dimensões continentais, com grandes disparidades regionais, investigar se a recente Reforma Tributária do Consumo, promovida pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023, contribuirá para o fortalecimento da federação brasileira, promovendo uma distribuição de receitas mais equânime entre os entes federados é, portanto, uma questão de relevância e que merece ser estudada. Para isso, torna-se necessário entender os efeitos econômicos e fiscais da Reforma, com ênfase nos impactos federativos e, mais especificamente, colocar como questão central, norteadora da presente pesquisa: **A atual reforma tributária irá contribuir para o fortalecimento do pacto federativo brasileiro, reduzindo as desigualdades regionais por meio de uma nova partilha de recursos que privilegia as unidades federadas menos favorecidas?**

Diante do exposto, este trabalho pretende contribuir com a literatura sobre tributação, desenvolvimento e federalismo. Tendo em mente que a discussão da atual Reforma Tributária e o seu impacto no sistema federalista está estreitamente ligada ao desenvolvimento do País, o tema central desta pesquisa está contextualizado no **2º Capítulo**, quando a **relação entre tributação e desenvolvimento** é discutida. A **Seção 2.1** apresenta um **referencial teórico de elementos da tributação – nível e estrutura tributária**, enfatizando a ideia da tributação como ferramenta de desenvolvimento.

Dando continuidade, na **Seção 2.2** estabelece-se uma **análise comparativa da carga e estrutura tributária** de grupos de países em diversos estágios de desenvolvimento, associados à renda dos países, levando em conta a premissa do “perfil tributário” conforme estágio de desenvolvimento (Hinrichs, op. cit.). Os dados empíricos demonstram que a carga e as estruturas tributárias são condicionadas pelo nível de desenvolvimento, que se soma à ideia de como tributar para desenvolver, discutida na seção anterior. Os dados também apontam a

tendência mundial de predomínio de impostos sobre consumo, e dentro dessa categoria, destaca-se o IVA, que é o foco da atual Reforma Tributária brasileira.

Na **Seções 2.3**, com o intuito de embasar o entendimento da recente Reforma Tributária brasileira, são trazidos trabalhos que tratam de **efeitos econômicos e redistributivos do IVA**. Pretende-se conhecer, por meio de pesquisa de estudos quantitativos, o modelo de IVA que seria ideal em termos econômicos, no sentido de estimular o crescimento econômico e ser ainda favorável à redistribuição de renda.

O **3º Capítulo** trata especificamente da recente Reforma Tributária no Brasil, iniciando com aspectos teóricos do federalismo em sua **Seção 3.1**. Com o intuito de alcançar uma maior compreensão da motivação da Reforma, bem como das alterações promovidas e nos seus impactos no pacto federativo do País, a **Seção 3.2** apresenta uma **reconstrução da trajetória da tributação no Brasil**, que culminou na publicação da EC nº 132/2023. Paralelamente ao relato, é apresentada a **evolução do federalismo no País e de sua estrutura produtiva**, evidenciando que tributação, desenvolvimento e federalismo se mostram associados, conforme sugerido no Capítulo 2. Pretende-se também demonstrar a premissa de transformação do perfil tributário frente ao estágio de desenvolvimento brasileiro (Hinrichs, op. cit.), bem como as alterações no seu pacto federativo.

Atualmente, a governança da administração tributária brasileira é exercida por diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal). Cada esfera de governo tem autoridade para instituir tributos, bem como para arrecadar e gastar os recursos arrecadados, conforme sua competência pré-estabelecida na Constituição, constituindo dessa forma o pacto federativo brasileiro sob o ponto de vista fiscal. Essa situação irá se modificar por força da Reforma Tributária contida na EC nº 132/2023.

A **Seção 3.3** está centrada na **EC nº 132/2023**, apresentando os seus princípios norteadores e o desenho da nova estrutura tributária do consumo por ela delineado. Desenvolve-se uma análise da Reforma com ênfase nas alterações promovidas no pacto federativo fiscal brasileiro, uma vez que a Emenda promoveu mudanças profundas ao extinguir as maiores fontes de receitas tributárias dos estados, municípios e Distrito Federal: o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) de competência estadual e o Imposto sobre Serviços (ISS) de competência municipal.

No Brasil, há predominância da tributação sobre o consumo, sendo que o conjunto dos estados e municípios é o que mais arrecada. Para ilustrar, em 2024, os tributos brasileiros sobre consumo somaram R\$ 1,6 trilhão, representando 43% da arrecadação total do País (STN,

2024). Dos impostos sobre consumo, a União arrecadou R\$ 634 bilhões (ou 39%), enquanto os entes subnacionais arrecadaram R\$ 1,0 trilhão (ou 61%). Portanto, a preocupação dos entes subnacionais com a extinção desses dois impostos é legítima, dado o grande volume de recursos envolvido.

Na **Seção 3.4**, são pesquisados e discutidos os **impactos econômicos, setoriais e regionais da Reforma**, com o intuito de verificar se o desenho do IVA proposto pela atual Reforma Tributária no Brasil, inspirado no modelo internacional, estaria ou não na direção de crescimento da economia brasileira e de ganhos redistributivos de renda. Tais resultados de crescimento econômico são inclusive utilizados na análise seguinte de redistribuição de receitas entre as Unidades Federadas (UFs), após a implementação da Reforma.

Ao longo dos anos, na ausência de um plano nacional de desenvolvimento regional, os estados, em especial, foram concedendo benefícios fiscais a fim de atrair empresas para os seus territórios e, dessa forma, fomentar o desenvolvimento. Essa prática, que ficou conhecida como “guerra fiscal”, ensejou queda da arrecadação global. Com o objetivo de colocar um fim na guerra fiscal, a Reforma introduziu o princípio do destino, deslocando a arrecadação dos estados produtores para os consumidores e promovendo uma mudança na partilha horizontal de recursos.

Dessa forma, o **Capítulo 4** desta pesquisa dedica-se a **estimar a receita potencial advinda do novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), para cada UF**. Inicia-se com a **Seção 4.1**, quando são destacados **estudos dos efeitos fiscais, no que tange à redistribuição de receita** do IBS entre as UFs. A **Seção 4.2** apresenta o conceito de capacidade tributária potencial estrutural, utilizado na estimativa da nova partilha de receitas decorrente da Reforma Tributária, desenvolvida por meio de uma análise quantitativa própria. Na sequência, a **Seção 4.3** contém a metodologia empregada, incluindo modelos econométricos de regressão multivariados, e estima a receita potencial do novo imposto para cada UF.

Por fim, a **Seção 4.4** apresenta e discute os resultados obtidos. A partir da comparação do IBS potencial estimado com o somatório de receitas sobre o consumo (ICMS/ISS) que cada UF arrecada, pretende-se verificar se a Reforma quando completamente implementada privilegiará as UFs menos favorecidas, contribuindo para o fortalecimento da federação com a redução das desigualdades socioeconômicas regionais, e reflexos positivos no desenvolvimento do País. Pretende-se, inclusive, construir cenários de redistribuição de receitas dos entes subnacionais considerando os possíveis resultados de crescimento econômico decorrentes da Reforma Tributária.

A vinculação constitucional das políticas de saúde e educação está associada a percentuais da arrecadação dos impostos subnacionais sobre o consumo. Assim, esse estudo da nova distribuição horizontal de recursos advinda da Reforma torna-se de interesse para a federação e, em especial, para as UFs de menor renda, pois pode haver comprometimento do conjunto de serviços públicos prestados localmente, decorrente de queda de arrecadação.

O **5ª Capítulo** contém **as considerações finais** desta pesquisa, recuperando as discussões anteriores e pretendendo indicar os novos rumos do federalismo brasileiro a partir da EC nº 132/2023. Por fim, o **6ª Capítulo** apresenta **as referências bibliográficas**.

2. TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Este capítulo discute os elementos essenciais dos sistemas tributários, que seriam o nível de tributação, ou carga tributária total do país, e a estrutura tributária, relacionada à base de incidência dos diversos impostos, partindo do pressuposto de que essas características estão relacionadas ao estágio de desenvolvimento dos países. Os países em desenvolvimento tendem a apresentar uma menor carga tributária do que países desenvolvidos, além de uma estrutura diversa de tributação, associada a sua capacidade para tributar. Sob esse prisma, a tributação poderia ser caracterizada como consequência do estágio de desenvolvimento dos países. Todavia, o sistema tributário de um país pode onerar sobremaneira e dificultar sua atividade econômica, com efeitos negativos na produção, no investimento e na própria competitividade do país, representando um obstáculo ao desenvolvimento. Dessa forma, a tributação atuaria como causa do estágio de desenvolvimento, o que remete a um caminho de mão-dupla entre tributação e desenvolvimento. Nessa equação, adiciona-se ainda um terceiro elemento, que seriam as instituições políticas do país, com efeitos diretos sobre a capacidade estatal de tributar e produzir reformas quando necessárias nos sistemas tributários vigentes.

Na sequência, com o intuito de verificar o pressuposto desta pesquisa da relação entre tributação e desenvolvimento, é estabelecida uma comparação da carga e estrutura tributária de grupo de países em diferentes estágios de desenvolvimento, com base em dados empíricos. E por fim, são apresentados os efeitos econômicos do imposto sobre consumo tipo IVA, adotado na recente Reforma Tributária do Consumo no Brasil, que se provou ser de grande relevância mundialmente nos sistemas tributários vigentes.

2.1 DESENVOLVIMENTO - ELEMENTOS DA TRIBUTAÇÃO

Os elementos da tributação de grande interesse para os formuladores de políticas públicas, em especial nos países em desenvolvimento, seriam a carga e a composição da estrutura tributária.

- **Nível de Tributação**

Apesar de alguns tributaristas indicarem níveis adequados de tributação, baseados em experiências pessoais ou níveis históricos, na verdade não existe um nível “correto”; se for colocada a questão de quanto se deve tributar, a resposta depende de quanto se quer gastar, associado ao escopo de responsabilidades do setor público. No entanto, existem fatores que são característicos da ausência de capacidade estatal para tributar ou de captura do Estado, que impactam negativamente as estruturas tributárias dos países em desenvolvimento e podem

explicar a diferença existente entre nível de tributação de países menos e mais desenvolvidos (Bahl, 2014).

Os principais fatores relacionados à ausência de capacidade estatal seriam a expertise limitada para o desenvolvimento dos sistemas tributários, apesar de esforços empreendidos por organismos internacionais; as bases de incidência tributária estreitas, que não alcançam segmentos de rápido crescimento na economia, tais como serviços digitais, comércio eletrônico, entre outros; a própria informalidade da economia, que aumenta a carga das grandes empresas e do setor formal; as mudanças no âmbito fiscal, tais como, liberalização tarifária, mobilidade de capital, entre outras; a globalização e a competição internacional; bem como, setores de mercado difíceis de tributar, tais como, pequenas empresas e profissionais autônomos. Quanto à captura do Estado, os fatores associados seriam a corrupção, em termos de propinas e troca de favores; e por fim, a captura de agentes políticos por grupos econômicos e concessão de regimes especiais de tributação e benefícios fiscais (Bahl, op. cit.).

Teoricamente, seria mais significativo determinar o nível ótimo de tributação a partir do nível ótimo de gastos do governo. Mesmo assim, várias tentativas já foram feitas nesse sentido, mas não resultaram em um guia prático para determinar a carga tributária. Outra forma para determinar o nível tributário seria a partir de comparações internacionais, levando em conta características socioeconômicas dos países, via modelos econométricos. Esse método permitiria verificar se a carga tributária efetiva do país está acima ou abaixo daquela esperada potencialmente, estimada pelo modelo (Tanzi e Zee, 2000).

- **Estrutura Tributária**

Tão importante quanto o nível de tributação é a própria estrutura tributária, pois o seu desenho pode levar ao maior ou menor crescimento econômico, bem como a maior ou menor distribuição de renda (Bahl, op. cit.). Ademais, essa escolha é influenciada pelo pensamento econômico e disputa política à época, que influenciam as reformas tributárias. Ao longo do tempo, o papel do Estado na economia tem sido controverso, levando a pressupostos diversos quanto à intervenção do Estado como indutora do crescimento econômico.

Durante as décadas de 1960 e 1970, quando prevaleceu a ideia do Estado desenvolvimentista, e os países da OCDE registraram em média 40% de aumento dos gastos de governo, as reformas tributárias tiveram como objetivo dominante a equidade vertical, quando contribuintes de maior renda teriam maiores encargos tributários. Assim, foram registradas altas alíquotas dos impostos sobre a renda, porém aliadas a um conjunto de incentivos fiscais que, além de reduzir a base tributária, distorciam e promoviam perdas econômicas e sociais. Diante

desse cenário, o nível de evasão fiscal foi alto em alguns países, comprometendo a conformidade tributária voluntária (Sandford, 1998).

Na década de 1980, por sua vez, foi inaugurado um novo movimento de reforma tributária, impulsionado pelos níveis de inflação da década anterior, que causaram inequidades nos sistemas tributários vigentes e muito descontentamento. Tal movimento refletia a mudança fundamental do pensamento econômico à época, de liberalismo, descrença no Estado e confiança nos mecanismos de mercado. O objetivo anterior de equidade vertical deu lugar ao objetivo de neutralidade, eficiência, interferência mínima no mercado e equidade horizontal, que pressupõe igual tratamento aos contribuintes de capacidade econômica similar, mais alinhado à nova reforma. As perdas de arrecadação decorrente de cortes das alíquotas de imposto de renda foram compensadas pelo alargamento da base de incidência, eliminando-se benefícios, bem como pela ênfase aos impostos sobre consumo, com introdução ou ênfase no IVA (ou no imposto sobre vendas – *sales tax*). Esse movimento de reforma se espalhou globalmente, alcançando as economias avançadas, bem como países menos desenvolvidos (Sandford, op. cit.).

A confiança dos países industrializados nos impostos sobre a renda se encaixava perfeitamente no perfil de estrutura tributária ao longo do processo de desenvolvimento. No outro extremo, alguns países de baixa renda, especialmente na África, continuavam a basear sua tributação em impostos sobre comércio internacional, revelando a existência de um perfil tributário dos países decorrente de sua transformação econômica (Hinrichs, op. cit.). No entanto, o rápido crescimento das receitas do IVA, e o “achatamento” das alíquotas dos impostos sobre a renda sugeriam uma crescente preferência pelos impostos sobre consumo. A partir da década de 1970, o crescimento da carga tributária, tanto em países em desenvolvimento, quanto em países desenvolvidos, vem sendo impulsionado pelo IVA e demais impostos sobre o consumo (Bahl, op. cit.).

Em relação aos países da América Latina e Caribe (ALC), desde a década de 1990, a região tem feito grande progresso no enfrentamento de desafios impostos pelos seus sistemas tributários, progresso inclusive constatado pelo incremento de sua carga tributária. Todavia, obstáculos estruturais na região ainda permanecem e requerem ampliação de sua capacidade fiscal. São apontadas como dificuldades o desempenho precário da região, a excessiva economia informal e os altos níveis de evasão que impactam sobremaneira a arrecadação, além da alta desigualdade de renda que reduz o universo de contribuintes. Acrescem a esses obstáculos, a baixa qualidade do gasto público e corrupção no gerenciamento dos recursos que

minam o pacto fiscal entre Estado e sociedade, reduzindo também a arrecadação tributária (Sanchez-Sibony, 2019).

Frente a essas características problemáticas dos sistemas tributários latino-americanos, cinco princípios básicos devem ser considerados em futuras reformas tributárias em prol do desenvolvimento da região (Corbacho *et al.*, 2013):

1. Com o objetivo redistributivo, ampliação da progressividade do sistema tributário através da adoção de impostos sobre a renda com menos isenções e com real capacidade redistributiva;
2. Com os objetivos de neutralidade e simplicidade, ampliação da base de incidência dos impostos, retirando benefícios tributários para atividades, setores ou grupos de contribuintes, e dessa forma, corrigindo distorções na alocação de recursos, com aumento de produtividade e promoção de uma melhora sustentável no bem-estar e na equidade da região;
3. Com o objetivo de justiça fiscal, fortalecimento da administração tributária, visando reduzir os níveis de evasão fiscal e ampliar o esforço coletivo, elemento essencial para o desenvolvimento socioeconômico;
4. Com o objetivo de sustentabilidade dos governos locais, estabelecimento de acordos institucionais que garantam recursos descentralizados;
5. Com o objetivo de sustentabilidade ambiental, criação de incentivos fiscais para o uso mais eficiente dos finitos recursos naturais.

Muitos desses objetivos foram colocados por diversos tributaristas (Bahl, *op. cit.*; Borges, 2022) para os países em desenvolvimento, em geral. Assim, há um reconhecimento amplo do caminho de mão-dupla entre tributação e desenvolvimento econômico, considerando que a forma de tributar é essencial no desenvolvimento do Estado (Besley e Person, *op. cit.*).

De um lado, a transformação econômica do Estado influencia a evolução do seu sistema tributário, tal qual colocado em relação ao “perfil tributário” percorrido pelos países (Hinrichs, *op. cit.*; Bahl, *op. cit.*). A evidência empírica demonstra que países de renda alta conseguem arrecadar mais impostos do que países de renda baixa, sugerindo que uma base estreita de incidência derivada de uma baixa conformidade à tributação é uma questão relevante no segundo grupo de países. De outro lado, há princípios tributários que devem ser considerados em prol do desenvolvimento (Corbacho *et al.*, *op. cit.*; Bahl, *op. cit.*; Borges, *op. cit.*), daí a expressão **mão-dupla para tributação e desenvolvimento** (Besley e Person, *op. cit.*).

No entanto, ainda existe um terceiro componente chave na análise de tributação e desenvolvimento: as instituições políticas (Sandford *et al.*, *op. cit.*; Besley e Person, *op. cit.*;

Bahl, op. cit.). O desenvolvimento econômico não se traduz mecanicamente em aumento na arrecadação de impostos, é necessário focar em esforços conscientes para **construir capacidade estatal de tributar** de forma eficaz. A estrutura das instituições políticas e o nível de instabilidade política constituem elementos motivadores para investimento em capacidade fiscal, de maneira a dar solidez ao Estado para tributar, uma vez que as instituições políticas, munidas de estabilidade e legitimidade, contribuem diretamente para a construção e fortalecimento da capacidade estatal (Besley e Person, op. cit.).

Para desenvolvimento da capacidade estatal, dois elementos são necessários: autonomia, relacionada à burocracia profissionalizada, capaz de perseguir políticas que não fossem demandas ou interesses de grupos, e parceria, associada ao diálogo com a sociedade (Evans, 2004). Diversos trabalhos relacionam a capacidade estatal com a autonomia. Mais especificamente, essa relação refere-se à capacidade administrativa, de formular e implementar políticas públicas, considerando uma burocracia profissionalizada, e constitui um dos três objetos pelos quais a capacidade estatal se expressa, além da capacidade extrativa, de instituir e cobrar impostos, e da capacidade coercitiva, de impor a lei (Souza e Fontanelli, 2020). Como exemplo desses trabalhos, pesquisa sobre as capacidades estatais restritas à política tributária em municípios brasileiros demonstrou que, em pequenos municípios, a burocracia profissional é um fator particularmente relevante na arrecadação de impostos patrimoniais (Marenco *et al.*, 2017).

Em relação à parceria com a sociedade, o Estado só é capaz quando opera por meio da sociedade, ideia relacionada ao poder infraestrutural, que diz respeito à capacidade do Estado incorporada às estruturas sociais existentes (Mann M., 2017). O antigo ditado americano “*no taxation without representation*” reforça esse elemento, considerando o aspecto fiscal. O ditado traduz a ideia de que as demandas por transparência e representação são construídas como parte da necessidade de construir um Estado fiscal forte, em um “contrato fiscal” entre os cidadãos e o Estado (Besley e Person, op. cit.). Em suma, a capacidade estatal não pode ser apenas técnica, é necessária ser legítima e aceita pela sociedade.

Uma abordagem mais recente, que é chave para atingimento dos objetivos pretendidos, considera que as capacidades estatais precisam ainda ser ativadas por meio de arranjos institucionais que sustentam a implementação de políticas públicas, pois é nesse processo que elas são mobilizadas e que os resultados das políticas são efetivamente produzidos (Pires e Gomide, 2024). Considerando que a ação governamental por vezes ocorre em contextos político-institucionais complexos, que envolvem muitos atores, múltiplos níveis de governo e conflitos/barganhas, esses arranjos de implementação devem ser continuamente remodelados,

tratados como estruturas, recursos e habilidades em ação, funcionando como estratégias dinâmicas da ação do Estado (Pires e Gomide, 2021).

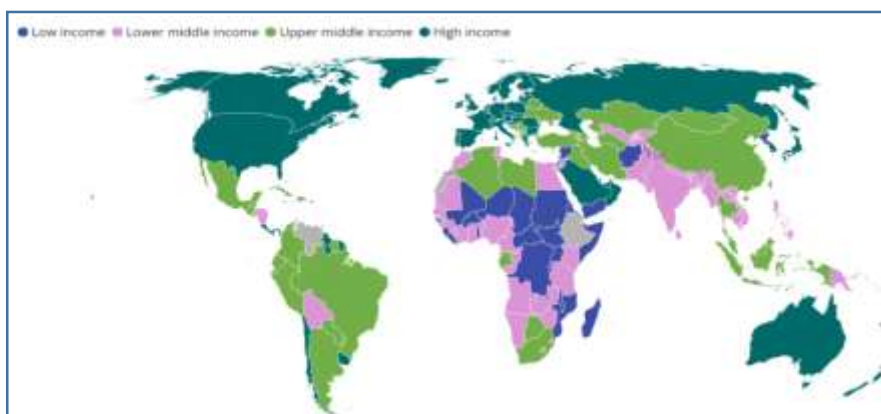
A recente Reforma Tributária brasileira parece oferecer um laboratório privilegiado, relacionando a combinação de conceitos envolvendo capacidades estatais. A existência de burocracias fiscais altamente profissionalizadas (autonomia) permitiu a qualidade técnica do desenho da Reforma (conforme colocado por Evans). A inserção social ocorreu de forma segmentada por canais institucionalizados, sobretudo com os entes federativos e setores econômicos organizados (conforme Evans). A Reforma visou expandir e racionalizar o poder infraestrutural do Estado, via padronização e redução de assimetrias entre os entes federados (conforme Mann, M.). Todavia, a Reforma só ocorreu em 2023, quando uma “janela política de oportunidade” (Kingdon, 2014) foi aberta para sua discussão.

2.2 ESTUDO COMPARATIVO DE SISTEMAS TRIBUTÁRIOS

O sistema tributário vigente em um dado momento é fruto de um processo de evolução que, na maior parte do tempo, é contínuo (Varsano, 2002, p. 231).

A renda nacional é um indicador econômico que expressa todos os rendimentos obtidos em determinado território, que pode ser associado aos níveis de desenvolvimento e de bem-estar de um país. O Banco Mundial, com base na Renda Nacional Bruta (RNB) *per capita*¹ em 2024, classifica os países em quatro grupos (World Bank, 2026): de renda baixa (até US\$ 1.135), de renda média-baixa (de US\$ 1.136 a US\$ 4.495), de renda média-alta (de US\$ 4.496 a US\$ 13.935) e de renda alta (maior do que US\$ 13.935).

Figura: Classificação dos países segunda a renda (2024).



Fonte: World Bank Blogs. World Bank Group country classification by income level.²

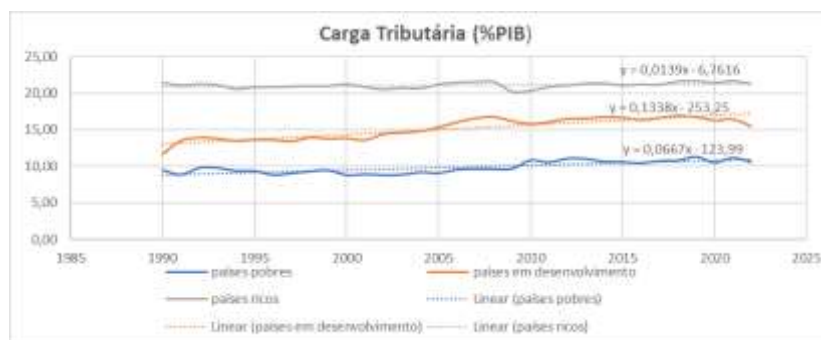
¹ RNB = (PIB - Rendimentos líquidos enviados ao exterior), sendo que PIB (Produto Interno Bruto) é a soma de todos os bens e serviços produzidos no país.

² Em <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/understanding-country-income--world-bank-group-income-classifica>

A classificação de países segundo a renda relaciona-se, portanto, a uma segunda classificação, que se refere ao estágio de desenvolvimento. Os países de renda média, incluindo de renda média-baixa e renda média-alta, tendem a ser classificados como países em desenvolvimento; ranqueando abaixo desse grupo, os países pobres, que tipicamente estariam relacionados aos de renda baixa; e acima, os países ricos, de renda alta.

Com o objetivo de estabelecer uma relação entre grau de desenvolvimento e carga tributária a partir de dados empíricos, o Gráfico 1 apresenta uma comparação entre a evolução da carga tributária (como porcentagem do Produto Interno Bruto - PIB), entre 1990 e 2024, dos três grupos de países segundo a renda, conforme a classificação mais recente do Banco Mundial (2024). A carga tributária total apresentada no Gráfico 1 compreende os impostos sobre a renda e o lucro, sobre a propriedade, sobre vendas e produção, sobre o comércio internacional e outros impostos não classificados. A base de dados tributários utilizada foi do Fundo Monetário Internacional (FMI)³. A Tabela 1 detalha a quantidade de países em cada grupo pela sua localização geográfica, perfazendo um total de 193 países.

Gráfico 1: Evolução da carga tributária em países dos três grupos de renda, entre 1990 e 2024.



Fontes: WDB / FMI. Elaboração própria.

Conforme esperado, o grupo de países pobres apresentou o menor nível de carga tributária, variando de 8,6% a 10,5% do PIB, enquanto que a carga tributária do grupo dos países ricos atingiu o maior patamar, variando entre 20,3% e 21,7% do PIB, no período. O nível de carga tributária do grupo de países em desenvolvimento variou entre 12,0% e 16,6% do PIB, e foi o de maior crescimento, demonstrado a partir dos coeficientes angulares das linhas de tendências no Gráfico 1.

³ IMF Fiscal Policies: World Revenue Longitudinal Database. Disponível em: <https://www.imf.org/en/topics/fiscal-policies/world-revenue-longitudinal-database>.

Tabela 1: Detalhamento dos grupos de países definidos pela renda (Banco Mundial, 2024).

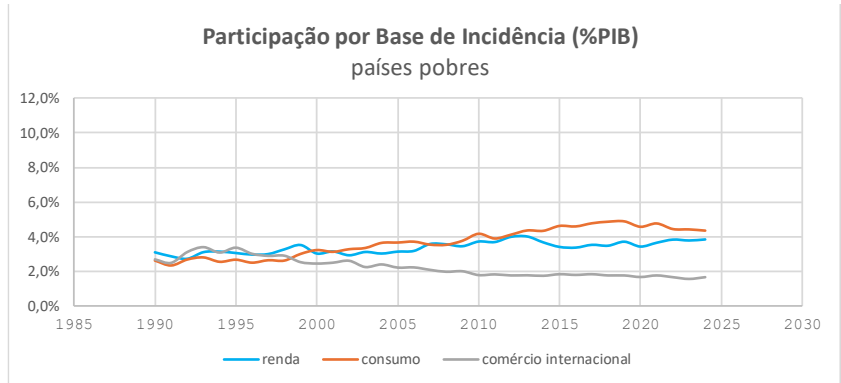
GRUPO	Pobres	Em desenvolvimento	Ricos	TOTAL
África	20	24	1	45
Ásia-Pacífico	1	26	10	37
Europa		10	35	45
Oriente Médio - Ásia Central	5	21	6	32
América Latina e Caribe		23	9	32
América do Norte			2	2
TOTAL	26	104	63	193

Fonte: IMF Fiscal Policies: World Revenue Longitudinal Database. Elaboração própria.

Os Gráficos 2 a 4 apresentam a evolução de participação de impostos por base de incidência como percentual do PIB, entre 1990 e 2024, para os três grupos de países detalhados na Tabela 1.

O Gráfico 2, referente ao grupo dos países pobres, demonstra predominância dos impostos sobre o comércio internacional até 1995, mas ultrapassados pelos impostos sobre a renda e sobre o consumo (interno) entre 1997 e 1999. A partir do ano 2000, os impostos sobre o consumo começaram a se consolidar como os de maior relevância, seguidos dos impostos sobre a renda. Por outro lado, tornou-se nítida a redução de participação dos impostos sobre o comércio internacional ao longo do período.

Gráfico 2: Participação de impostos no PIB por base de incidência do grupo de países pobres.

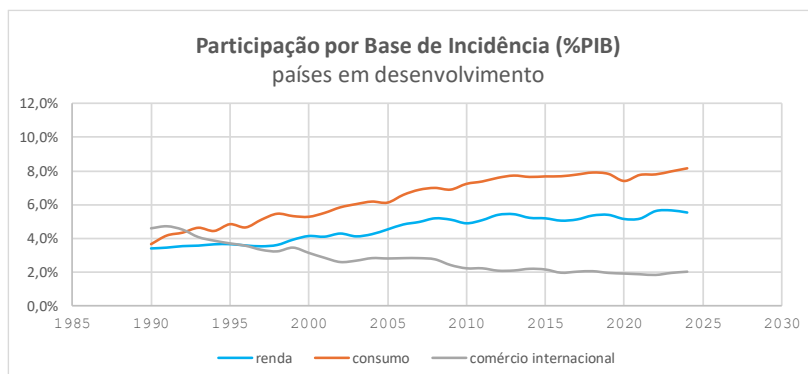


Fonte: IMF Fiscal Policies: World Revenue Longitudinal Database. Elaboração própria.

O Gráfico 3 apresenta a participação de impostos por base de incidência do grupo de países em desenvolvimento. Nesse grupo, no início dos anos 1990, os impostos sobre comércio internacional ainda predominavam, seguidos dos impostos sobre o consumo e sobre a renda. No entanto, a partir de 1993, os impostos sobre o consumo passaram a predominar, com tendência sempre ascendente e, por outro lado, os impostos sobre comércio internacional passaram a declinar, sendo superados, inclusive, pelos impostos sobre a renda a partir de 1996.

Os impostos sobre a renda, por sua vez, também apresentaram tendência ascendente ao longo do período, mas mantiveram uma grande margem em relação aos impostos sobre o consumo.

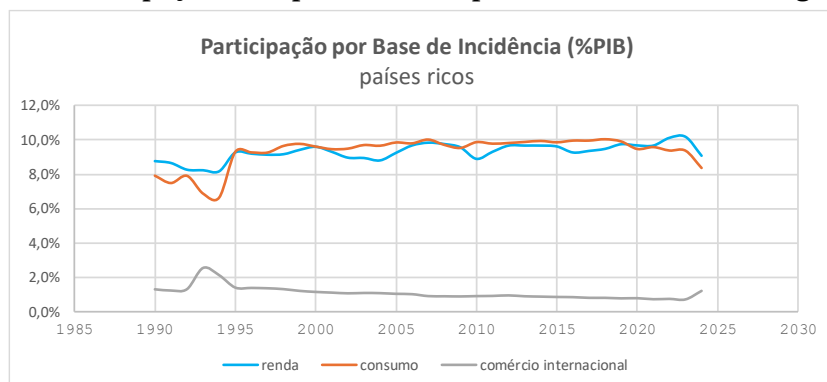
Gráfico 3: Participação de impostos no PIB por base de incidência do grupo de países em desenvolvimento.



Fonte: IMF Fiscal Policies: World Revenue Longitudinal Database. Elaboração própria.

No Gráfico 4, que se refere ao grupo de países ricos, os impostos sobre a renda predominaram entre 1990 e 1995. A partir de 1995, os impostos sobre o consumo passaram a competir com os impostos sobre a renda, revelando também a tendência atual de predominância dos impostos sobre o consumo. Quanto aos impostos sobre o comércio internacional, sua participação foi muito baixa ao longo do período estudado, apresentando apenas um pico, que coincide com um vale na curva de impostos sobre o consumo, nos anos de 1993 e 1994, sugerindo uma atipicidade na base de dados.

Gráfico 4: Participação de impostos no PIB por base de incidência do grupo de países ricos.



Fonte: IMF Fiscal Policies: World Revenue Longitudinal Database. Elaboração própria.

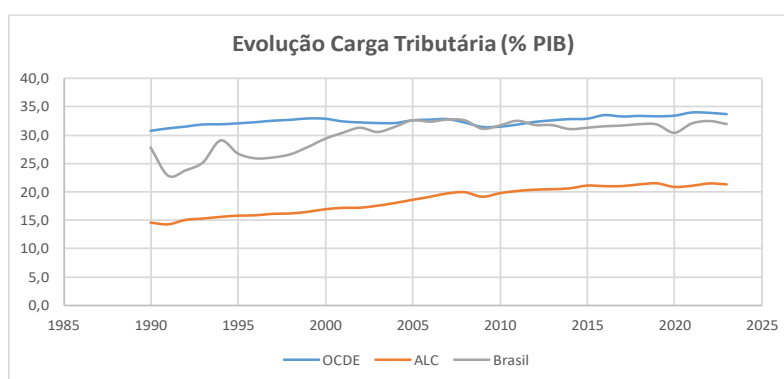
A evolução da participação dos impostos por base de incidência dos três grupos de países confirmou o perfil tributário que os países percorrem à medida que se desenvolvem (Hinrichs, op. cit.). Além disso, foi evidenciada a tendência mais recente de predomínio dos impostos sobre o consumo.

Para corroborar esses achados empíricos, estabeleceu-se também uma comparação entre os países da OCDE e da ALC, com destaque para o Brasil, com base nas estatísticas tributárias

da OCDE⁴. A base de dados compreende os impostos sobre a renda, lucro e capital, impostos sobre a propriedade, impostos sobre bens e serviços e outros impostos.

O Gráfico 5 contém a evolução temporal da carga tributária média dos grupos de países da OCDE, da ALC e do Brasil, no período de 1990 a 2023. Verifica-se que a carga tributária do grupo da OCDE variou entre 30,8% e 33,7% do PIB, enquanto da ALC variou entre 14,3% e 21,4% do PIB. O Brasil, apesar de pertencer à ALC, sua carga tributária aproxima-se da carga da OCDE, especialmente a partir do ano 2001, variando entre 23,8% e 32,0% do PIB, no período estudado.

Gráfico 5: Evolução da carga tributária dos grupos de países da OCDE, da ALC e do Brasil, entre 1990 e 2023.



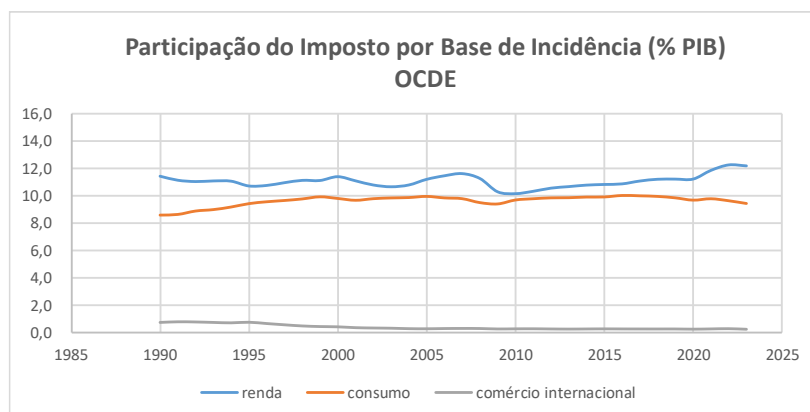
Fonte: OECD Data Explorer. Global Revenue Statistics. Elaboração própria.

Partindo para a análise da estrutura tributária, com base nas estatísticas da OCDE, os Gráficos 6 a 8 apresentam a evolução da participação de impostos como percentual do PIB por base de incidência, no período de 1990 a 2023, da OCDE, da ALC e do Brasil, respectivamente.

No Gráfico 6, verifica-se que, no grupo dos países da OCDE, predominaram os impostos sobre a renda por uma margem pequena em relação aos impostos sobre o consumo, ao longo do período. Conforme esperado, a participação dos impostos sobre o comércio internacional foi muito reduzida e decrescente ao longo do período.

⁴ OECD Data Explorer: Global Revenue Statistics – Comparative tax revenues. Disponível em: [https://data-explorer.oecd.org/vis?fs\[0\]=Topic%2C1%7CTaxation%23TAX%23%7CGlobal%20tax%20revenues%23TAX_GTR%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=150&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_REV_COMP_GLOBAL%40DF_RSGLOBAL&df\[ag\]=OECD.CTP.TPS&dq=A9..S13..T..PT_B1GQ.A&to\[TIME_PERIOD\]=false&pd=%2C2024](https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CTaxation%23TAX%23%7CGlobal%20tax%20revenues%23TAX_GTR%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=150&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_REV_COMP_GLOBAL%40DF_RSGLOBAL&df[ag]=OECD.CTP.TPS&dq=A9..S13..T..PT_B1GQ.A&to[TIME_PERIOD]=false&pd=%2C2024).

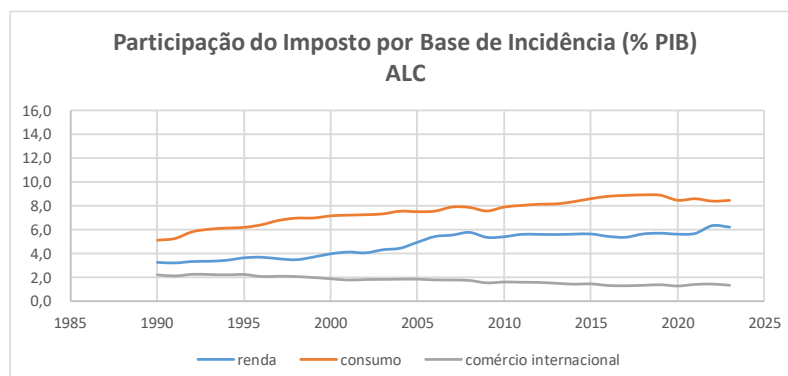
Gráfico 6: Participação de impostos no PIB por base de incidência do grupo de países da OCDE.



Fonte: OECD Data Explorer. Global Revenue Statistics. Elaboração própria.

Quanto aos países da ALC, conforme demonstra o Gráfico 7, predominaram os impostos sobre o consumo, com participação crescente ao longo do período, seguidos por uma grande margem dos impostos sobre a renda. A participação dos impostos sobre o comércio internacional foi mais baixa do que a dos demais impostos e decrescente ao longo do período.

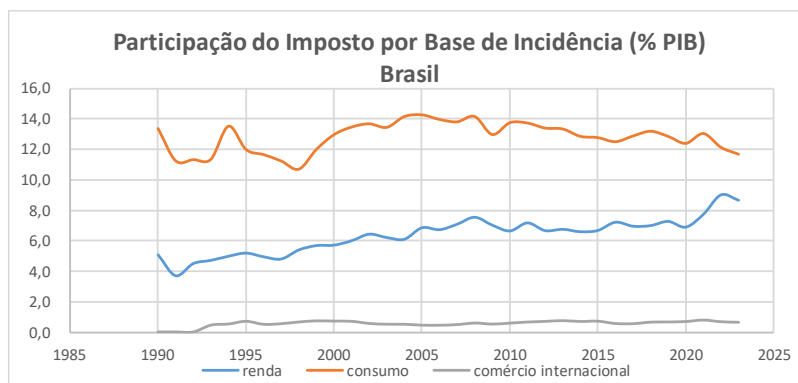
Gráfico 7: Participação de impostos no PIB por base de incidência do grupo de países da ALC.



Fonte: OECD Data Explorer. Global Revenue Statistics. Elaboração própria.

No Gráfico 8, verifica-se que o Brasil apresentou estrutura tributária semelhante à estrutura dos países da ALC, apesar do nível de carga tributária ter se assemelhado ao dos países da OCDE (Gráfico 5). Observa-se que, conforme classificação do Banco Mundial em 2024 (vide Figura anterior), o Brasil é considerado um país de renda média-alta.

Gráfico 8: Participação de impostos no PIB por base de incidência do Brasil.



Fonte: OECD Data Explorer. Global Revenue Statistics. Elaboração própria.

Assim, os dados empíricos do FMI e da OCDE evidenciaram a evolução da carga tributária e a mudança no perfil tributário conforme o estágio de desenvolvimento dos países (Hinrichs, op. cit.). Em resumo, no processo de desenvolvimento, os países incrementaram os níveis de tributação e promoveram mudanças na estrutura tributária, passando a privilegiar impostos que requerem aumento na capacidade estatal de tributar. O caso brasileiro demonstrou uma situação atípica em relação ao nível de tributação, que se mostrou compatível ao dos países de renda alta, apesar de pertencer ao grupo dos países em desenvolvimento, de renda média, e possuir estrutura tributável compatível a desse grupo. A carga atipicamente elevada é considerada um aspecto deletério do sistema tributário brasileiro (Borges, op. cit.)

Os dados demonstraram ainda a tendência atual de preponderância de impostos sobre consumo. Levando em conta que 174 em um total de 193 países⁵ (90%) utilizam impostos de consumo tipo IVA, o IVA tornou-se o principal imposto sobre o consumo, arrecadando cerca de um quinto da receita total, tanto na OCDE, quanto mundialmente (OECD, 2022).

2.3 EFEITOS ECONÔMICOS E REDISTRIBUTIVOS DO IVA

O IVA consiste em um imposto sobre o consumo que incide ao longo da cadeia de produção e circulação de mercadorias e serviços. É não-cumulativo, pois em cada etapa dessa cadeia, é permitido ao produtor/comerciante se creditar do imposto pago no estágio anterior. Dessa forma, cabe ao contribuinte pagar apenas o imposto sobre o valor que ele próprio adicionou ao produto ou serviço.

O IVA considerado como ideal, tanto em termos de incremento de arrecadação, quanto em termos de redução de custos administrativos e de conformidade ao imposto, é aquele de

⁵ EUA, Antígua e Barbuda, Belize, Curaçao, Iraque, Malásia, Paquistão e Porto Rico adotam impostos sobre vendas; Afeganistão, Ilhas Virgens Britânicas, Brunei, Ilhas Cayman, Gibraltar, Guernsey, Hong Kong, Catar, Ilhas Turcas e Caicos e Kuwait não adotam IVA ou imposto sobre vendas (Global VAT Compliance, 2026)

base ampla, abrangendo bens e serviços, e alíquota única (De Mooij e Swistak, 2022). Apesar da diferenciação de alíquotas ser frequentemente justificada com preocupações redistributivas, evidência empírica sugere que isenções e alíquotas reduzidas do IVA não constituem a forma mais efetiva de atingir objetivos de promoção de equidade, uma vez que os contribuintes de maior renda consomem mais e tendem a ter um maior benefício em termos absolutos das alíquotas reduzidas. Além disso, múltiplas alíquotas adicionam complexidade ao sistema, dificultando e impactando negativamente a conformidade ao imposto. Complementarmente, diversos estudos demonstram que modelo de IVA de base ampla e alíquota única é o que propicia uma maior eficiência, que leva ao crescimento econômico (OECD/KIPF, 2014).

Apesar dessas constatações serem amplamente divulgadas, reconhece-se a dificuldade de implementar na prática um IVA de base ampla e alíquota única, devido a obstáculos político-econômicos. A maioria dos países da OCDE continuam utilizando redução das alíquotas do IVA para um variado rol de produtos e serviços, com finalidades diversas. Todavia, alguns países vêm aumentando alíquotas, ampliando a base tributária e simplificando sua tributação do IVA para ampliar a arrecadação tributária e modernizar o sistema (OECD, 2024).

Na literatura internacional, diversos artigos discutem os efeitos econômicos do IVA, bem como os seus efeitos redistributivos. Neste item, serão trazidos estudos selecionados que tratam da experiência internacional do desenho do IVA, com o intuito de embasar o entendimento das projeções que estão sendo feitas para o caso brasileiro no âmbito da recente Reforma Tributária do Consumo.

Por se tratar de um tema contemporâneo, objeto de discussão político-econômica recente no Brasil, a presente revisão narrativa bibliográfica partiu dos estudos que hoje se encontram na plataforma gov.br⁶. Adicionalmente, foi feita também uma busca no Google Acadêmico por artigos que tratam da tributação de consumo tipo IVA.

Em relação aos efeitos do IVA sobre o crescimento econômico, estudos econométricos demonstraram que os impostos tipo IVA na União Europeia, com muitas exceções e reduções de alíquota, afetam negativamente o crescimento econômico, diferentemente dos impostos sobre propriedades, que são neutros, e dos impostos sobre a renda e contribuições sociais, que produzem efeitos positivos (Stoilova, 2017). Demonstraram ainda que o aumento de receita decorrente do alargamento da base tributária, com poucos casos de redução de alíquota e isenções, é mais propenso a promover o crescimento do que por meio do incremento da alíquota padrão do IVA (Acosta-Ormaechea e Morozumi, 2019). Outro estudo comparativo dos efeitos

⁶<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos>

do IVA e do imposto de renda, utilizando modelos de equilíbrio geral, revelou que as vantagens econômicas do IVA, melhor alocação de recursos, maior acréscimo de capital e de crescimento econômico, só se realizam se o imposto for aplicado em uma base ampla e a uma taxa próxima à uniforme. No caso do IVA “típico”, a base não tão ampla e muitas alíquotas seriam responsáveis por uma má alocação de recursos. O mesmo estudo constatou que, com o IVA, as empresas mais intensas em capital seriam mais competitivas internacionalmente, enquanto que as indústrias mais intensas em trabalhos seriam menos competitivas (CBO, 1992).

Destacam-se ainda efeitos econômicos positivos de produtividade e bem-estar por meio da adoção de impostos de consumo tipo IVA. Estudos econométricos apontaram que a característica de não-cumulatividade do IVA produziu ganhos econômicos em produtividade, uma vez que a redução dos custos de produção decorrente do aproveitamento pleno de créditos pagos em operações anteriores permitiu as empresas investirem mais em ativos fixos, especialização, pesquisa e desenvolvimento (Yu e Qui, 2022). Modelos de equilíbrio geral indicaram ganhos em bem-estar, aferidos por meio da variável consumo, e expansão do estoque total de capital real, quando é utilizada uma alíquota uniforme de IVA sobre todos os bens e serviços, gerando eficiência econômica e redução de custos administrativos. O mesmo não ocorreu quando foi utilizada uma alíquota reduzida para o setor de alimentos (Bye *et al.*, 2003).

Quanto aos efeitos redistributivos do IVA, diversos estudos econométricos e de equilíbrio geral confirmaram a regressividade do imposto, bem como a percepção de que a diferenciação de alíquotas tem efeitos mínimos ou desprezíveis sobre a regressividade do imposto (OECD/KIPF, op. cit.; Thomas, 2020; Bohringer *et al.*, 2007; Sobarzo, 2004).

O Quadro 1 sintetiza o conjunto de artigos pesquisados, que tratam dos efeitos econômicos e redistributivos do IVA, dispostos em ordem cronológica do período estudado.

Quadro 1: Estudos de avaliação dos efeitos econômicos e redistributivos do IVA.

TEMA DE PESQUISA	AUTORES	LOCAL	PERÍODO ESTUDADO	MÉTODO	PRINCIPAIS RESULTADOS
Crescimento econômico	CBO	EUA	1992	Equilíbrio geral - estudo comparativo entre IVA e sobretaxação do IR	Com o IVA, melhor alocação de recursos, maior acréscimo de capital e de PIB, se de base ampla e uniforme; indústrias intensas em capital se tornam mais competitivas, e intensas em trabalho menos.
Efeitos de bem-estar	Bye, Strom e Avistland	Noruega	2001	Modelo de equilíbrio geral	Adoção de alíquota uniforme do IVA gera aumento do cosumo geral (bem-estar) e aumento do estoque total de capital real.
Redistribuição de renda	Sobarzo	México	2004	Modelo de equilíbrio geral	Ampliação da base do IVA por meio da tributação de alimentos e medicamentos não produziu efeitos negativos significativos na redistribuição de renda.
Redistribuição de renda	Bohringer <i>et al.</i>	Alemanha	2007	Modelo de equilíbrio geral	Diferenciação de alíquotas do IVA não é efetiva para redistribuição de renda.
Crescimento econômico	Stoilova	28 países da OCDE	1996 - 2013	Pooled OLS	IVA, com muitas exceções e alíquotas diferenciadas, afeta negativamente o crescimento, enquanto que impostos sobre propriedade são neutros e impostos sobre a renda e contribuições sociais afetam positivamente.
Redistribuição de renda	OECD/KOREA INSTITUTE	20 países da OCDE	2014	Modelos <i>cross section</i> de micro simulação da tributação sobre consumo	IVA como percentual de renda é regressivo; IVA como percentual de gasto é proporcional ou ligeiramente progressivo.
Crescimento econômico	Acosta-Ormachea e Morozumi (IMF)	30 países da OCDE	1970-2016	Pooled Mean Group - PMG	Desenho do IVA importa: base ampla e quase uniforme é mais propensa a promover o crescimento econômico do que aumento da alíquota padrão.
Produtividade das empresas	Yu e Qui	China	2011-2017	Modelo de diferenças em diferenças	Conversão da <i>Business Tax</i> em IVA gerou aumento médio de produtividade das empresas de 14,6%.
Redistribuição de renda	Thomas (OECD)	27 países da OCDE	2020	Modelos <i>cross section</i> de micro simulação / cálculo de índices de progressividade e de pobreza	Verificaram resultados do estudo anterior da OCDE, confirmando regressividade do IVA; IVA mostra mínimo efeito redistributivo e aumenta nº de pessoas abaixo da linha de pobreza. Países poderiam remover alíquotas reduzidas do IVA, e conceder benefícios para famílias de baixa renda.

Fonte: diversas, conforme especificadas nas linhas do quadro. Elaboração própria.

Conforme o Quadro 2, muitos países da OCDE continuam a promover reduções de alíquotas, temporárias e permanentes, com finalidades diversas, tais como, mitigar aumento de preços de produtos e setores econômicos, aliviar efeitos de crises, incentivar emprego, entre outras, apesar da percepção dos efeitos positivos da uniformidade da alíquota em termos de crescimento econômico, redução de custos administrativos e conformidade ao imposto.

Recente publicação da OCDE (2024) apresentou uma visão geral de reformas tributárias no âmbito do IVA adotadas por 90 membros da OCDE/G20 em 2023. O Quadro 2 resume as tendências das reformas implementadas, contendo inclusive, em negrito, a recente Reforma Tributária do Consumo no Brasil, promovida em dezembro do mesmo ano.

Por outro lado, alguns países já promoveram reformas para ampliar a base de incidência e incrementar alíquotas setoriais, com o intuito de uniformizar e modernizar o imposto, bem como de aumentar a arrecadação, aproximando-se, assim, do modelo do IVA ideal, a exemplo do Canadá, Colômbia e Grécia, dentre outros países. Destaca-se nesse Quadro, a Reforma Tributária no Brasil, que promoveu uma importante reforma sistêmica e implantou o IVA dual no País.

Quadro 2: Reformas do IVA (2023) – OCDE/G20.

MEDIDAS	FINALIDADE	PAÍSES
Temporária redução de alíquotas	Mitigar aumento de preços em energia elétrica, gás natural, aquecimento.	Barbados, Croácia, Irlanda, Portugal, Espanha, Macedônia do Norte.
Temporária redução de alíquotas	Mitigar aumento de preços em alimentos básicos.	Bulgária, Peru, Polônia, Espanha.
Permanente redução de alíquotas ou redução sem data de término	Mitigar aumento de preços em energia elétrica, gás natural, combustíveis.	Bélgica, Albânia, Anguila.
Temporária redução de alíquotas	Apoiar setores (agrícola, transportes) e indústrias particularmente vulneráveis.	Angola, Bulgária, Alemanha, Lituânia, Uruguai, Polônia, Portugal, Turquia.
Temporária, mas reincidente, redução de alíquotas	Aliviar efeitos de crises (Covid-19, desastres naturais).	Angola, México, Uruguai, Turquia.
Permanente redução de alíquotas	Mitigar aumento de preços em produtos essenciais de saúde, cultura, esportes, turismo, indústria de mídia, agricultura, construção e outros.	Reino Unido, Irlanda, Itália, Macedônia do Norte, Grécia, Quênia, Eslováquia, Ilhas Maurício, Jamaica, Uruguai, Bélgica, Canadá, Romênia, Letônia.
Permanente (P) ou temporária (T) redução de alíquotas	Promover sustentabilidade ambiental e de fontes de energia.	Alemanha, Irlanda, Noruega, Reino Unido e Islândia (P); Áustria, Bélgica Barbados, Lituânia, Jamaica e Turquia (T).
Aumento setorial de alíquotas	Incrementar a arrecadação de determinados setores e simplificar.	Macedônia do Norte, România, Eslováquia, Suécia, Turquia, Estônia, Holanda.
Aumento da alíquota padrão	Incrementar a arrecadação.	Estônia, Turquia, Luxemburgo, Maldivas, Singapura, Suíça.
Ampliação da base de incidência - serviços digitais e de telecomunicações	Incrementar a arrecadação e modernizar o sistema.	Quênia, Japão, Bahamas.
Reformas para compras online de baixo valor	Garantir conformidade ao imposto.	Austrália, membros da União Européia, Malásia, Nova Zelândia, Noruega, Singapura, Reino Unido, Chile.
Reformas de regras do IVA para produtos e serviços específicos	Ampliar a base de incidência.	Canadá, Colômbia, Grécia, Noruega, Irlanda, Bahamas.
Ampliação de limites de incidência	Aliviar custo de conformidade para pequenos empresário e reduzir custos administrativos.	República Tcheca, Bulgária, Portugal, Trindade e Tobago, Irlanda, Lituânia, Suécia.
Importante reforma sistêmica - implementação do IVA dual	Harmonizar o sistema de tributação sobre o consumo - simplificar, tornar mais eficiente, eliminar a guerra fiscal entre os Estados, promover não-cumulatividade.	Brasil.
Aumento de carga sobre produtos prejudiciais à saúde (fumo, bebidas alcólicas, bebidas doces, jogos)	Melhorar a saúde pública e aumentar a arrecadação.	Austrália, Canadá, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, Irlanda, Lituânia, Macedônia do Norte, Portugal, Singapura, Holanda, Eslovênia, Suécia, Reino Unido, Lituânia, África do Sul, România, Bélgica.
Redução da carga sobre bebidas alcólicas	Apoiar o negócio e incentivar o emprego.	Islândia, Holanda, Reino Unido, Canadá.

Fonte: OECD. Tax Policy Reforms 2024. Elaboração própria.

Em síntese, a Seção 2.1 apresentou o pressuposto de que, à medida que os países se desenvolvem, tendem a aumentar a carga tributária e a experimentar mudanças na estrutura tributária, passando a enfatizar impostos que exigem maior capacidade estatal para tributar, e dessa forma, o desenvolvimento atuaria como causa da tributação. Por outro lado, especialmente em países em desenvolvimento, existem diversos fatores relacionados ao sistema tributário que podem obstaculizar o desenvolvimento, o que leva à ideia do desenvolvimento como consequência da tributação. Portanto, tributação e desenvolvimento constituiriam um caminho de mão-dupla, mas ainda participaria dessa relação, um terceiro componente: as instituições políticas. A capacidade estatal para tributar não ocorre de forma automática a partir do desenvolvimento econômico, e sim deve ser constituída a partir de uma burocracia especializada, autônoma, legitimada por meio do diálogo com a sociedade, e ativada politicamente, tal qual ocorreu no âmbito da recente Reforma Tributária do Consumo no Brasil.

Na Seção 2.2, o pressuposto inicial foi demonstrado por meio de um estudo comparativo entre grupos de países de diferentes níveis de renda, desenvolvido com dados empíricos do FMI e da OCDE. No entanto, verificou-se que o Brasil apresenta nível de tributação compatível ao

dos países ricos, apesar de ser classificado pelo Banco Mundial como um país em desenvolvimento, de renda média. Os dados empíricos também evidenciaram a tendência atual mundial de ênfase nos impostos sobre consumo, especialmente tipo IVA, que foi objeto de implementação no Brasil no âmbito da recente Reforma Tributária brasileira.

Com o intuito de aumentar a compreensão dos impactos da recente Reforma Tributária no Brasil, a Seção 2.3 foi dedicada a apresentar os efeitos econômicos e redistributivos do IVA. A literatura demonstrou que, embora o IVA ideal em termos de simplicidade, conformidade ao imposto, arrecadação e crescimento econômico ser aquele de base ampla e alíquota uniforme, os países tendem a adotar alíquotas diferenciadas e regimes especiais que, inclusive, não produzem ganhos em termos de redistribuição de renda. A partir dessa percepção, alguns países vêm promovendo reformas visando ampliar a base de incidência e tornar a tributação mais uniforme, a exemplo do Brasil, que promoveu uma reforma profunda em seu sistema de tributação sobre o consumo.

3. A REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

A recente Reforma Tributária no Brasil irá alterar sobremaneira a tributação sobre o consumo dos entes subnacionais, com efeitos diretos no pacto federativo do País. Dessa forma, o presente capítulo, que versa sobre a Reforma, inicia com a Seção 3.1 discutindo aspectos teóricos do federalismo, e em particular do federalismo fiscal.

Na sequência, a Seção 3.2 apresenta a evolução do federalismo e da tributação no Brasil, culminando com a publicação da EC nº 132/2023, que promoveu a Reforma. Em paralelo, com o intuito de avaliar para o caso brasileiro a premissa de transformação do perfil tributário à medida que os países se desenvolvem, a evolução do sistema produtivo no Brasil é também delineada.

Com base na análise do texto da EC nº 132/2023, a Seção 3.3 inaugura a discussão sobre os efeitos da Reforma no federalismo brasileiro partindo do *trade-off* entre a menor autonomia dos entes subnacionais e a busca por maior simplicidade, coordenação e cooperação, decorrente da Reforma. Aponta-se porque o novo sistema irá se distanciar do modelo ideal de IVA, e finaliza-se a Seção expondo a necessidade de se quantificar a nova repartição horizontal da arrecadação decorrente da adoção do princípio do destino previsto na Reforma, dado o grande volume de receitas envolvido e o panorama de desigualdade regional do País.

Finalmente, a Seção 3.4 irá trazer alguns estudos desenvolvidos sobre o impacto econômico da Reforma Tributária, que procuraram analisar os efeitos sobre crescimento econômico e redistribuição de renda, bem como estimar os impactos setoriais e regionais decorrentes da adoção do IVA, nos cenários de alíquota única e com reduções de alíquota. Os resultados de crescimento econômico regional serão utilizados no Capítulo 4 desta pesquisa, para estimar a distribuição horizontal de arrecadação do novo IVA.

3.1 ASPECTOS TEÓRICOS DO FEDERALISMO

O Estado federal deriva da formação de uma nação em que a soberania é compartilhada entre o governo central e os governos subnacionais. O pacto federativo, estabelecido via de regra na Constituição, deve buscar compatibilizar a autonomia dos entes federados com a interdependência entre eles (Abrúcio e Sano, 2013).

Em termos de formato de Estado, o federalismo moderno, nascido em 1787 nos Estados Unidos, se opõe diretamente ao Estado unitário, onde há uma relação hierárquica entre suas unidades territoriais. O Estado unitário pode apresentar descentralização administrativa, mas mesmo nesse caso, os governos subnacionais são indicados pela esfera central (Soares e Machado, 2008).

No entanto, a análise de Estados federativos e unitários como agrupamentos de distribuição de autoridade política na América Latina contrapõe o argumento de essencialidade de autonomia política dos governos locais para a constituição de regimes federalistas. Por meio de um estudo que partiu dos conceitos de *self-rule* (autoridade no próprio território) e *shared-rule* (direto de participar nas decisões nacionais), concluiu-se que a dicotomia entre Estados federativos e unitários, frequentemente utilizada na literatura para associar federalismo à dispersão de autoridade e unitarismo à concentração de autoridade, não se sustenta. Evidências empíricas na América Latina demonstraram que os Estados federativos e unitários da região não formam “mundos” institucionalmente distintos no que diz respeito à distribuição da autoridade política entre níveis de governo. Muitas características institucionais, como autonomia subnacional (*self-rule*) e participação nas decisões nacionais (*shared-rule*), não se alinharam claramente com a simples classificação de um país como federativo ou unitário. Portanto, a pesquisa sobre formas de Estado e suas consequências para políticas públicas e bem-estar deve ir além da dicotomia federalista/unitária (Arretche, 2020).

A distinção binária entre Estados federativos e unitários omite a diversidade existente entre as federações, pois existem variações do regime. Em algumas federações, o governo central detém ampla autoridade para legislar sobre as políticas desenvolvidas nos governos subnacionais, a exemplo da Alemanha e Áustria; enquanto em outras, os governos subnacionais possuem grande autoridade, como é o caso dos Estados Unidos e da Suíça. Para o caso brasileiro, a federação favorece mais a autoridade do governo central, e aponta como causa o amplo campo de competências legislativas da União, além do fato das matérias de interesses federativo não ter tramitação especial, podendo ser aprovadas por regras de emendamento constitucional pouco exigentes, bem como por leis complementares ou mesmo ordinárias (Arretche, 2013).

Além da autonomia, outros três princípios ainda devem ser considerados nos sistemas federalistas. São eles: (i) cooperação horizontal e vertical, sem as quais não há governança, principalmente em países com grandes contrastes econômicos, como o Brasil; (ii) coordenação, em geral assumida pelo governo federal; e (iii) equidade, coesão e solidariedade regional, que pressupõe transferências financeiras entre os entes federados para contrabalançar as desigualdades regionais e produzir a harmonia federativa (Amaral Filho, 2014).

Federações também podem ser definidas como instituições políticas sujeitas a inúmeros dilemas sobre como encontrar o equilíbrio entre autonomia regional e autoridade federal, dentre os quais destacam-se cooperação versus coordenação, uniformidade versus diversidade, autonomia versus compartilhamento de autoridade e centralização versus descentralização.

Esses dilemas criam tensões sobre como distribuir poder, autoridade e recursos dentro do território nacional, além de como preservar a diversidade. Embora essas tensões sejam comuns a vários países federalistas, as soluções são diversas, pois dependem das características de cada país (Souza, 2019).

Outros autores consideram como característica essencial do federalismo, mas não suficiente, a autonomia política dos governos locais, detendo direitos políticos, o que não necessariamente levaria ao enfraquecimento do governo central ou ao fortalecimento dos governos subnacionais. É possível que a combinação da descentralização política e administrativa com a centralização fiscal, por exemplo, possa garantir ao governo central um alto nível de poder para definir a agenda, formular e controlar a implementação de políticas públicas. Nesse caso, sem recursos próprios, as unidades subnacionais passam a depender do governo central (Soares e Machado, *op. cit.*).

Além do autogoverno subnacional, a autonomia fiscal é indicada como segundo componente fundamental para o federalismo. Em suma, a participação dos governos subnacionais nas receitas e despesas públicas (descentralização fiscal), além do próprio autogoverno subnacional (descentralização política e administrativa) seriam fundamentais para configurar uma federação (Soares e Machado, *op. cit.*).

A autonomia fiscal requer receitas tributárias próprias, poder de gasto, além de um sistema de equalização de receitas para corrigir diferenças estruturais de renda, uma vez que os governos subnacionais podem não ser capazes de arcar com as suas responsabilidades por meio de recursos próprios, seja por causa de desigualdades estruturais geográficas e de renda ou por autonomia fiscal inadequada (OECD, 2021). Dessa forma, transferências de recursos podem ser necessárias para desenvolver políticas redistributivas, alcançada por meio de um desenho adequado de mecanismos de equalização, que visa corrigir desequilíbrios verticais e horizontais existentes na federação.

Os sistemas de equalização podem tanto promover um equilíbrio de receitas quanto de gastos. Em linhas gerais, no caso de equalização de receitas, é recomendado projetar o sistema com base na capacidade tributária potencial, de maneira a encorajar a exploração de bases próprias de tributação; para o caso de equalização de custos, essa deve se basear em indicadores-padrão e não em custos realizados, além de medidas institucionais e regras orçamentárias para garantir efetividade das transferências (OECD, 2021).

No caso da federação brasileira, é notória a disparidade socioeconômica entre as unidades federadas, apesar de alguns modelos de equalização fiscal já estarem sendo praticados no País, todavia pouco exitosos, a exemplo dos Fundos de Participação dos Estados e dos

Municípios (FPE/FPM). A literatura aponta que, embora o FPE e o FPM terem sido originalmente criados em 1965 para redução das desigualdades fiscais horizontais, esses fundos apresentam limitações significativas como instrumentos de equalização, em razão de critérios de repartição defasados, ausência de vínculos com capacidade tributária potencial e fraca consideração das necessidades de gasto (Rezende, 1995; Rezende, 2012; Mendes, 2023). Dessa forma, não são considerados como mecanismos suficientes para dotar os estados de capacidade fiscal adequada para a provisão de bens e serviços compatíveis com as necessidades sociais locais, nem são capazes de reduzir as desigualdades socioeconômicas existentes no País (Mendes, op. cit.).

Esse é um grande desafio a ser enfrentado, que perpassa pela dimensão fiscal do federalismo brasileiro e, mais especificamente, pela questão tributária. Deve-se buscar um equilíbrio entre receitas e provisão de bens públicos nas três esferas de governo, visando o bem-estar da população e o desenvolvimento global do País.

3.2 A EVOLUÇÃO DA TRIBUTAÇÃO, DA ESTRUTURA PRODUTIVA E DO FEDERALISMO BRASILEIROS

A história do federalismo brasileiro caracteriza-se por um movimento pendular entre sistemas políticos centralizados e descentralizados, apesar da manutenção de sua descentralização fiscal, em maior ou menor grau, desde o seu surgimento até os dias atuais, preservando a competência tributária dos governos subnacionais. O federalismo fiscal é um princípio estruturante do Estado brasileiro, garantindo a autonomia dos entes federados no âmbito orçamentário (Alcoforado, 2025).

No início da trajetória do federalismo brasileiro, com a Proclamação da República em 1889, a Constituição de 1891 organizou a estrutura de governo prevendo medidas de descentralização em prol dos estados, dotando-os de poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e criando campos separados de cobrança de impostos (Oliveira F., 2020). Dessa forma, foi rompida a centralização do poder econômico-financeiro, que caracterizava o Estado unitário da época do Império. Apesar da roupagem de um federalismo dual, o modelo de federalismo construído no Brasil à época não se assemelhava ao estudo de Deil Wright (1988), onde a autoridade das duas esferas de governo seria completamente independente (Abrúcio e Sano, op. cit.).

A Constituição de 1891 previa a intervenção da União nos estados, sempre que esses se mostrassem prejudiciais à federação. Tal dispositivo constitucional se mostrou um instrumento de defesa dos interesses das forças que dominavam o governo central, que era controlado por oligarquias regionais, advindas dos estados mais ricos (Oliveira F., op. cit.). O regime à época pode ser classificado como "**federalismo oligárquico**", pois se baseava na política nacional controlada pela elite agrária paulista e mineira, como também nas oligarquias que controlavam as províncias (Soares e Machado, op. cit.). O Quadro 3 resume a separação dos campos tributários da União e dos estados, promovida pela Constituição de 1891.

Quadro 3: Competências tributárias previstas na Constituição de 1891.

UNIÃO	ESTADOS
Imposto sobre importação	Imposto sobre exportações
Direitos de entrada, saída e estada de navios	Imposto sobre imóveis rurais e urbanos
Taxa de selos	Imposto sobre transmissão de propriedade
Taxa de correios e telégrafos federais	Imposto sobre indústrias e profissões
Outros tributos	Taxas de selos estaduais
	Contribuições sobre telégrafos e correios estaduais
	Outros tributos

Fonte: Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Elaboração própria.

A Constituição continha a previsão de criação de outros tributos, tanto no âmbito da União, quanto no âmbito dos estados (em negrito no Quadro 3). Essa prerrogativa permitiu à União a posterior instituição do Imposto de Consumo (IC), ainda em 1891, do Imposto de Renda (IR), em 1923, e do Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM), em 1922, precursor do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), em 1934, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), em 1965, e do atual ICMS (1988).

Apesar do federalismo fiscal dual, não havia mecanismos de transferências fiscais entre os entes federados que pudessem contribuir para a redução de desigualdades regionais de renda, não observando, dessa forma, o princípio da cooperação. Tratava-se apenas de um conjunto de estados caracterizado por uma grande desigualdade econômica, marcado por conflitos federativos e prevalecendo os interesses dos estados mais ricos, São Paulo e Minas Gerais, nos quais predominavam as oligarquias do café e do leite, respectivamente (Oliveira F., op. cit.).

A estrutura produtiva brasileira entre **1891 e 1930** era caracterizada por um modelo **agrário-exportador**, fortemente baseado na produção e exportação de *commodities*, principalmente café, seguido de produtos como borracha, cacau e açúcar. Durante esse período, o Brasil manteve uma economia primária dependente do mercado externo, com pouca diversificação industrial, mas que conferia aos estados cerca de um terço da arrecadação tributária total, conforme apresentado na Tabela 2, que contém a participação média dos tributos por nível de governo. Todavia, esse modelo agrário-exportador perdurou até a Revolução de

1930, que permitiu a emergência de uma nova elite política, centralizando o Estado e incentivando mudanças na economia (Oliveira F., op. cit.).

O próprio sistema tributário à época refletia o modelo agrário-exportador brasileiro, o que remete à noção de “perfil de estrutura tributária” (Hinrichs, op. cit.). A Tabela 2 demonstra a grande dependência dos impostos indiretos em ambos os níveis de governo, mais especificamente, do Imposto de Importação (II) federal, conforme evidencia a Tabela 3.

Tabela 2: Participação média da receita tributária por nível de governo entre 1900 e 2000.

PERÍODO	PARTICIPAÇÃO MÉDIA RECEITA TRIBUTÁRIA - nível de governo								
	FEDERAL			ESTADUAL			MUNICIPAL		
	DIRETA	INDIRETA	TOTAL	DIRETA	INDIRETA	TOTAL	DIRETA	INDIRETA	TOTAL
1900-1913	1%	70%	71%	9%	20%	29%	-	-	-
1914-1929	3%	63%	65%	10%	24%	35%	-	-	-
1930-1933	6%	58%	64%	11%	25%	36%	-	-	-
1934-1935	8%	62%	70%	10%	20%	30%	-	-	-
1936	8%	49%	58%	6%	23%	29%	5%	9%	14%
1937-1945	16%	46%	62%	6%	21%	27%	3%	4%	8%
1946-1966	26%	37%	63%	4%	28%	31%	2%	3%	5%
1967-1984	41%	31%	72%	1%	24%	25%	1%	2%	3%
1985-1987	49%	20%	69%	1%	24%	25%	1%	5%	7%
1988-1992	41%	24%	65%	2%	27%	29%	2%	4%	6%
1993-2000	44%	25%	69%	2%	25%	26%	2%	3%	5%

Fonte: IBGE. Estatística do Século XX. Elaboração própria.

A Tabela 3 detalha a participação dos principais impostos da União, indicando a relevância do II entre 1900 e 1913, com participação de 68%. O Imposto sobre Consumo (IC), nesse período, encontrava-se em sua fase incipiente, participando apenas com 12%. A partir de 1914, percebe-se queda de participação do II para 45% e incremento de participação do IC para 23%.

Tabela 3: Participação média dos tributos na arrecadação tributária total da União.

PERÍODO	PARTICIPAÇÃO MÉDIA - PRINCIPAIS IMPOSTOS DA UNIÃO				
	IMPORTAÇÃO	IC/IPI	RENDA	OPERAÇÕES DE CRÉDITO, CÂMBIO	Receita Industrial
1900-1913	68%	12%	-	5%	15%
1914-1923	45%	23%	-	10%	22%
1924-1929	45%	23%	3%	14%	15%
1930-1933	40%	25%	6%	15%	15%
1934-1935	41%	24%	7%	14%	13%
1936-1937	43%	25%	9%	9%	14%
1938-1941	33%	33%	12%	9%	14%
1942-1946	15%	36%	31%	12%	6%
1947-1952	12%	37%	34%	12%	4%
1953-1957	5%	39%	40%	13%	3%
1958-1963	12%	43%	30%	13%	1%
1964-1966	8%	49%	31%	12%	1%
1967-1978	10%	51%	34%	5%	0%
1979-1981	10%	35%	43%	13%	0%
1982-1987	6%	28%	55%	10%	0%
1988-1992	6%	32%	54%	8%	0%
1993-2000	10%	31%	51%	8%	0%

Fonte: IBGE, Estatística do Século XX. Elaboração própria.

A Revolução de 1930 deu início a um período no Brasil, cuja realidade política não era condizente com o desenho formal de uma federação. Inaugurou-se um **federalismo** (apenas) **formal**, originando um Estado autoritário, cujo ápice foi o Estado Novo, e promovendo uma ampla centralização político-territorial (Soares e Machado, op. cit.).

Não obstante, a nova constituição promulgada no período, a **Constituição de 1934**, apesar da centralização política, não modificou de forma relevante a competência tributária dual dos estados e da União, conforme demonstra o Quadro 4. Além disso, a partir de 1936, foi inaugurada a base de financiamento dos governos locais, atribuindo competência aos municípios para arrecadação direta de impostos, em especial do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), cuja cobrança municipal perdura até hoje. No caso dos estados, a inovação foi a passagem do IVC federal para competência estadual (Oliveira F., op. cit.).

O Quadro 4 resume a competência tributária das três esferas de governo previstas na Constituição de 1934, salientando, em negrito, as principais alterações em relação à estrutura tributária anterior (Quadro 3).

Quadro 4: Competências tributárias previstas na Constituição de 1934.

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Imposto sobre importação	Imposto sobre propriedade territorial, exceto urbana	Imposto de licença
Imposto de consumo, exceto combustíveis	Imposto sobre transmissão de propriedade <i>causa mortis</i>	Imposto predial e territorial urbano
Imposto de renda e proventos	Imposto sobre transmissão de propriedade imob. <i>inter vivos</i>	Imposto sobre diversões públicas
Imposto de transf. fundos para o exterior	Imposto sobre consumo de combustíveis	Imposto sobre a renda de imóveis rurais
Imposto sobre atos, negócios e contratos federais	Imposto sobre vendas e consignações	Taxas sobre serviços municipais
Imposto nos Territórios	Imposto sobre exportação de mercadorias	
Taxa telegráficas, postais, entrada e saída de navios	Imposto sobre indústria e profissões	
	Imposto sobre atos e negócios estaduais	
	Taxas de serviços estaduais	

Fonte: Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Elaboração própria.

Paralelamente, a partir da década de 1930, **iniciou-se no Brasil o processo de industrialização**, no âmbito da política de substituição de importações e fortalecimento do mercado interno. Esse momento foi caracterizado como “deslocamento do centro dinâmico” da economia brasileira, que o **moveu das atividades de exportação agrícola para as de mercado interno, com ênfase crescente na indústria** (Furtado, 1976).

O relato segue com a **Constituição de 1937**, que intensificou a centralização, quando o Estado assumiu caráter desenvolvimentista e a responsabilidade de dar **início à indústria de base** (Oliveira F., op. cit.). No entanto, mais uma vez, não ocorreu uma centralização tributária, o poder fiscal dos entes subnacionais foi preservado. A estrutura tributária vigente delineada anteriormente foi praticamente mantida, com pequenas modificações, demonstradas no Quadro 5, em negrito.

Quadro 5: Competências tributárias previstas na Constituição de 1937.

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Imposto sobre importação	Imposto sobre propriedade territorial, exceto urbana	Imposto de licença
Imposto de consumo de mercadorias	Imposto sobre transmissão de propriedade <i>causa mortis</i>	Imposto predial e territorial urbano
Imposto de renda e proventos	Imposto sobre transmissão de propriedade imob. <i>inter vivos</i>	Imposto sobre diversões públicas
Imposto de transf. fundos para o exterior	Imposto sobre vendas e consignações	Taxas sobre serviços municipais
Imposto sobre atos, negócios e contratos federais	Imposto sobre exportação de mercadorias	
Imposto nos Territórios	Imposto sobre indústria e profissões	
Taxa telegráficas, postais, entrada e saída de navios	Imposto sobre atos e negócios estaduais	
	Taxas de serviços estaduais	

Fonte: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Elaboração própria.

A partir de 1942, devido à Segunda Guerra Mundial e à contração do mercado mundial, houve uma pronunciada queda no II e simultaneamente, aumento no IC e no IR (vide Tabela 3), que indicou uma **transformação na estrutura de arrecadação tributária** (Oliveira F., op. cit.). Tal transformação mostrou-se alinhada à mudança do eixo dinâmico da economia e ampliação da tributação das atividades internas em detrimento do comércio exterior (Lopreato, 2022), em linha com a mudança do perfil de estrutura tributária à medida em que o país se desenvolve economicamente (Hinrichs, op. cit.).

Com o final da Segunda Guerra Mundial e queda dos regimes totalitários nazifascistas, restaurou-se a democracia no Brasil com a promulgação da **Constituição de 1946**, representando o resgate do federalismo, com o restabelecimento da autonomia política dos governos subnacionais (Oliveira F., op. cit.). A descentralização fiscal foi reforçada por meio de duas iniciativas: (i) foram introduzidas transferências de receitas para os governos subnacionais, com a finalidade de fortalecer os municípios (Varsano, 1996); e (ii) foi destinada parcela do orçamento federal para aplicação nas áreas menos desenvolvidas do País. Tais medidas estabeleceram as bases de um **federalismo cooperativo** (Oliveira F., op. cit.), que remetem à ideia de um sistema embrionário de equalização fiscal. Pela primeira vez, foram estabelecidas regras constitucionais de transferências que permitiram a União operar como arrecadadora substituta para estados e municípios, bem como transferências dos estados para seus respectivos municípios, arranjo que vigora até hoje (Arretche, 2005).

Em termos da tributação, foram verificadas algumas mudanças, realçadas em negrito no Quadro 6. Destacam-se a instituição de um imposto sobre energia elétrica e combustíveis de competência federal e a mudança de competência estadual para municipal do Imposto sobre Transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos*.

Quadro 6: Competências tributárias previstas na Constituição de 1946.

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Imposto sobre importação	Imposto sobre transmissão de propriedade <i>causa mortis</i>	Imposto sobre propriedade territorial urbana
Imposto sobre consumo de mercadorias	Imposto sobre vendas e consignações	Imposto predial
Imposto sobre produção, comércio, distrib., cons., import., export. comb., minerais, energ. elétrica	Imposto sobre exportação de mercadorias	Imposto sobre transmissão de propriedades imob. <i>inter vivos</i>
Imposto de renda e proventos	Imposto sobre atos e negócios estaduais	Imposto de licenças
Imposto de transf. fundos para o exterior		Imposto de indústria e profissões
Imposto sobre negócios, atos e instrumentos federais		Imposto sobre diversões públicas
Imposto sobre propriedade territorial rural		Imposto sobre atos municipais
Impostos nos Territórios		

Fonte: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Elaboração própria.

A partir da década de 1950, a economia brasileira começou a se **industrializar de maneira mais intensa**, por meio de políticas do governo de incentivo à indústria, com avanço da indústria de base, montagem da indústria de bens de capital e substituição de importação de bens de consumo duráveis e não duráveis (Oliveira F., op. cit.). Ao longo do tempo, o Estado brasileiro valeu-se de diferentes instrumentos e mecanismos de maneira a desviar parcela do excedente do consumo para a produção, gerando e mantendo um conjunto de estímulos à industrialização do País (Abdal, 2015). Em decorrência, entre 1953 e 1957, verificou-se uma nova queda pronunciada no II (Tabela 3).

Nesse período, a participação do IR superou pela primeira vez a participação do IC, no âmbito da União (Tabela 3). No entanto, entre 1958 e 1963, houve aumento da participação do II, decorrente do Plano de Metas lançado pelo governo, que estimulou à industrialização e,

paralelamente, aumentou a importação de máquinas, equipamentos e insumos industriais para formação bruta de capital fixo (Oliveira F., op. cit.).

O golpe militar de 1964 interrompe o período democrático inaugurado em 1946, instalando no País, pela segunda vez no século XX, um Estado autoritário e centralizador, trazendo de volta o **federalismo formal** (Soares e Machado, op. cit.). Apesar do autoritarismo no País, a descentralização fiscal foi mais uma vez preservada, bem como a orientação para a industrialização.

Em 1965, por força da EC nº 18, foi promovida uma Reforma Tributária, consolidada com a **Constituição de 1967**, que teve como objetivo o crescimento acelerado e por isso, favoreceu à acumulação privada, via benefícios fiscais, para estimular setores considerados estratégicos. Dessa forma, o governo federal assumiu o controle do processo de crescimento, financiando os investimentos em infraestrutura no âmbito do plano de desenvolvimento (Varsano, 1996).

Foram criados os seguintes impostos: (i) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de competência federal, substituindo o IC; (ii) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) de competência federal, substituindo o Imposto sobre Operação de Créditos; (iii) ICM de competência estadual, substituindo o IVC; e (iv) ISS de competência municipal.

A Constituição inovou também com a criação do FPE e do FPM, incidindo sobre o IR e IPI federais, com objetivos redistributivos de receita (Lopreato, op. cit.). Destaca-se a reunião de impostos sobre transmissão de bens imóveis em um só imposto de competência estadual. O Quadro 7 resume as competências tributárias consolidadas na Constituição de 1967.

Quadro 7: Competências tributárias previstas na Constituição de 1967.

UNIÃO	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	MUNICÍPIOS
Imposto sobre importação	Imposto sobre transmissão de bens imóveis	Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana
Imposto sobre exportação	Imposto sobre circulação de mercadorias	Imposto sobre serviços
Imposto sobre propriedade territorial rural		
Imposto de renda e proventos		
Imposto sobre produtos industrializados		
Imposto sobre operações de crédito		
Imposto sobre serviços de transporte e comunicação		
Imposto sobre prod., import., circul., distrib. ou consumo de comb.		
Imposto sobre extr., circul., distrib. ou consumo de minerais		

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Elaboração própria.

A Reforma Tributária de 1967 proporcionou uma modernização da estrutura tributária do País, promovendo ações de racionalização e estabelecendo as bases de incidência dos impostos em quatro grupos: produção, circulação, consumo de bens e serviços e impostos especiais. Destaca-se, ainda, a extinção da cumulatividade do IVC e criação do ICM, imposto tipo IVA, incidindo sobre o valor adicionado. No entanto, foi retirada a autonomia de estados e municípios de legislar e estabelecer alíquotas sobre seus próprios impostos (Oliveira F., op. cit.).

Portanto, em termos de federalismo fiscal, o modelo combinou centralização da arrecadação na União com transferências para os governos subnacionais. A Tabela 2 evidencia essa situação, apresentando o acréscimo de participação da União na arrecadação de 63% no período entre 1946 e 1966, para 72% após 1967. Ainda assim, a autonomia fiscal de estados e municípios foi mantida, porém, reduzida ao seu mínimo (Varsano, 1996).

Em decorrência do conjunto de incentivos fiscais concedidos e a perspectiva de uma crise fiscal, foram reduzidos os repasses de recursos para os governos subnacionais. Mesmo com essa redução, foi inevitável o desequilíbrio fiscal do Estado, quando o País passou a recorrer a empréstimos externos nos anos 1970 para completar o esforço de industrialização. Entretanto, no final da década de 1970, o segundo choque do petróleo elevou a inflação americana e, em decorrência, os Estados Unidos provocaram um choque de juros, aumentando o custo da dívida externa e instalando uma crise fiscal no Brasil (Bastos *et al.*, 2020). Em resposta, o governo passou a emitir moeda para financiamento do déficit, alimentando o processo inflacionário (Oliveira F., *op. cit.*).

Como medidas de ajuste, foi promovida a redução dos incentivos fiscais, incrementado o IOF, bem como corrigida a tabela do IR, que no período entre 1979 e 1981, passou a superar o IPI em participação, no âmbito da União (Tabela 3). Em 1982, no contexto do Plano de Ajuste Econômico do Governo Militar foram também promovidas medidas de restrição de importações para equilibrar as contas externas, e consequente nova queda de participação do II (Tabela 3).

Além da crise econômica e fiscal, demandas da sociedade por mais políticas sociais e descentralização minaram as bases do regime autoritário, culminando na redemocratização e na promulgação da **Constituição de 1988** (Souza, *op. cit.*). A nova Constituição elevou os municípios ao status de entes federativos, ampliou a competência tributária dos entes subnacionais e inaugurou um novo pacto federativo no Brasil. A Constituição implementou, pela segunda vez, um **federalismo cooperativo**, ao promover um compartilhamento de responsabilidades pela mesma política pública entre os três níveis de governo, conferindo nova descentralização político-administrativa no País, além de fiscal (Soares e Machado, *op. cit.*).

No campo tributário, destaca-se a ampliação da base de incidência do ICM estadual, tornando-se ICMS, que passou a incidir sobre energia elétrica e combustíveis, antes de competência da União. Foi também atribuída aos estados, a competência do Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCD), bem como do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Aos municípios, foi adicionada a competência do Imposto sobre a Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis (ITBI). O Quadro 8 resume as competências

tributárias consolidadas na Constituição de 1988, com as alterações em relação ao Quadro 7 em negrito.

Quadro 8: Competências tributárias previstas na Constituição de 1988.

UNIÃO	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	MUNICÍPIOS
Imposto sobre importação	Imposto sobre transmissão <i>causa mortis</i> e doação	Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana
Imposto sobre exportação	Imposto sobre circulação de mercadorias prestação de serviços de transp. interest. e intermun. e de comunicação	Imposto sobre transmissão intervivos
Imposto de renda e proventos	Imposto sobre propriedade de veículos automotores	Imposto sobre serviços
Imposto sobre produtos industrializados		
Imposto sobre operações de crédito		
Imposto sobre propriedade territorial rural		
Imposto sobre grandes fortunas		
Imposto sobre prod., extr., comerc. ou import. de produtos prejudiciais à saúde (LC)		

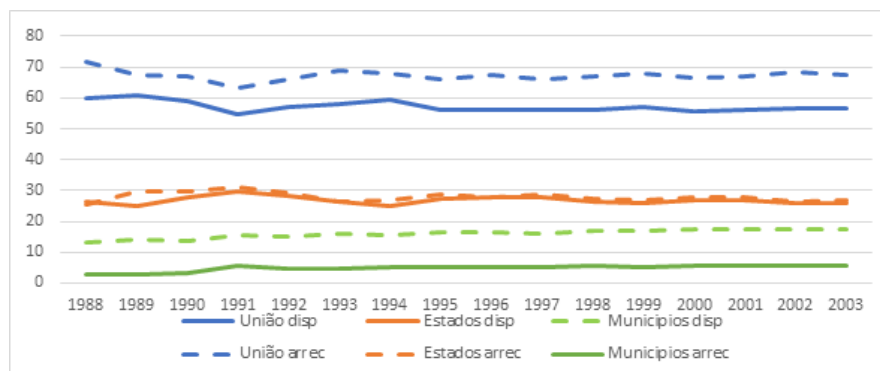
Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Elaboração própria.

No entanto, a descentralização dos recursos não foi alinhada a uma definição de competências de políticas públicas no nível subnacional, nem acompanhada de regras de responsabilidade fiscal dos entes federados (Lopreato, op. cit.). Dessa forma, para suprir esse desequilíbrio entre receitas e encargos federais, a partir de 1992, a União adotou uma série de medidas, tais como: (i) criação de contribuições sociais não compartilhadas com os governos subnacionais (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, Contribuição sobre o Financiamento da Seguridade Social - COFINS) e ampliação de base do Programa de Integração Social (PIS) de competência da União, com consequente redução de participação do IR e IPI, refletindo nas transferências federais para estados e municípios; (ii) aumento da responsabilidade financeira com saúde e educação no nível subnacional; (iii) correção do excesso de liberdade de gastos e endividamento dos entes federados, culminando com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000.

Foi, portanto, instaurado um **federalismo centralizado** (Lopreato, op. cit.), com retomada da preponderância do governo federal e esvaziamento da posição dos estados, que passaram a ser os entes mais prejudicados. Os estados sofreram limitações em termos: (i) tributários, com queda da receita disponível em detrimento aos municípios; (ii) orçamentários, com vinculações de gastos em políticas sociais; (iii) legislativos, com perda de poder dos legislativos estaduais; (iv) regulatórios, com proeminência da União; e (v) políticos, em detrimento da União (Rezende, 2013).

O Gráfico 9 ilustra a evolução da receita arrecadada (linha pontilhada) e disponível pós transferências (linha cheia) de cada ente federado, a partir da promulgação da Constituição de 1988. Percebe-se que o pequeno ganho estadual em receita no primeiro momento foi esvaziado em prol dos municípios.

Gráfico 9: Evolução da distribuição federativa de receitas (arrecadada X disponível).



Fonte: Afonso, J.; Castro, K. Estadísticas Revisadas (2019). Elaboração própria.

Foi inaugurada uma nova composição das relações intergovernamentais, na qual os municípios assumem o papel de executores das políticas sociais sob a autoridade normativa da União, conquistando uma posição inédita de articulação direta com o centro e promovendo uma expansão de serviços em diferentes áreas, devido ao aumento da receita disponível (Lopreato, op. cit.). Apesar da queda do protagonismo estadual, os estados mantiveram (e continuam mantendo até hoje) seu papel na coordenação, suporte técnico e financeiro para as políticas sociais, além de colaborarem em sua realização (Lício *et al.*, 2021).

No campo tributário, com a criação de novas contribuições federais, somaram-se em **cinco o número de tributos incidentes sobre o consumo, cobrados nas três esferas de governo (ICMS, ISS, PIS, COFINS, IPI)**, adicionando complexidade e ineficiência ao sistema. Além disso, em decorrência da ausência de um plano nacional de desenvolvimento regional e do próprio esvaziamento dos estados aqui relatado, foram sendo concedidos benefícios fiscais no âmbito do ICMS estadual com o objetivo de atrair empresas e fomentar o desenvolvimento local, dando início a chamada “guerra fiscal”. Em consequência, foi promovida uma queda da arrecadação global e uma progressiva desestruturação do sistema tributário, que também prejudicou a competitividade do País e o crescimento de longo prazo, pois tais tributos sobre o consumo oneravam a produção, as exportações e os investimentos (Borges, 2022; CCiF, 2019). Dessa forma, pode-se dizer que a própria Constituição de 1988 plantou a semente para uma nova reforma tributária.

O tema reforma tributária vem sendo discutido há bastante tempo, dentro do contexto de desenvolvimento econômico e social no Brasil. Conforme exposto, antes da atual Reforma Tributária do Consumo, o Brasil já tinha experimentado duas grandes reformas no campo da tributação: a primeira, com a Constituição de 1967, na época da ditadura militar, de forte concentração do poder decisório na esfera federal, quando se deu a consolidação do modelo de

desenvolvimento industrial; e a segunda, com a Constituição de 1988, concebida sob o espírito da redemocratização, com maior autonomia fiscal para estados e municípios, fortalecendo o federalismo e promovendo a universalização das políticas sociais.

Mesmo diante da necessidade de uma nova reforma, as diversas propostas não prosperavam durante décadas, apesar do consenso quanto à complexidade e distorções do sistema tributário brasileiro. O patamar alto de carga tributária, acima de 30% do PIB já em 2001, comparável ao dos países ricos, parecia ainda insuficiente para um financiamento adequado do Estado e prejudicava a atividade econômica, com peso elevado nos impostos sobre consumo (que são regressivos) e elevado nível de renúncias, criando **razões de justiça fiscal e econômicas para uma reforma**.

Mais recentemente, em 2019, foram apresentadas duas Propostas de Emenda Constitucional (PECs) visando à criação de um imposto de incidência ampla sobre bens e serviços, o IBS, se distinguindo, porém, pela abrangência de competência. No âmbito da PEC nº 45/2019 (da Câmara dos Deputados), o IBS abrangeria os tributos federais, estaduais e municipais, enquanto a PEC nº 110/2019 (do Senado Federal) previa o IBS de competência subnacional. As propostas de reforma ainda não prosperaram naquele ano devido à falta de consenso político (entre Câmara e Senado), à pressão de setores econômicos que estavam sendo beneficiados e à falta de consenso entre governo federal, estados e municípios. A própria complexidade do tema (desafio de harmonizar a legislação sem prejudicar nenhum ente federativo ou setor produtivo), as prioridades de governo (foco na Reforma da Previdência à época) e a coordenação com a pandemia (adiamento da discussão da reforma) também contribuíram para o atraso da reforma. O atraso de uma nova reforma tributária no País, apesar da concepção geral de sua necessidade, pareceu estar em linha com o argumento de que os tomadores de decisão podem ter projetos com objetivos corretos e, ainda assim, são incapazes de implementá-los, pois se o fizessem, desafiariam o equilíbrio existente, incluindo o próprio equilíbrio corrente de poder (World Bank, op. cit.).

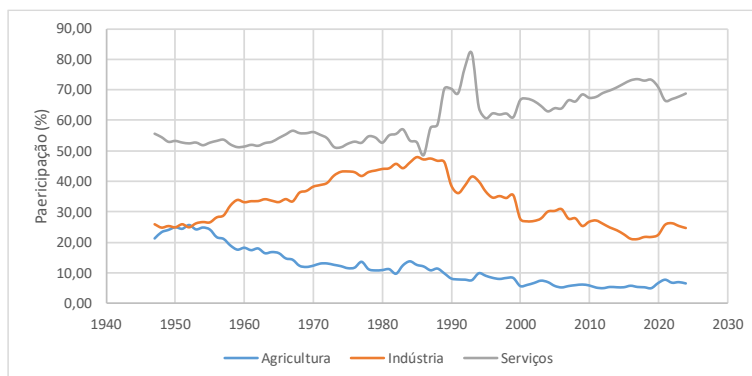
Entretanto, em 2023, ano inicial de um novo ciclo político, abriu-se uma “janela política de oportunidade” (Kingdon, op. cit.) para discussão de uma nova reforma tributária, com base em um projeto substitutivo da PEC nº 45/2019. A partir de uma tramitação relativamente rápida nas duas casas do Congresso Nacional, foi publicada a EC nº 132, em 20 de dezembro de 2023, estabelecendo as bases para uma “grande reforma tributária sistêmica” do consumo, assim qualificada pela OCDE (2024).

Quanto à estrutura produtiva pós-Constituição de 1988, uma política macroeconômica adversa e a falta de políticas industriais de longo prazo prejudicaram a competitividade da

indústria, levando a uma **economia mais dependente de commodities e do setor de serviços**, que perdura até os dias de hoje (Fagundes e Caciatori, 2020). A perda de competitividade da indústria nacional a partir dos anos 1980 foi atribuída ainda à armadilha de liberalização comercial e financeira. As altas tarifas de importação antes praticadas permitiam o Brasil e a América Latina em geral se industrializarem, uma vez que constituíam um mecanismo de neutralização da supervalorização da taxa de câmbio a longo prazo decorrente das exportações de *commodities*, conhecida como doença holandesa. A doença holandesa, aliada à alta dos juros, levou a indústria nacional enfrentar uma desvantagem competitiva, produzindo desindustrialização (Bresser-Pereira, 2020).

O Gráfico 10 apresenta a série histórica de participação percentual de cada setor econômico no Valor Adicionado. A partir da segunda metade da década de 1980, enquanto a participação de serviços é crescente, a participação da indústria é decrescente revelando a tendência de desindustrialização, considerando a ampliação do conceito clássico do termo desindustrialização, que considera, além da redução da proporção entre o emprego industrial e o total, o decréscimo da razão entre valor adicionado da indústria e PIB (Tregenna, 2009). A queda de participação do valor industrial é um indicativo do processo de desindustrialização (Bresser-Pereira e Marconi, 2009).

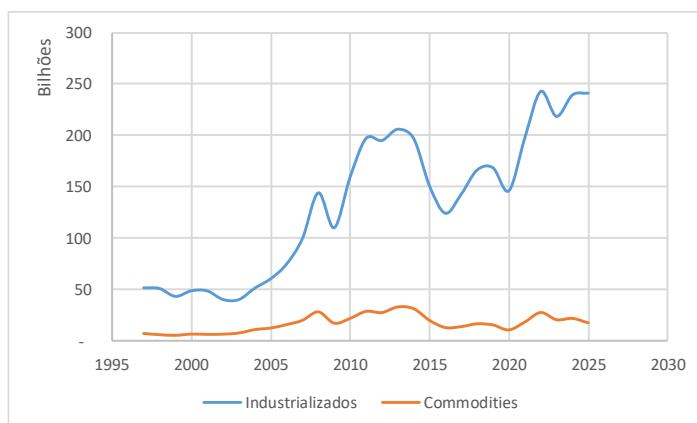
Gráfico 10: Participação relativa de cada setor econômico no Valor Adicionado.



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

O desempenho econômico do período, não acompanhado pelo crescimento da indústria e sim pelo setor de serviços (segmento do comércio, em especial), significa que os produtos comercializados estavam sendo importados (Fagundes e Caciatori, op. cit.), conforme se verifica no Gráfico 11. Nos últimos 20 anos, as importações brasileiras de industrializados cresceram quase 300%, enquanto que as importações de *commodities*, apenas 41%. Esse comportamento das importações consiste em uma outra forma de avaliar a desindustrialização (Bresser-Pereira e Marconi, op. cit.)

Gráfico 11: Evolução das importações brasileiras (valor FOB).

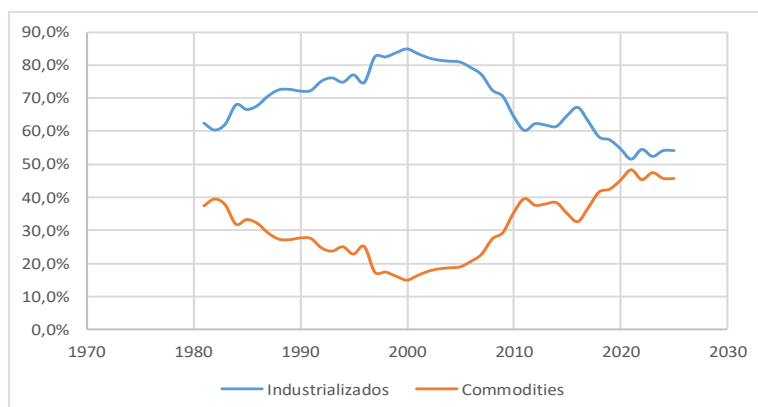


Fonte: MDIC/SECEX. Elaboração própria.

Por fim, o Gráfico 12 ilustra a série histórica da participação percentual de produtos industrializados e *commodities* nas exportações brasileiras, de 1981 a 2025. A partir do ano 2000, verifica-se queda da participação das exportações de produtos industrializados e simultâneo incremento das exportações de *commodities*, de baixo valor agregado, que também é um indicativo do processo de desindustrialização do País (Bresser-Pereira e Marconi, *op. cit.*).

Observa-se um processo de reversão da pauta de exportação na direção de produtos primários, associado à “doença holandesa” (Oreiro e Feijó, 2010). Esse processo parece se mostrar atenuado a partir de 2021, quando as duas curvas se tornam próximas e paralelas, conforme demonstra o Gráfico 21.

Gráfico 12: Participação percentual de produtos industrializados e commodities nas exportações brasileiras.



Fontes: IBGE e MDIC/SECEX. Elaboração própria.

No entanto, a taxa básica de juros, após atingir o menor nível histórico de 2% ao ano em 2020, em meio a pandemia, para estimular a economia, subiu significativamente para combater a inflação gerada pelo aumento da oferta monetária, decorrente dos pacotes governamentais de estímulo e expansão monetária, bem como do choque de demanda, devido à demanda reprimida, mudanças no perfil de consumo e auxílio governamental de renda (Amin *et al*,

2024). Porém, testes econométricos sugerem impacto nulo da elevação da taxa de juros sobre o índice de preço das *commodities*, e negativo sobre a taxa de câmbio, provocando uma leve apreciação, bem como sobre o nível de atividade (Feijó *et al*, 2022). Assim, a alta taxa de juros desestimula o investimento e tende a apreciar o câmbio, dentre outras razões que podem indicar que a economia brasileira está presa em um círculo vicioso de quase estagnação (Bresser-Pereira, 2024).

Em resumo, os dados de participação do valor adicionado da indústria, bem como referentes às pautas de exportação e importação demonstram que o Brasil se tornou um país de economia baseada no setor de serviços, sem ter propriamente alcançado uma fase de desenvolvimento industrial característica dos países ricos. Esses países, a exemplo dos Estados Unidos e dos países europeus, devido ao avanço tecnológico, experimentaram um deslocamento do nível de empregos do setor industrial, o que caracteriza um processo de desindustrialização. O Brasil, bem como a América Latina em geral, sofrem de desindustrialização precoce, uma vez que começaram o processo de desindustrialização em níveis de renda que são uma fração dos países de economia avançada (Rodrik, 2015).

Retomando a ideia do “perfil de estrutura tributária” que os países percorrem, conforme o seu estágio de desenvolvimento e capacidade de tributar (Hinrichs, *op. cit.*), verifica-se que a evolução da estrutura produtiva brasileira, em paralelo à trajetória do seu sistema tributário, demonstrou a existência da correspondência entre estágio de desenvolvimento econômico e estrutura tributária ao longo da história do federalismo brasileiro. Demonstrou ainda a atual tendência de ênfase em impostos sobre o consumo, em especial tipo IVA. O Quadro 9 resume os aspectos aqui apontados da evolução do federalismo, estrutura produtiva e tributação.

Em resumo, em 1891, a economia brasileira partiu de um modelo agrário-exportador, fortemente baseado na produção e exportação de *commodities*, com pouca diversificação industrial, e uma estrutura tributária fortemente dependente de impostos sobre o comércio internacional. Atualmente, o Brasil possui uma economia relativamente industrializada, mais dependente, no entanto, de *commodities* e de serviços, com predomínio dos impostos sobre consumo tipo IVA.

Quadro 9: Evolução do federalismo, da estrutura produtiva e do sistema tributário no Brasil.

PERÍODO	FEDERALISMO	ESTRUTURA PRODUTIVA	SISTEMA TRIBUTÁRIO	CONSTITUIÇÃO
1891-1929	descentralizado (dual)	modelo agrário-exportador (café), pouca diversificação industrial	separação campo tributário: União X estados / predomínio dos impostos sobre o comércio internacional - União: II (68% - 45% 1ª guerra), IC (12% - 23%), IR (3%- 1924) / estados - 1/3 da arrecadação total	1891
1930 -1942	centralizado (dual)	início da industrialização (início PSI/mercado interno); indústria de base	II predomina mas continua a reduzir, pequeno incremento do IC e IR; IVC estadual; municípios passam a tributar	1934 1937
1942-1945	centralizado	segue industrialização (2ª Guerra Mundial)	II (15%), IC (36%), IR (31%)	
1946-1963	descentralizado (cooperativo)	industrialização mais intensa (siderurgia, metalurgia, bens de consumo duráveis estimulados pelo Estado)	II em queda (PSI), IC e IR continuam a crescer; introdução de transferências pela União	1946
1964-1987	centralizado	Milagre Econômico - forte industrialização (siderurgia, petroquímica, automobilística)	Criação do IPI (ex-IC) e IOF (federais), ICM (estadual), ISS (municipal) União - acréscimo do IR/redução II estados e municípios- acréscimo do ICM e ISS / FPE E FPM	1967
1988-1991	descentralizado em 3 níveis de gov. (universalização de políticas sociais)	Economia mais dependente de commodities e serviços	ICMS, IPVA, ITCD estaduais; ITBI municipal; predomínio dos impostos sobre consumo; criação de contribuições; estados e municípios - cerca de 1/3 da arrecadação total em 2024	1988
1992 - 2025	centralizado	Mantida	Mantido, perda de dinamismo do ICMS, municípios com maior receita disponível.	1988 EC 132/2023
a partir de 2026	centralizado com menor autonomia fiscal dos GSNs	Mantida	Início da implementação da EC 132/23 - extinção do ICMS, ISS, PIS, COFINS, IPI, criação da CBS, IBS, IS. Neutralidade tributária, princípio do destino.	1988

Fontes diversas. Elaboração própria.

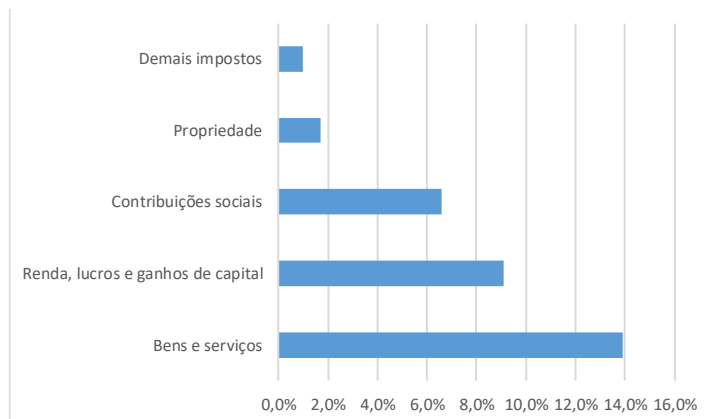
3.3 A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 132/2023

Em 2024, a carga tributária brasileira atingiu 32,3% do PIB (STN, 2025), comparável à carga média dos países da OCDE (33,7% em 2023) e acima da carga média da ALC (21,3% em 2023), conforme exposto na Seção 2.2 e demonstrado no Gráfico 7. Em geral, os tributos incidem sobre diferentes bases, tais como renda, patrimônio, contribuições sociais e consumo de bens e serviços. Em 2024, ainda sob o regime tributário pré-reforma, os tributos sobre o consumo foram os que mais arrecadaram no Brasil, totalizando um montante superior a R\$ 1,6 trilhão, correspondendo a 43,0% da arrecadação total e a 13,9% do PIB brasileiro (STN, op. cit.).

O Gráfico 13 apresenta a estrutura tributária do Brasil, contendo a participação dos impostos por base de incidência, como porcentagem do PIB, em 2024. Verifica-se que os

impostos sobre bens e serviços foram os que mais participaram da arrecadação total, seguidos dos impostos sobre a renda e das contribuições sociais.

Gráfico 13: Estrutura tributária do Brasil 2024 (% do PIB).



Fonte: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, MINISTÉRIO DA FAZENDA. Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral 2024. Elaboração própria.

A EC nº 132/2023 promoveu mudanças profundas na tributação sobre a base consumo no Brasil, extinguindo e criando novos tributos, de competência nacional e subnacional. No âmbito do governo federal, a Emenda prevê a extinção das contribuições PIS e COFINS, do IOF incidente sobre operações de seguros, e do IPI, mediante adoção de alíquota zero, com algumas exceções. Paralelamente, no âmbito subnacional, serão extintos o ICMS, de competência dos estados e do Distrito Federal, e o ISS, de competência dos municípios e do Distrito Federal.

A ideia da reforma do novo modelo de tributação do consumo partiu da concepção internacional do IVA, incidente ao longo de toda cadeia produtiva. Todavia, o novo IVA brasileiro foi previsto na Emenda com o desenho de um IVA dual: um IVA de competência compartilhada entre estados, municípios e Distrito Federal – o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de incidência sobre uma base ampla de operações com bens e serviços; e um segundo IVA de competência da União – a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), com o mesmo fato gerador do IBS. Ainda foi previsto no texto da Reforma, o Imposto Seletivo federal (IS), incidente sobre alguns bens e serviços considerados nocivos à saúde ou ao meio ambiente,

A opção pelo IVA dual seria a solução recomendável para conciliar os objetivos de harmonização, simplificação e modernização do sistema tributário com a necessidade de preservação de autonomia federativa (Rezende, 2009). Assim, a Reforma considerou preservar a base do federalismo fiscal brasileiro.

Contudo, a EC nº 132/2023 alterou significativamente o arranjo estabelecido pela Constituição de 1988, dando início a um **novo modelo de federalismo fiscal**. A estreita relação

entre os domínios tributário e federativo faz com que alterações no sistema de tributos impactem diretamente a dinâmica federativa (Lopreato, op. cit.). Nesse contexto, a Reforma promoverá uma considerável redução na autonomia das administrações tributárias sobre o consumo dos entes subnacionais, ao restringir competências que atualmente lhes são atribuídas no âmbito do ICMS e do ISS.

Essa redução de autonomia torna-se evidente ao se analisar o próprio texto da Emenda, ao prever que:

1. A instituição do IBS por meio de lei complementar federal será única e uniforme em todo o território nacional (Art. 156-A, §1º, IV; §5º e §6º), já concretizada na Lei Complementar nº 214/2025. Essa norma estabelece as diretrizes gerais do novo tributo, define os regimes diferenciados, específicos e favorecidos, além de regulamentar as regras de transição para o novo modelo tributário;
2. No que se refere à competência de legislar, cada ente subnacional definirá apenas a alíquota do IBS, que deverá ser uniforme para todas as operações (Art. 156-A, §1º, V);
3. A administração do IBS será realizada de forma integrada, por meio do Comitê Gestor do IBS, composto por representantes dos estados, dos municípios e do Distrito Federal (Art. 156-B, caput);
4. Esse Comitê atuará como entidade autônoma, assumindo atribuições centrais da administração tributária do imposto: regulamentar e interpretar a legislação (com efeito vinculante), gerir a arrecadação e a distribuição da receita, decidir o contencioso tributário e coordenar as atividades de fiscalização, lançamento e a cobrança do IBS (Art. 156-B, I a III).

Diante desse novo arranjo, é evidente que o modelo de tributação proposto representa uma significativa redução nos graus de autonomia dos entes subnacionais, tanto no âmbito legislativo quanto na própria gestão do novo imposto sobre o consumo, cuja competência hoje lhes é atribuída. Críticos chegaram a questionar a compatibilidade desse modelo com o pacto federativo, argumentando que ele comprometeria a autonomia de estados e municípios na condução de suas políticas orçamentárias. Por outro lado, contrapõe-se a esse entendimento a tese de que a autonomia financeira permanece resguardada, na medida em que a definição das alíquotas do IBS, prerrogativa dos entes, afeta diretamente a arrecadação e, consequentemente, a receita própria de cada um deles (Orair e Gobetti, 2019).

De maneira geral, o IBS e a CBS terão os mesmos fatos geradores, mesmas hipóteses de não incidência e mesmos regimes diferenciados de tributação (Art. 195, § 16), cuja previsão já se encontra no corpo da Emenda. Estão previstas na Emenda diversas operações beneficiadas

com redução de alíquotas de 30%, 60% e 100% (casos de isenção), além de operações beneficiadas com crédito presumido e regimes específicos de tributação (Art. 9º). Dessa forma, apesar do intuito de não concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais relativos ao imposto ou de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, a própria Emenda prevê exceções, **afastando o novo IVA do modelo ideal**.

No Art. 145, a referida Emenda trouxe normas principiológicas do Direito Tributário como principais diretrizes que o Sistema Tributário deverá observar:

1. Princípio da simplicidade, verificado na incidência do IBS e da CBS sobre uma base ampla de todas as operações com bens e serviços, com legislação única em todo o território nacional (Art. 156-A, § 1º, I, IV e VI; Art. 195, § 16);
2. Princípio da transparência, verificado a partir da obrigatoriedade de os dois tributos ter seu valor informado no respectivo documento fiscal, além de não integrarem sua própria base de cálculo – cobrança “por fora” (Art. 156-A, § 1º, IX e XII);
3. Princípios da justiça tributária e da cooperação, verificado com a previsão da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que objetiva reduzir as desigualdades regionais e sociais, por meio de transferência de recursos do Governo Federal para os estados e Distrito Federal (Art. 159-A);
4. Princípio da defesa do meio ambiente, verificado com a criação do Imposto Seletivo incidente sobre alguns bens e serviços considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente (Art. 153, VIII); com a previsão legal de priorização de projetos que prevejam ações de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono no âmbito do FNDR (Art. 159-A, § 2º); com a previsão de alíquotas diferenciadas do IPVA em função do impacto ambiental (Art. 155, § 6º, II); com a determinação de 5% da cota-parte do IBS ser distribuída entre os municípios com base em indicadores de preservação ambiental (Art. 158, IV, § 2º, III).

Além dos princípios mencionados no Art. 145, somam-se mais dois princípios que inovam em relação à tributação do consumo que vem sendo praticada:

5. Princípio da não-cumulatividade, com a previsão de creditamento amplo, ou seja, todas as aquisições da empresa de bens materiais e imateriais poderão ser aproveitadas como crédito (Art. 149-B, IV), sendo que o contribuinte pagará o imposto somente sobre o valor adicionado ao produto;
6. Princípio da atenuação de efeitos regressivos da tributação sobre o consumo, com a previsão de alterações na legislação tributária com a finalidade de atenuar efeitos

regressivos (Art. 145, § 4º), tais como a devolução do imposto (*cashback*) para pessoas de baixa renda (Art. 156-A, § 5º, VIII).

E por fim, destacam-se dois outros princípios de grande relevância para o federalismo fiscal:

7. Princípio da neutralidade tributária (Art. 156-A, §1º), verificado com a obrigatoriedade de manter inalterada a carga tributária global dos impostos sobre o consumo, com previsão de redução das alíquotas de referência, caso a arrecadação exceda os tetos estipulados, relacionados a médias dos totais arrecadados previamente à implementação da Reforma (ADCT, Art. 130, §§ 4º e 5º);
8. Princípio do destino, verificado com a previsão de distribuição do produto da arrecadação do IBS ao ente federativo de destino (Art. 156-A, §4º, II).

O princípio do destino, visando a extinção da guerra fiscal, ao estabelecer que o IBS será arrecadado no local do consumo do bem ou serviço, e não mais no local de sua produção, promoverá uma mudança significativa no resultado de repartição das receitas entre os governos subnacionais. Essa alteração terá impacto direto sobre a dinâmica federativa, sobretudo no que diz respeito à redistribuição horizontal de recursos entre os entes, que financiam, em grande medida, suas políticas sociais por meio da arrecadação tributária.

Devido à nova partilha de recursos, a Emenda estabeleceu dois períodos de transição. O primeiro trata da transição do sistema de cobrança dos tributos atuais (ICMS, ISS, PIS, COFINS e IPI) para o novo (IBS, CBS, IS), de 2026 até 2033 (Art. 124 a Art. 130). O segundo relaciona-se à transição federativa, de 2029 a 2077 (Art. 131), decorrente da adoção do princípio do destino. Espera-se, em 2078, a vigência integral do novo sistema tributário do consumo.

No entanto, com relação a potenciais perdas de arrecadação decorrentes da mudança do local da cobrança do imposto, da origem para o destino, está previsto no texto da Emenda, o seguro-receita (Art. 132), advindo da própria arrecadação do IBS. Esse deverá ser distribuído aos entes mais prejudicados pela adoção do destino, com redução gradativa, entre 2078 e 2097, até a sua extinção, quando se encerra completamente a transição federativa.

Ainda nesse contexto de auxílio aos entes subnacionais, foi prevista a criação de dois novos fundos constitucionais, também presentes no escopo da Reforma, que seriam o FNDR (Art. 159-A, caput), mencionado anteriormente, além do Fundo de Compensação dos Benefícios Fiscais (art. 12), destinado a compensar os benefícios do ICMS concedidos por prazo certo e sob condição. Ambos os fundos contarão com aportes exclusivos da União e terão como beneficiários os estados e o Distrito Federal.

Verifica-se, portanto, que o novo modelo do IBS representa uma inflexão relevante no tipo de federalismo fiscal vigente desde a Constituição de 1988. Partiu-se de um arranjo mais descentralizado e competitivo, marcado, por exemplo, pela guerra fiscal, para um modelo que privilegia maior coordenação, via Comitê Gestor, e cooperação, inclusive com a previsão de transferências adicionais de receita. A autonomia fiscal dos entes federativos permanece formalmente assegurada pela prerrogativa de definir as alíquotas do imposto; entretanto, há uma limitação substancial quanto ao poder normativo, que passa a pertencer à União, e à operacionalização do tributo, que será coordenada via Comitê Gestor.

As competências de arrecadar, gastar e transferir recursos entre esferas de governo consistem em dimensões fundamentais do federalismo fiscal, com efeitos diretos sobre as desigualdades regionais e, conseqüentemente, sobre o bem-estar da população (Soares e Machado, *op. cit.*). Com a Reforma, a adoção do princípio do destino terá efeitos significativos na arrecadação do IBS dos entes subnacionais, com reflexos na distribuição horizontal de recursos e, portanto, no panorama atual de desigualdade.

Nesse sentido, avaliar se a atual Reforma Tributária será capaz de fortalecer o pacto federativo brasileiro, ao promover uma nova lógica de repartição de receitas que beneficie unidades federadas mais vulneráveis, constitui uma questão relevante que será estudada no Capítulo 4 desta pesquisa. Considerando o atual panorama de desigualdade regional do País, é de grande importância investigar se a dinâmica do novo IVA conduzirá ao incremento de arrecadação dessas unidades menos favorecidas, levando a um aumento de bem-estar da população.

3.4 EFEITOS ECONÔMICOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Dada a magnitude da Reforma, que promoveu uma mudança sistêmica na tributação de consumo, é essencial quantificar seus efeitos. Em linhas gerais, esta seção do trabalho irá apresentar uma revisão de literatura dos estudos que foram desenvolvidos para avaliar os impactos econômicos e redistributivos da Reforma, sintetizados no Quadro 10.

A seleção dos estudos apresentados neste item, analogamente ao exposto para os estudos contidos no Quadro 1 (Seção 2.3), partiu de artigos de reforma tributária contidos na plataforma gov.br, bem como foi feita uma busca no Google Acadêmico, que para o caso específico deste item, de artigos que tratam dos efeitos econômicos e fiscais da recente Reforma Tributária no Brasil, desde os projetos de emendas constitucionais que a antecederam, no período de 2019 a 2023.

Alguns estudos procuraram analisar os efeitos no crescimento econômico, além dos impactos regionais e setoriais das mudanças no sistema tributário de consumo no Brasil para um tributo único, tipo IVA, com alíquota única que garantisse o nível de arrecadação original (Borges, 2020; Oliveira J., 2020; Domingues e Cardoso, 2020; Libânio, 2021; Ferreira *et al.*, 2022; Oliveira J., 2023). De maneira geral, os estudos apontaram crescimento econômico decorrente da Reforma, a depender da alíquota padrão adotada e a taxas maiores quando considerados os efeitos de produtividade (Borges, *op. cit.*; Domingues e Cardoso, *op. cit.*). Em termos setoriais, apontaram a indústria de transformação como o setor que mais ganharia, enquanto no setor de serviços, alguns segmentos perderiam em atividade (Oliveira J., 2020). Quanto à perspectiva regional, o Sudeste e o Centro-Oeste apresentariam o maior ganho em termos de crescimento do PIB, sendo que o Distrito Federal e Minas Gerais foram apontadas como as unidades federadas de maior ganho, enquanto Amapá, Roraima e Alagoas como as de maior perda (Oliveira J., 2020).

Os efeitos redistributivos de renda também foram objetos de diversos estudos (Domingues e Cardoso, *op. cit.*; Libânio, *op. cit.*; Ibarra *et al.*, 2021), que convergiram em resultados de ganhos redistributivos com a Reforma. Os gastos da família tendem a decrescer, aumentando o poder de compra, especialmente dos mais pobres, uma vez que a cesta de consumo das famílias de maior renda é mais intensiva em serviços, que atualmente é menos tributada.

É de especial interesse para a presente pesquisa, o estudo de impactos econômicos e fiscais regionais de Oliveira J. (2023), que estimou o crescimento econômico para cada UF decorrente da Reforma para três cenários: (i) PEC n° 45/2019, com alíquota de 25% para todos os setores e período de dez anos de transição; (ii) PEC n° 110/2019, com alíquota de 26,9% para todos os setores e período de seis anos de transição; (iii) projeto substitutivo da PEC n° 45/2019, que foi consubstanciado na EC n° 132/23, com alíquota padrão de 28,8%, prevendo reduções de alíquotas, e um ano de teste, um ano de transição para a CBS e quatro anos de transição para o IBS. Os resultados obtidos podem ser sintetizados da seguinte forma:

1. A variação de diferença acumulada de crescimento do PIB, em relação ao cenário base, ao final do período de transição, seria de 5,75% para a PEC n° 45/2019, 4,48% para a PEC n° 110/2019 e 2,39% para o substitutivo, podendo ser ampliado para 2,47% se ampliasse o período de transição para seis anos (e não sete, pois nesse caso, o valor decresceria). O menor valor no caso do substitutivo decorreria, principalmente, da manutenção de alguns regimes especiais e exceções;

2. O ganho de produtividade em relação ao cenário base, ao final do período de transição, seria de 5,47% para a PEC nº 45/2019, 3,95% para a PEC nº 110/2019 e 1,63% para o substitutivo, podendo ser ampliado para 1,78% se ampliasse o período de transição em mais dois anos. No caso do substitutivo, a manutenção de regimes especiais de tributações contribuiu para não serem obtidos maiores ganhos de produtividade;
3. Os empregos também cresceriam, em relação ao cenário base, em 3,22% para a PEC nº 45/2019, 1,44% para a PEC nº 110/2019 e 1,03% para o substitutivo;
4. Em termos setoriais, a PEC nº 45/2019 também produziria resultados maiores de crescimento do que o substitutivo, sendo que se destacaram os setores de extrativismo, indústria de transformação e distribuição de energia, água e gás; por outro lado, a PEC nº 45/2019 apresentaria variações de PIB negativas bem menores do que os do substitutivo, nos setores de hospedagem e alimentação, agropecuária e transportes;
5. Na perspectiva regional, foram estimadas as variações de PIB para todas as UFs. Os resultados da variação de PIB para o cenário do substitutivo seriam expressivamente menores do que para o cenário da PEC nº 45/2019, tanto em termos de ganhos, quanto em termos de perdas, uma vez que o substitutivo prevê a manutenção de regimes tributários especiais, com exceções à alíquota padrão. Com o substitutivo, oito estados teriam decréscimos de PIB, que variam entre -1,71% a -0,07%, e dezenove apresentariam acréscimos, variando entre 0,04% a 3,92%. Os resultados por estado encontram-se listados na 3ª coluna da Tabela 5 (Seção 4.4).

Quadro 10: Efeitos econômicos da Reforma Tributária no Brasil.

FOCO DA PESQUISA	AUTORES	ANO	MÉTODO	DADOS	PRINCIPAIS RESULTADOS
Efeitos no crescimento econômico	Borges (CCIF)	2020	Modelo semiestrutural, com cointegração em séries temporais	bases diversas	Elevação do PIB potencial de 20,2% em 15 anos, e de 24% no longo prazo.
Impactos macroeconômicos e setoriais	Oliveira J.	2020	Modelo de equilíbrio geral dinâmico	TRUs (IBGE), NFe	Elevação do PIB de 5,5% (alíquota do IVA de 25% / transição de 10 anos), de 1,5% (26,9% / seis anos) e de 2,0% (26,9% / dez anos) / ganhos de produtividade do trabalho nos 3 cenários / SE e CO - maior aumento do PIB, S reduz após transição/ Indústria transf. e distrib água energia - maiores ganhos de eficiência.
Impactos macroeconômicos, efeitos redistributivos	Domingues e Cardoso (CCIF)	2020	Modelo de equilíbrio geral computável	Contas Nacionais	Impacto no PIB de 4% (sem produtividade), 12% (com produtividade - conservador) e 20% (com produtividade - otimista); efeito positivo em bem-estar nos 4 cenários; maiores impactos positivos na indústria transformação, quedas em alguns serviços; ganhos redistributivos.
Impactos macroeconômicos	Libânio	2021	Modelo BRIGHT(equilíbrio geral)	TRUs, Contas Nacionais (IBGE), POF	Ganhos em crescimento econômico e redistributivos (não há <i>trade-off</i> entre eficiência e equidade com a reforma); setores primários e industrial mais favorecidos, setor de serviços menos favorecido.
Efeitos redistributivos	Ibarra, Rubião e Fleury (Banco Mundial)	2021	Cálculo determinístico	POF	Redução dos gastos da família (-4,3%), aumento do poder de compra decil mais pobre (10,2%), IS reduz os ganhos (Cenário - IVA UNIFORME + IS); pequena redução de gastos e redução do poder de compra (Cenário - IVA uniforme subst. PIS/Cofins).
Impactos macroeconômicos	Ferreira <i>et al.</i>	2022	Modelo de equilíbrio geral	TRUs (IBGE)	Ganhos de crescimento do PIB (7,8%) e de bem-estar (1,9%) para um reforma neutra (carga) com alíquota única e não cumulatividade; ganhos de crescimento de PIB (5,9%) para (apenas) alíquota uniforme
Impactos macroeconômicos, setoriais e regionais	Oliveira J.	2023	Modelo de equilíbrio geral	Matriz de Insumo Produto Inter-regional, Global Trade Analysis Project, IBPT	PEC 45/19 X substitutivo - aumentos de: 5,8% X 2,5% (PIB); 5,5% X 1,8% (produtividade); 3,2% X 1,0% (emprego); maior crescimento - PEC 45/19 (extrat., ind. transf., distrib. luz, água, gás); perdas atenuadas - substitutivo (hospedagem, aliment., transp., agropec.); maiores ganhos PIB regional PEC 45/19 (DF, MG, RR); perdas atenuadas - substitutivo (AP, RR, AL)

Fonte: diversas, conforme especificadas nas linhas do quadro. Elaboração própria.

Portanto, com base nos estudos apresentados, espera-se que a recente Reforma Tributária apresente resultados positivos de crescimento econômico global, a depender da magnitude da alíquota, porém atenuados pela previsão de regimes diferenciados, específicos e favorecidos de tributação, produzindo exceções à regra geral de apuração do IBS, que exige alíquota única. Em termos de equidade, espera-se também algum ganho, uma vez que a Reforma irá aumentar a carga tributária do setor de serviços, item de maior peso na cesta de consumo dos mais ricos.

Por outro lado, o emprego de instrumentos de desonerações e isenções contidos na presente Reforma, que afasta o modelo brasileiro do IVA ideal, se mostra pouco eficaz para mitigar a regressividade do imposto, conforme a literatura aponta (vide Seção 2.4). Com a finalidade de redução da regressividade, a presente Reforma contém hipóteses de devolução do imposto, chamada *cashback* (EC nº 132/23, Art. 156-A, § 5º, VIII).

Em síntese, o Capítulo 3 revelou um alinhamento da trajetória da tributação no Brasil com o pressuposto do perfil tributário que os países percorrem à medida que se desenvolvem (Hinrichs, op. cit.), bem como evidenciou a atual tendência de ênfase de impostos sobre o consumo tipo IVA, para o caso brasileiro. Em termos do federalismo brasileiro, apesar dos períodos de centralização política, a descentralização fiscal sempre foi preservada, em maior ou menor grau, mantendo-se os impostos de competência dos dois ou três entes federativos. A Reforma Tributária do Consumo inovou ao extinguir os impostos de maior arrecadação de estados e municípios, o ICMS e o ISS, e criar o IBS, de competência compartilhada entre os entes subnacionais. Além disso, o IBS, o novo IVA subnacional, também inovou ao ser instituído por uma lei complementar federal, única e uniforme em todo território nacional. Dessa forma, estabeleceu-se um nítido *trade-off* com a Reforma de ganhos de simplicidade e coordenação, em detrimento da perda de autonomia dos entes subnacionais.

Complementarmente, a Reforma previu a adoção do princípio do destino para a arrecadação do IBS, o que promoverá uma nova distribuição de receita tributária entre os entes subnacionais. Considerando o panorama de desigualdade regional brasileira, torna-se importante verificar se o novo cenário de receitas possuirá ou não efeito equalizador de receita, o que será objeto de estudo desta pesquisa no Capítulo 4.

O Capítulo 3 encerra trazendo estudos de impacto da Reforma Tributária brasileira no crescimento econômico, na distribuição de renda, nos setores econômicos, além dos impactos regionais. Os estudos demonstraram que a Reforma tende a ter efeitos positivos sobre o crescimento econômico, a depender da alíquota adotada, bem como ganhos redistributivos de renda. Setores como a indústria de transformação tendem a se beneficiar, enquanto alguns tipos

de serviços que atualmente gozam de uma tributação mais baixa, deverão ser onerados com a Reforma. Por fim, os estudos também demonstraram que à medida que o novo IVA se afasta do modelo do IVA ideal, com adoção de alíquotas diferenciadas e regimes especiais, os ganhos com a Reforma se reduzem, a exemplo do crescimento regional que se mostrou mais atenuado quando estimado para o substitutivo da PEC nº 45/2019, base da Reforma Tributária, que contém regimes diferenciados de tributação.

4. A NOVA PARTILHA FEDERATIVA

Em 2024, a arrecadação total dos estados, municípios e Distrito Federal dos impostos sobre consumo somou cerca de R\$ 1,0 trilhão de reais, sendo aproximadamente 94% desse montante proveniente do ICMS estadual e do ISS municipal (STN, op. cit.). Diante do volume de recursos envolvidos, bem como da adoção do princípio do destino na arrecadação do IBS, que virá a substituir os atuais ICMS e ISS, estimar essa nova partilha tornou-se um desafio importante, especialmente porque a receita desses impostos é a principal fonte de financiamento de políticas públicas essenciais, como saúde e educação.

Nesse sentido, este capítulo se dedica a estimar a receita potencial do IBS para cada UF, composta pelo estado e seus municípios, que impacta o federalismo fiscal do País. Pretende-se investigar se a nova distribuição de receitas contribuirá para a mitigação da desigualdade regional, aumentando a arrecadação das UFs menos favorecidas em termos de renda.

O Capítulo 4 encontra-se estruturado da seguinte forma, apresentando: na Seção 4.1, estudos anteriores que versam sobre a partilha horizontal de receita do novo IVA, com a finalidade de comparar com os resultados desta pesquisa; na Seção 4.2, o conceito de capacidade tributária potencial estrutural, que serve de base para a estimativa do IBS potencial no presente estudo; na Seção 4.3, a metodologia de estimação empregada, que envolve modelos de regressão multivariados; e finalmente, na Seção 4.4, os resultados obtidos nesta pesquisa.

4.1 ESTUDOS ANTERIORES

Esta seção reúne estudos que analisaram a nova matriz de distribuição horizontal de receita tributária decorrente da Reforma, com o intuito de comparar os resultados desta pesquisa com as estimativas já apresentadas na literatura. Assim, os trabalhos selecionados são discutidos com foco nos resultados que são diretamente comparáveis aos achados desta pesquisa.

A partir de 2019, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicou três artigos que trataram dos efeitos da Reforma Tributária na distribuição de recursos do novo IBS entre as UFs.

O primeiro baseou-se nas propostas de reforma apresentadas em 2019 (PEC nº 45/2019 e PEC nº 110/2019). A partir de uma proxy de participação de cada ente federado no consumo de bens e serviços do País, o potencial redistributivo de longo prazo da reforma foi analisado qualitativamente, como sinalização de tendências (Orair e Gobbeti, op. cit.).

Com esse objetivo, dados de renda aferida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por cidade foram cruzados com dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF/IBGE), da propensão média a consumir de cada UF, estimando-se a proporção média de

renda de cada UF dispendida em itens de consumo sujeitos ao IBS. Dessa forma, foi possível comparar o que cada ente arrecadava de ICMS e ISS com o que arrecadaria de IBS com a Reforma, considerando a implementação imediata das mudanças, sem regra de transição.

Os resultados indicaram que oito UFs tenderiam a perder participação no novo IBS: Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, São Paulo, Mato Grosso, Amazonas, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, em ordem decrescente de perdas relativas. Por outro lado, dezenove tenderiam a ganhar, sendo que os grandes ganhadores seriam majoritariamente estados das regiões Nordeste e do Norte: Amapá, Maranhão, Pará, Tocantins, Acre, Piauí, Alagoas, Distrito Federal, Ceará, Sergipe e Rio Grande do Norte, em ordem decrescente de ganhos relativos.

O segundo estudo aperfeiçoou o primeiro, utilizando uma média entre aqueles mesmos dados obtidos pelo cruzamento entre a renda do censo do IBGE com a propensão média a consumir da POF do primeiro estudo e os dados das Tabelas de Recursos e Usos das Contas Nacionais - TRU/IBGE como base de consumo (Gobetti, Orair e Monteiro, 2023). Foi também alertado que os resultados deveriam ser considerados qualitativamente, como uma sinalização de tendências, e não em termos absolutos.

Os resultados foram apresentados de forma agrupada, não citando UFs isoladamente, porém indicando que a Reforma favoreceria as UFs de menor renda, medida pelo PIB per capita, enquanto as UFs de renda média e alta perderiam participação no total da arrecadação estadual, de 81% para 78%. Quanto aos municípios, cerca de 85% dos 5.568 tenderiam a ganhar com a Reforma. Foi verificada ainda uma redução de 22% do índice de Gini, indicando queda significativa da desigualdade.

Finalmente, o terceiro estudo atualizou as estimativas anteriores, considerando o substitutivo da PEC nº 45/2019, que deu origem à Reforma (Gobetti e Monteiro, 2023). Em geral, os resultados indicaram um deslocamento de receita das UFs de renda *per capita* média e alta para as de menor nível de renda, da ordem de 7%.

Amapá, Distrito Federal e Piauí tenderiam a ter ganhos de arrecadação entre 40% e 50%, enquanto Rio Grande do Norte, Alagoas, Acre e Paraíba, entre 20% e 30%. Todavia, Amazonas e Espírito Santo poderiam ter perdas de arrecadação entre 30% e 40%; Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, entre 20% e 30%; São Paulo, 14%; e Rondônia, 8%.

4.2 A CAPACIDADE TRIBUTÁRIA POTENCIAL ESTRUTURAL

O potencial tributário de um imposto, sob o ponto de vista estrutural, se refere a receita máxima que o governo é capaz de arrecadar, dadas as condições socioeconômicas locais (Viol,

2006). Pode ser estimado por meio da construção de modelos econométricos, nos quais o imposto se torna a variável dependente de outras variáveis explicativas. Tais variáveis traduzem características socioeconômicas locais, a exemplo de população, renda per capita, produção, consumo, etc. e seriam utilizadas como aproximações de possíveis bases tributárias ou de outros fatores que podem afetar a capacidade dos estados de constituírem receita.

Diferentemente da metodologia de cunho determinístico utilizada nos estudos do Ipea para prever a nova distribuição da receita tributária sobre o consumo entre as UFs brasileiras, decorrente da Reforma, esta pesquisa emprega o conceito de capacidade tributária potencial, aplicado para o IBS. Assim, o IBS potencial de cada UF é estimado por meio de equações multivariadas e comparado com as atuais arrecadações sobre o consumo de ICMS e ISS, sendo a UF o conjunto formado pelo estado e seus municípios.

Na literatura, diversos trabalhos estimaram a capacidade potencial tributária de países sob o enfoque estrutural. Destacam-se Lotz e Morss (1969), Shin (1969), Chelliah (1971), Bahl (1971), Tait, Grätz e Eichengreen (1979), Mann, A. (1980), Piancastelli (2001) e Café (2003). O Quadro 11 apresenta esses estudos, indicando o método econométrico e variáveis utilizadas, e resume os principais resultados alcançados.

Quadro 11: Estudos de estimação da capacidade potencial tributária em âmbito internacional.

AUTORES	ANO	MÉTODO	VARIÁVEIS	PRINCIPAIS RESULTADOS
Lotz e Morss	1967	Regressão simples e múltipla da capacidade tributária potencial de países em desenvolvimento, com dados médios de corte do período 1961-1965.	Renda <i>per capita</i> , grau de abertura.	Ambas as variáveis foram estatisticamente significativas, apenas para o grupo de países em desenvolvimento.
Shin	1969	Regressão múltipla da capacidade tributária potencial de países desenvolvidos e em desenvolvimento, com dados de corte do período 1963-1965.	Adicionou mais três variáveis ao trabalho de Lotz e Morss: razão produto agrícola, inflação, crescimento populacional.	Variáveis estatisticamente significativas: renda <i>per capita</i> , produto agrícola e crescimento populacional, para amostra total; produto agrícola e inflação, para países em desenvolvimento.
Chelliah	1971	Regressão múltipla da capacidade tributária potencial de países em desenvolvimento, com dados médios de corte dos períodos 1953-1955 e 1966-1968.	Renda <i>per capita</i> , grau de abertura e produto da indústria extrativa.	Variáveis estatisticamente significativas: grau de abertura e produto da indústria extrativa.
Bahl	1971	Regressão múltipla da capacidade tributária potencial de países em desenvolvimento, com dados médios de corte do período entre 1966-1968.	Produto agrícola, grau de abertura (exportações) e produto da indústria extrativa.	Variáveis estatisticamente significativas: produto agrícola e produto da indústria extrativa.
Tait, Grätz e Eichengreen	1979	Atualização do estudo de Lotz and Morss, e Chelliah, com dados médios de corte do período de 1972-1976.	Renda <i>per capita</i> , grau de abertura (exportações) e produto da indústria extrativa.	Variáveis estatisticamente significativas: produto da indústria extrativa e grau de abertura
Mann	1980	Estimação da capacidade tributária potencial do México com séries temporais, no período de 1895 a 1975.	Grau de abertura, renda <i>per capita</i> , produto agrícola.	Variáveis estatisticamente significativas por um determinado período de tempo.
Piancastelli	2001	Estimação da capacidade tributária potencial de países desenvolvidos e em desenvolvimento, com dados em painel, no período de 1985 a 1995.	Renda <i>per capita</i> , grau de abertura, produto agrícola, produto da indústria, produto do setor de serviços.	Variáveis estatisticamente significativas para amostra total: renda <i>per capita</i> , grau de abertura; para países de baixa e média renda: grau de abertura, sendo que para países de média renda, produto agrícola afeta negativamente e produto da indústria afeta positivamente.
Café	2003	Regressão múltipla da capacidade tributária potencial de países industrializados e da América Latina, com dados de corte, em 1980 e 1995.	Renda <i>per capita</i> , grau de abertura (exportação), produto agrícola, produto da indústria, produto do setor de serviços.	Variáveis estatisticamente significativas para o modelo completo: renda <i>per capita</i> , grau de abertura; para os grupos em separado, os resultados tornam-se mais significativos quando adicionada a variável produto agrícola

Fonte: Diversas, conforme Autores/Ano especificados nas linhas do quadro. Elaboração própria.

Adicionalmente, estudos de Reis e Blanco (1996), Marinho e Moreira (1999), Piancastelli *et al.* (2004), Carvalho *et al.* (2007), Café (2011) e Café, Fonseca e Chaim (2023) estabeleceram comparações entre a capacidade tributária dos estados brasileiros, listados no Quadro 12.

Quadro 12: Estudos de estimação da capacidade potencial tributária dos estados brasileiros.

FOCO DA PESQUISA	AUTORES	ANO	MÉTODO	VARIÁVEIS	PRINCIPAIS RESULTADOS
Capacidade tributária potencial e grau de eficácia tributária	Reis e Blanco	1996	Estimativa da capacidade tributária potencial dos 26 Estados brasileiros (GO + TO) , com médias trienais de dados em painel, centradas em 1970, 1975, 1980, 1985 e 1990, para arrecadação federal, estadual e municipal.	PIB, população total e urbana, inflação, produto da indústria.	Ajuste do modelo satisfatório, excluindo-se a esfera municipal.
Capacidade tributária potencial de vários impostos e esforço fiscal	Marinho e Moreira	1999	Estimação da capacidade tributária potencial dos Estados da Região Nordeste, por tributo federal (IR e CSLL, IPI), estadual (ICMS) e contribuições federais, utilizando a função de produção de fronteira estocástica, no período de 1991 a 1996.	Exportações, importações, inflação, população total e urbana, renda <i>per capita</i> , população rural e urbana, grau de urbanização.	Variáveis estatisticamente significativas para: IR e CSLL - população urbana e exportações; IPI - renda <i>per capita</i> , população urbana, grau de urbanização e inflação; ICMS: renda <i>per capita</i> , população urbana, grau de urbanização, exportações, inflação; COFINS, PIS, CPP - renda <i>per capita</i> , população total e urbana, exportações, inflação; Contrib. Prev. - renda <i>per capita</i> , população total e urbana, inflação.
Capacidade tributária potencial e esforço fiscal	Piancastelli <i>et al.</i>	2004	Estimação da capacidade tributária potencial dos Estados brasileiros, com dados em painel, no período de 1986 a 1999.	PIB, PIB <i>per capita</i> , produto agrícola, da indústria e dos serviços.	Variáveis estatisticamente significativas: PIB <i>per capita</i> , produto da indústria e dos serviços.
Capacidade tributária potencial	Carvalho <i>et al.</i>	2007	Estimação da capacidade tributária potencial, com dados em painel dos Estados brasileiros, nos anos de 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995 e 2000.	PIB, população total, grau de urbanização, produto da indústria, inflação.	Variáveis estatisticamente significativas: PIB, população total e grau de urbanização.
Capacidade tributária potencial e esforço fiscal	Café	2011	Regressão múltipla da capacidade tributária potencial do ICMS dos Estados brasileiros, com dados de corte, nos anos de 2003 a 2007.	PIB, população total, grau de abertura, produto da agricultura, da indústria e dos serviços.	Variáveis estatisticamente significativas : PIB, população, produto da indústria.
Capacidade tributária potencial e esforço fiscal	Café <i>et al.</i>	2023	Regressão múltipla da capacidade tributária potencial do ICMS dos Estados brasileiros, com dados de corte em 2014.	PIB, população total, produto da agricultura, da indústria e dos serviços, exportações, importações, índice de Gini, empregos formais, taxa de inadimplência, renda.	Variáveis estatisticamente significativas : PIB, população e índice de Gini.

Fonte: Diversas, conforme Autores/Ano especificados nas linhas do quadro. Elaboração própria.

4.3 METODOLOGIA

Considerando o princípio da neutralidade tributária, previsto na Reforma, o IBS total a ser arrecadado pelos entes subnacionais deverá ser o mesmo que atualmente estados e municípios arrecadam de ICMS e ISS, respectivamente. Com base nesse princípio, o IBS potencial de cada UF será estimado a partir das receitas atuais de ICMS e ISS. Será utilizado o método dos Mínimos Quadros Ordinários (MQO) de estimação, a partir da seguinte equação de regressão múltipla linear (Wooldridge, 2010):

$$\hat{y}_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \dots + \beta_K x_{Ki} + \mu_i$$

Onde,

- $\hat{y}_i$ - Valor estimado para a receita de IBS de cada UF;
- i - Índice que representa cada UF (de 1 a 27);
- j - Índice que representa o número de variáveis explicativas (de 0 a K);
- x_{ji} - Variável explicativa j da UF i
- β_j - Parâmetro a ser estimado para cada variável j ;
- β_0 - Intercepto;
- μ_i - Resíduo da UF índice i .

Após a estimação dos parâmetros β , serão aplicados os testes Reset de erro de especificação da regressão, Breusch-Pagan de heterocedasticidade, de normalidade e Variation Inflation Factors de multicolinearidade, para análise e seleção estatística do modelo mais adequado. Serão também utilizados os critérios de Akaike, Schwarz e Hanna- Quinn, como também o erro médio absoluto entre os IBS potencial e a soma das arrecadações efetivas de ICMS e ISS para seleção do modelo mais adequado. O programa Gretl (Cottrel e Luccheti, 2026) será utilizado para construção dos modelos de estimação da capacidade tributária potencial do IBS, usando a metodologia acima descrita, bem como para aplicação dos testes estatísticos.

Considerando o princípio do destino adotado na Reforma, variáveis explicativas que reflitam, direta ou indiretamente, o consumo das UFs serão testadas nos modelos, tais como venda de combustíveis e consumo de eletricidade, além de renda *per capita*, população, nível de emprego, Índice de Desenvolvimento Socioeconômico⁷ e Índice de Gini. O Quadro 13 consolida essas variáveis, incluindo suas fontes, tomando o ano base de 2024.

Quadro 13: Variáveis socioeconômicas de estimação dos modelos.

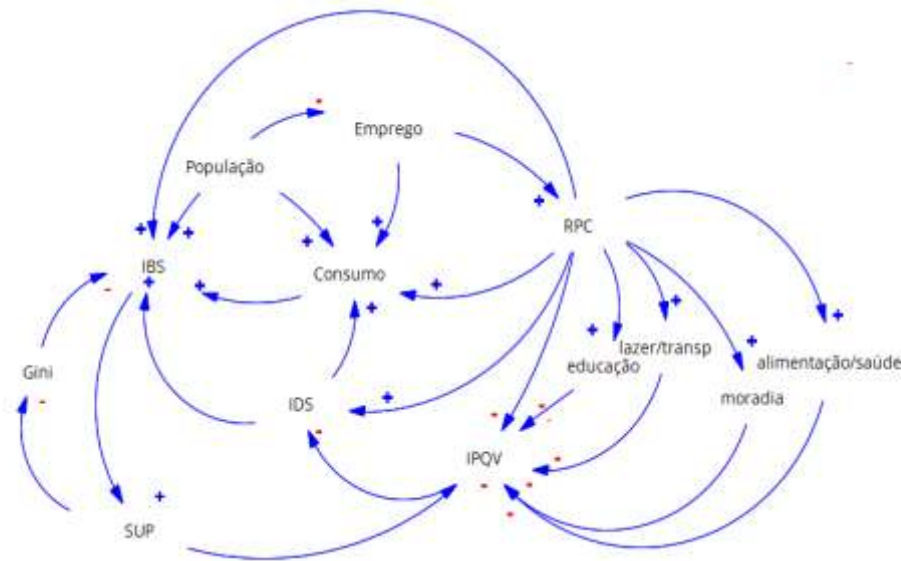
VARIÁVEIS	UNIDADES	FONTES	NOTAS
ICMS estadual	R\$ (mil)	STN/SICONFI	preços correntes
ISS municipal	R\$ (mil)	STN/SICONFI	preços correntes
Renda <i>per capita</i> mensal	R\$	IBGE/AGÊNCIA	preços correntes
População	indivíduos	STN/SICONFI	projeções
Índice de Gini	índice	IBGE/SIDRA	desigualdade de renda
Nível de emprego	unidades	Ipeadata	saldo de empregos
Vendas de combustíveis pelas distribuidoras	m3	ANP	vendas das distribuidoras
Consumo de energia elétrica	índice	Ipeadata	consumo total
Índice de desenvolvimento socioeconômico	índice	IBGE/POF	multidimensional

Fontes diversas. Elaboração própria.

O Gráfico 14 contém o Diagrama de Loop Causal (DLC) do IBS (Sterman, 2000), que facilita a visualização das relações de causalidade entre as variáveis, bem como os sinais esperados. O DLC foi construído usando o programa Vensim (Ventana Systems), com o intuito de apresentar uma visão sistêmica da modelagem do IBS.

⁷ Calculado a partir da diferença entre renda *per capita* e do agregado da perda da qualidade de vida, que inclui várias dimensões: moradia, serviços de utilidade pública, educação, alimentação e saúde, lazer e transporte. Fonte: IBGE.

Gráfico 14: Diagrama de Loop Causal.



Elaboração própria, com o uso do programa Vensim.

Conforme o DLC, o aumento de arrecadação do IBS é esperado com o aumento da população, da renda *per capita* (RPC), do consumo, do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDS) e com a redução do Índice de Gini (menor desigualdade). Por sua vez, o aumento do consumo depende do aumento da população, da renda *per capita*, do nível de emprego, que é também responsável pelo aumento da renda *per capita*, e do IDS, que representa qualidade de vida, em múltiplas dimensões. Quanto maior a renda, maior a qualidade de alimentação e saúde, moradia, lazer e transporte, e educação, os quais reduzem a perda de qualidade de vida (IPQV), e aumentam o IDS. Finalmente, quanto maior a arrecadação de IBS, maior a oferta de serviços de utilidade pública (SUP), menor a perda de qualidade de vida e maior o IDS, que por sua vez, retroalimenta o consumo, fazendo girar a economia como um todo.

4.4 RESULTADOS OBTIDOS

A seleção do modelo do IBS potencial mais adequado partiu da obtenção do nível de significância de no mínimo 5% das variáveis individualmente, bem como da estatística F do conjunto de variáveis. Sinais esperados e valores satisfatórios do R^2 ajustado foram também considerados. Em uma segunda rodada de seleção, foram verificados os resultados de testes estatísticos (Reset, Breush Pagan, Normalidade, Colineariade), empregando erros robustos na modelagem (variante HC1), em caso de heterocedasticidade. Foram também considerados os menores valores obtidos nos critérios Akaike, Schwarz e Hanna-Quinn, além do menor erro

percentual absoluto médio. Esses resultados estão demonstrados na Tabela 4 para os modelos mais promissores. Os destaques em vermelho referem-se a critérios não atendidos.

Tabela 4: Modelos de estimação do IBS potencial.

VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	MODELOS IBS - β / (p value)						
	(1)	(2) robusto	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
ln_pop	0,318 (0,0001)	0,969 (<0,0001)			1,036 (<0,0001)	0,715 (0,0020)	0,967 (<0,0001)
ln_rpc	0,431 (0,0105)	1,052 (<0,0001)	1,942 (0,0030)	0,494 (0,0099)			1,033 (0,0001)
ln_emp						0,348 (<0,0805)	
IDS					0,125 (0,4164)		
Gini			-9,1478 (0,0479)				
ln_comb	0,690 (<0,0001)						
ln_energia				0,903 (<0,0001)			
intercepto	5,216 (0,0001)	0,919 (0,572)	13,934 (0,0096)	5,345 (0,0002)	7,011 (<0,0001)	9,066 (<0,0001)	1,085 (0,438)
R2 ajustado	0,976	0,938	0,337	0,951	0,860	0,874	0,936
F (p valor)	2,72E-19	2,60E-18	0,0027	6,99E-17	2,14E-11	6,31E-12	2,89E-18
Reset (p valor)	0,313	0,427	0,119	0,049	0,347	0,282	0,442
Breush Pagan (p valor)	0,663	HC1	0,702	0,246	0,619	0,125	HC1
Normalidade	0,370	0,440	0,466	0,402	0,446	0,063	0,465
Colinearidade	12,393	1,087	1,000	1,227	1,129	6,709	1,092
Akaike	-13,832	10,609	74,467	4,037	32,458	29,708	11,209
Schwarz	-8,649	14,496	78,354	7,924	36,346	33,596	15,097
Hanna-Quinn	-12,291	11,765	75,623	5,193	33,614	30,864	12,365
erro médio absoluto	0,13	0,20	0,66	0,18	0,32	0,29	0,2

Fonte: Gretl. Elaboração própria.

Dessa forma, o modelo 2, que contém as variáveis explicativas população e renda *per capita*, foi selecionado para estimar o IBS potencial de cada UF, observando que como o teste de Breush-Pagan indicou heterocedasticidade, foram utilizados erros robustos como medida corretiva para fazer as inferências:

$$\text{Modelo 2: } \widehat{\ln IBS}_i = 0,919 + 0,969 \ln_pop_i + 1,052 \ln_rpc_i + \mu_i$$

Para incluir efeitos de crescimento econômico advindo da Reforma, foram utilizados os resultados de Oliveira J. (op. cit.) de variação de PIB de cada UF (incluídos na Tabela 5), estimados no âmbito do substitutivo da PEC 45/2019, que deu origem à Reforma Tributária

materializada com a EC nº 132/2023. Foi também considerado que a variação da renda média *per capita* está diretamente associada à variação de PIB *per capita*. Portanto, o modelo 7 contém as mesmas variáveis explicativas do modelo 2 selecionado (população e renda *per capita*), incluindo efeitos de crescimento econômico:

$$\text{Modelo 7: } \ln \widehat{IBS}_i = 1,085 + 0,967 \ln_{pop}_i + 1,033 \ln_{rpc}_i + \mu_i$$

Na Tabela 5, percebe-se que valores de crescimentos estimados para as UF's decorrentes das Reformas são bem moderados, com média de 0,7%, sendo que apenas duas UF's apresentaram crescimento superior a 3%. O próprio autor (Oliveira J., op. cit.) apontou que os resultados de crescimento econômico, no âmbito do substitutivo, eram atenuados quando comparados com os resultados obtidos a partir da PEC nº 45/2019 e da PEC nº 110/2019.

As colunas da Tabela 5 demonstram o roteiro de cálculo. Os valores do IBS previstos foram ajustados, considerando o princípio da neutralidade, de manutenção da carga tributária total de consumo no nível subnacional. Ao final, são apresentadas as variações entre o IBS ajustado e a soma dos impostos sobre consumo (ICMS e ISS) arrecadados em 2024 em cada UF, calculadas com o intuito de identificar quais UF's tenderiam a perder ou ganhar em termos de arrecadação. Foram simuladas as duas situações, sem e com efeitos de crescimento econômico (modelos 2 e 7, respectivamente).

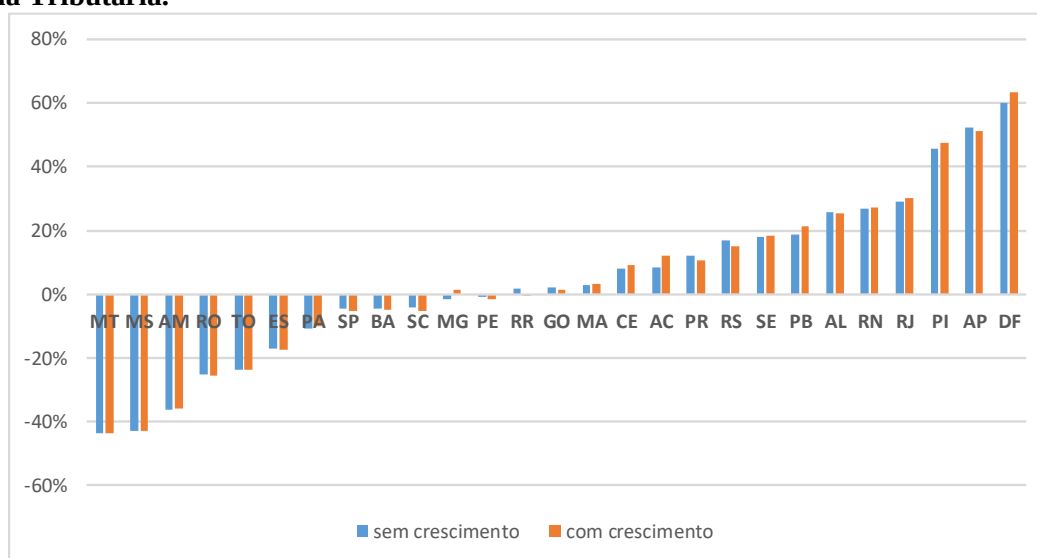
Tabela 5: Estimativa do IBS potencial de cada UF e variações de arrecadação, sem e com crescimento econômico.

UF	ICMS+ISS arrecadado	crescimento por UF (Oliveira J.)	IBS previsto		IBS ajustado		variação	
			sem crescimento	com crescimento	sem crescimento	com crescimento	sem crescimento	com crescimento
MT	35.581.373.733	0,47%	19.924.181.864	19.799.054.085	20.082.519.054	19.993.931.628	-43,6%	-43,8%
MS	25.125.083.435	0,52%	14.269.639.424	14.202.729.480	14.383.040.046	14.342.523.686	-42,8%	-42,9%
AM	17.386.002.112	0,39%	10.975.155.891	11.021.348.482	11.062.375.299	11.129.829.085	-36,4%	-36,0%
RO	8.788.277.034	-0,41%	6.530.177.747	6.472.964.292	6.582.072.977	6.536.676.193	-25,1%	-25,6%
TO	8.475.385.566	0,22%	6.426.526.326	6.411.121.157	6.477.597.839	6.474.224.350	-23,6%	-23,6%
ES	23.636.953.517	0,76%	19.401.185.318	19.348.872.771	19.555.366.262	19.539.319.283	-17,3%	-17,3%
PA	27.313.888.326	0,75%	24.156.033.012	24.281.971.540	24.348.000.663	24.520.973.411	-10,9%	-10,2%
SP	285.754.726.563	1,67%	270.475.451.975	267.971.690.807	272.624.916.545	270.609.274.633	-4,6%	-5,3%
BA	44.856.488.241	-0,07%	42.475.785.603	44.841.505.073	42.813.340.068	45.282.869.712	-4,6%	-4,8%
SC	47.733.262.417	0,34%	45.369.231.864	42.276.617.822	45.729.780.505	42.692.736.864	-4,2%	-5,1%
MG	92.008.898.204	3,92%	89.903.256.379	28.741.272.704	90.617.716.279	29.024.166.453	-1,5%	1,5%
PE	29.487.434.931	-0,32%	28.966.331.219	2.210.976.257	29.196.526.241	2.232.738.388	-1,0%	-1,6%
RR	2.234.566.160	-1,71%	2.251.584.438	32.594.193.632	2.269.477.748	32.915.010.796	1,6%	-0,1%
GO	32.513.195.404	-0,07%	32.974.487.719	92.437.631.500	33.236.535.504	93.347.473.883	2,2%	1,2%
MA	15.638.467.735	0,09%	15.938.445.761	15.986.332.894	16.065.108.363	16.143.682.698	2,7%	3,2%
CE	23.058.430.576	0,84%	24.747.739.786	24.934.045.608	24.944.409.722	25.179.465.694	8,2%	9,2%
AC	2.379.359.403	2,91%	2.558.021.641	64.685.312.279	2.578.350.202	65.321.994.956	8,4%	12,1%
PR	59.057.085.857	0,04%	65.662.905.584	2.641.466.256	66.184.727.761	2.667.465.602	12,1%	10,6%
RS	56.409.050.861	-0,09%	65.322.344.700	64.195.567.294	65.841.460.445	64.827.429.524	16,7%	14,9%
SE	6.427.266.944	0,20%	7.531.047.656	7.531.800.798	7.590.896.784	7.605.934.584	18,1%	18,3%
PB	10.718.344.099	2,08%	12.616.861.871	12.866.591.722	12.717.127.893	12.993.234.630	18,6%	21,2%
AL	9.427.171.421	-0,57%	11.773.298.908	11.691.173.590	11.866.861.147	11.806.247.127	25,9%	25,2%
RN	9.713.474.850	0,63%	12.217.070.109	12.241.528.700	12.314.158.991	12.362.019.256	26,8%	27,3%
RJ	71.227.267.152	2,36%	91.207.229.343	91.930.620.086	91.932.051.898	92.835.472.072	29,1%	30,3%
PI	8.591.928.879	1,04%	12.432.750.535	12.546.404.908	12.531.553.427	12.669.896.291	45,9%	47,5%
AP	1.703.706.502	-0,93%	2.574.960.420	2.549.084.214	2.595.423.594	2.574.174.265	52,3%	51,1%
DF	15.191.228.843	3,77%	24.105.358.569	24.567.739.087	24.296.923.511	24.809.553.702	59,9%	63,3%
TOTAL	970.438.318.766	0,70%	962.787.063.663	960.979.617.038	970.438.318.766	970.438.318.766	4,2%	4,5%

Fonte: Gretl. Elaboração própria.

O Gráfico 15 ilustra as variações de arrecadação sobre o consumo após a implementação do princípio do destino, em ordem crescente, sem e com crescimento econômico: quinze UFs tenderiam a ganhar arrecadação em termos percentuais, para ambos os casos estimados. Observa-se que a média de variação de arrecadação ampliou 0,3 pontos percentuais (de 4,2% para 4,5%), quando o modelo levou em consideração os efeitos da Reforma de crescimento econômico das UFs, denotando um impacto pequeno do crescimento decorrente da Reforma.

Gráfico 15: UFs em ordem crescente de variação de arrecadação tributária sobre o consumo pós-Reforma Tributária, sem e com a consideração do crescimento econômico advindo da Reforma Tributária.



Elaboração própria.

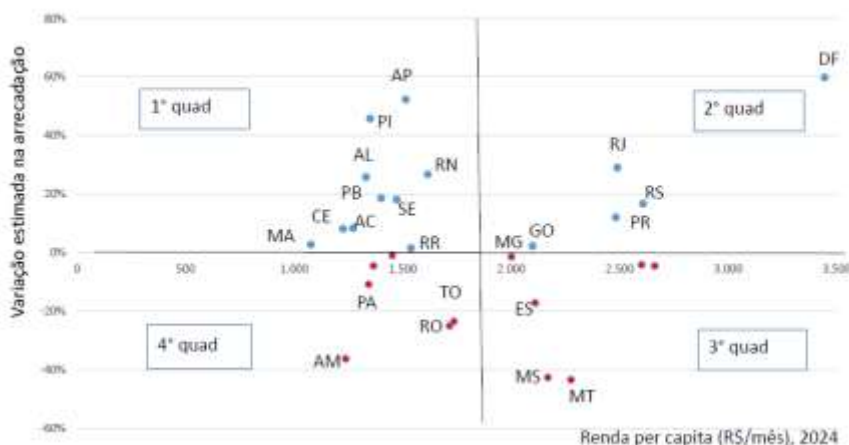
As maiores UFs ganhadoras, cujos incrementos em arrecadação superariam 40%, seriam Distrito Federal, Amapá e Piauí, e com ganhos entre 20% e 40%, seriam Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Alagoas, não considerando efeitos de crescimento econômico. Quando o crescimento econômico por UF decorrente da Reforma foi considerado, Paraíba passou a integrar a lista anterior, de ganhos entre 20% e 40%. Observa-se que Amapá, Distrito Federal e Piauí também se destacaram com ganhos superiores a 40% no terceiro estudo do Ipea, bem como Rio Grande do Norte, Alagoas e Paraíba com ganhos entre 20% e 40%.

Por outro lado, as maiores perdedoras, as quais os decréscimos superariam 20%, seriam Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Rondônia e Tocantins, e com decréscimo de 17%, Espírito Santo, para ambos os modelos, sem e com efeitos de crescimento econômico. Observa-se que quatro dessas UFs – Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Amazonas e Espírito Santo foram também apontadas como maiores perdedoras nos primeiro e terceiro estudos do Ipea.

Os Gráficos 16 e 17 representam as variações de receita tributária das UF's brasileiras, decorrentes da adoção do princípio do destino, dispostas em ordem crescente de renda *per capita*, sem e com efeitos de crescimento econômico, respectivamente. Os 1º e 2º quadrantes contêm UF's com ganhos potenciais de arrecadação, para UF's de renda *per capita* inferior e superior à renda média das UF's (em torno de R\$ 1.800 mensais), respectivamente. Os 3º e 4º quadrantes, por sua vez, contêm as UF's com perdas potenciais de arrecadação.

Conforme o Gráfico 16 (sem efeitos de crescimento), espera-se que dez das dezesseis UF's com renda *per capita* menor do que a média sejam favorecidas (1º quadrante), sendo quatro com acréscimos de arrecadação superiores a 18% (Amapá, Piauí, Rio Grande do Norte e Alagoas). No entanto, foram previstas duas situações que poderiam acentuar tensões federativas: seis UF's de menor renda (4º quadrante) tendem a ter perdas de arrecadação, sendo que três delas com decréscimos maiores do que 20% (Amazonas, Rondônia e Tocantins); cinco UF's com renda maior do que a média (2º quadrante) tendem a ganhar, sendo que duas delas apontam incrementos superiores a 20% (Distrito Federal e Rio de Janeiro). Por fim, seis UF's com renda superior à média tendem a apresentar perdas (3º quadrante), sendo três acima de 17% (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo).

Gráfico 16: Variação da arrecadação tributária pós-Reforma, com UF's em ordem crescente de renda *per capita*.

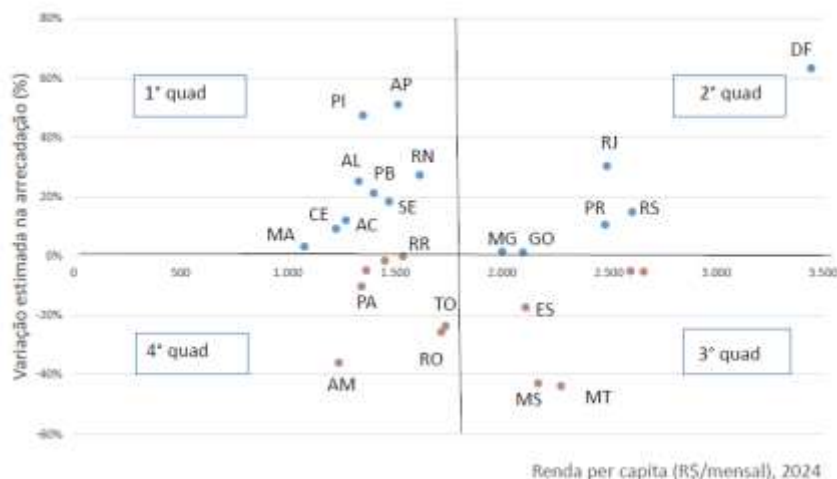


Elaboração própria.

O Gráfico 17 (com efeitos de crescimento econômico) apresenta um cenário sutilmente diferente que o anterior. Das dezesseis UF's com renda *per capita* menor do que a renda média das UF's, nove são favorecidas (1º quadrante). A diferença em relação ao cenário anterior está na UF de Roraima (ver Quadro 19), que no primeiro cenário apresentava variação positiva de arrecadação de 1,6%, e no segundo, negativa de 0,1%, e se desloca para o 4º quadrante. Quanto

aos 2° e 3° quadrantes, a maior diferença reside na UF de Minas Gerais, que no cenário anterior apresentava queda de 1,5% da arrecadação, e passou a indicar um aumento de 1,5% (conforme Tabela 5).

Gráfico 17: Variação da arrecadação tributária pós Reforma, com UFs em ordem crescente de renda per capita, considerando crescimento econômico das UFs pós-Reforma Tributária.



Elaboração própria.

Em resumo, conforme indica o Quadro 14, os estudos do Ipea e o presente estudo, convergem em termos dos maiores ganhadores/perdedores da nova partilha federativa de receitas, no agregado. O grupo de UFs de menor renda *per capita*, majoritariamente da região Nordeste do País e alguns da região Norte, seria o maior beneficiário.

O terceiro estudo do Ipea, baseado no substitutivo da PEC n° 45/2023, que deu origem à Reforma, e o presente estudo apresentaram os resultados mais próximos. Ambos sinalizaram Distrito Federal, Amapá e Piauí, de natureza essencialmente consumidora, como as maiores UFs beneficiadas com a adoção do princípio do destino, com ganhos de arrecadação superiores a 40%. Ainda em um segundo patamar de ganhos, ambos estudos apontaram Rio Grande do Norte e Alagoas com incrementos superiores a 20%, conforme demonstra o Quadro 14. Por outro lado, ambos assinalaram UFs majoritariamente produtoras como Amazonas (devido à grande atividade industrial incentivada pela Zona Franca de Manaus), Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (agronegócio), e Espírito Santo (atividade portuária), como maiores perdedores na nova partilha federativa, com decréscimos de arrecadação maiores que 17%. O primeiro estudo do Ipea, ainda que com os efeitos majorados, apontou resultados na mesma direção.

Quanto aos impactos de crescimento econômico da Reforma (Oliveira J., op. cit.) e incorporados no modelo presente, não se revelaram significativos na nova partilha horizontal de receita. O próprio autor pontuou que esses efeitos estimados para o substitutivo eram atenuados em relação àqueles produzidos pelas PEC n° 45/2019 e PEC n° 110/2019, resultando

em um crescimento médio no conjunto das UFs bastante moderado, de 0,7%. Portanto, era de se esperar que esses efeitos não iriam modificar substancialmente a repartição de receitas.

Quadro 14: Resultados dos estudos em termos de ganho/perda de arrecadação decorrente da nova partilha federativa.

GANHOS/PERDAS	ESTUDOS DO IPEA			ESTUDO PRESENTE sem crescimento
	1° estudo (2019)	2° estudo (2° T/2023)	3° estudo (3°T/2023)	
GANHO > 100%	AP	UFs de renda per capita baixa		
GANHO > 50%	MA			DF, AP
GANHO > 40%	PA, TO		AP, DF, PI	PI
GANHO > 30%	PB, PI, AC			
GANHO > 20%	AL, DF, CE		RN, AL, AC, PB	RJ, RN, AL
GANHO > 10%	SE, RN, BA		SE, MA, PR, RJ, RS, CE, PA, TO	PB, SE, RS, PR
GANHO > 5%	RO, GO, RJ		BA	AC, CE
PERDA > 50%		UFs de renda per capita média e alta		
PERDA > 40%				MT, MS
PERDA > 30%			AM, ES	AM
PERDA > 20%	MS		MT, MS	RO, TO
PERDA > 10%	ES, SP, MT, AM		SP	ES, PA
PERDA > 1%	MG, RS, SC		RO	SP, BA, SC, MG

Elaboração própria.

Lançando um segundo olhar sobre os resultados encontrados, a Tabela 6 apresenta as UFs agrupadas conforme a renda: UFs consideradas de baixa renda, que possuem renda *per capita* mensal inferior a R\$ 1.500; de média renda, entre R\$ 1.500 e R\$ 2.000; e de alta renda, superior a R\$ 2.000. A terceira coluna contém as variações de arrecadação tributária decorrente da adoção do princípio do destino, sem e com efeitos de crescimento econômico decorrente da Reforma (Oliveira, J., op. cit.).

Em termos médios, todos os grupos ganhariam. No entanto, o grupo de baixa renda teria os maiores crescimentos médios de arrecadação, de 6,8% e 7,7%, enquanto o de alta renda, os menores, de 0,6% e 0,7%, em ambas situações estudadas. Portanto, os resultados agregados por grupos de renda sugerem que a adoção do princípio do destino poderá ter efeitos equalizadores na distribuição de receita tributária.

Tabela 6: Variação da arrecadação tributária pós-Reforma, por grupos de renda.

Classificação renda per capita mensal (Rpc)	Renda média per capita	Variação de arrecadação	
		sem crescimento	com crescimento
baixa (< R\$ 1.500)	1.321	6,8%	7,7%
média (R\$ 1.500 < Rpc < R\$ 2.000)	1.624	6,4%	5,8%
alta (Rpc > R\$ 2.000)	2.449	0,6%	0,7%

Elaboração própria.

O Capítulo 4 dedicou-se a estimar o IBS potencial de cada UF, o novo IVA subnacional arrecadado no destino. Partiu de uma revisão de estudos que trataram do tema da redistribuição horizontal da arrecadação tributária pós-Reforma Tributária, mas inovou, pois foi adotada uma metodologia diversa da utilizada nos estudos anteriores. A presente baseia-se no conceito da capacidade potencial de arrecadação tributária, sob o ponto de vista estrutural, uma vez que, na estimação do IBS potencial, considera as condições socioeconômicas locais, por meio de variáveis explicativas do tributo.

Dessa forma, foram construídos modelos econométricos com variáveis que refletem o consumo das UFs e selecionado aquele que melhor atendeu a critérios estatísticos, que no caso incluiu as variáveis população e renda *per capita*, para estimar o IBS potencial de cada UF. Foi ainda incorporado no modelo efeitos de crescimento econômico por UF obtidos na literatura. Os resultados foram comparados com a soma das arrecadações de ICMS e ISS, com o intuito de identificar quais UFs se beneficiariam com a Reforma.

Os resultados obtidos mostraram-se comparáveis a aqueles obtidos em estudos anteriores. Como regra geral, UFs de natureza consumidora tenderão a ganhar com a Reforma, enquanto aquelas produtoras poderão apresentar perdas em termos de arrecadação do IBS, conforme esperado. Os resultados sugeriram ganhos em termos redistributivos de receita, porém indicando também algumas situações particulares que poderão gerar tensões federativas. Entretanto, quando as UFs são agrupadas por renda, o grupo de renda baixa apresentaria em média o maior ganho de receita, indicando que a adoção do princípio do destino poderá apresentar efeitos de equalização fiscal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa partiu do pressuposto de que a carga tributária tende a aumentar e a estrutura tributária tende a se modificar à medida que o país se desenvolve (Besley e Person, op. cit.), bem como da existência de um “perfil de estrutura tributária” que os países percorrem, conforme o seu estágio de desenvolvimento e capacidade de tributar (Hinrichs, op. cit.). Apesar dessa evolução lógica dos sistemas tributários, apontou-se ainda a tendência atual de predomínio de impostos sobre consumo tipo IVA. Dados empíricos de grupos de países em diferentes estágios de desenvolvimento, associados à renda nacional, permitiram estabelecer um estudo comparativo de carga e estrutura tributária, que corroboraram os pressupostos aqui adotados, além da tendência de priorização de impostos sobre o consumo, especialmente tipo IVA.

Em seguida, foi assinalado que, em países federalistas como o Brasil, além da preocupação com a suficiência de recursos, é necessário pensar em termos regionais, na forma como se distribui a receita entre os entes subnacionais, de maneira a não comprometer o conjunto de serviços prestados aos cidadãos pelo governo local. A descentralização fiscal baseada no fortalecimento da arrecadação própria dos entes federados, favorece tanto o crescimento econômico (Kim e Dougherty em OECD Publishing, op. cit.), quanto a maior qualidade do gasto (Gadenne; Martinez; Banco Mundial, op. cit.), conforme indica a literatura.

Com base em trabalhos selecionados que versam sobre o IVA, buscou-se conhecer que tipo de IVA seria o ideal, em termos de crescimento econômico, produtividade, bem-estar e redistribuição de renda. Concluiu-se que o IVA de base ampla, com alíquota uniforme, é o mais propenso ao crescimento econômico e bem-estar, além da redução de custos administrativos, simplicidade e conformidade ao imposto. Foi também constatado que a diferenciação de alíquotas tem efeitos mínimos sobre a regressividade do imposto. Todavia, obstáculos político-econômicos dificultam a adoção do modelo de IVA considerado ideal.

A partir dessa contextualização, foi estudada a recente Reforma Tributária do consumo no Brasil, promovida pela EC nº 132/2023, e seus impactos no sistema federalista do País e na repartição de receitas tributárias entre os entes federados. Foram estudados aspectos teóricos do federalismo fiscal e apresentado um relato da evolução do federalismo no Brasil, em paralelo a história da tributação no País e de sua estrutura produtiva. Tal evolução histórica brasileira evidenciou a relação entre desenvolvimento e carga e estrutura tributária, apontada no início desta pesquisa, além do entrelaçamento entre tributação e federalismo.

A Emenda trouxe em seu bojo um *trade-off* relevante entre a autonomia dos entes federativos e a busca por maior simplicidade e coordenação na tributação do consumo. A Reforma promoveu alterações estruturais profundas ao extinguir os principais tributos de competência estadual e municipal, responsáveis por aproximadamente 94% da arrecadação dessas esferas de governo, o ICMS e o ISS, e instituir o IBS, um imposto tipo IVA, cuja competência será compartilhada entre estados e municípios. Tal mudança terá implicações diretas no equilíbrio federativo brasileiro.

Constatou-se que o novo modelo de tributação trará uma significativa redução nos graus de autonomia dos entes subnacionais, uma vez que, além da própria gestão compartilhada do imposto via um Comitê Gestor, coube a uma lei federal a instituição do IBS, com diretrizes únicas e uniformes em todo o território nacional. Verificou-se também que, apesar do intuito de não concessão de incentivos fiscais, a própria Emenda já prevê exceções, distanciando o IBS do modelo ideal de IVA.

Com o propósito de eliminar a guerra fiscal e em consonância com as recomendações da OCDE para o Brasil, a Reforma adotou o princípio da tributação no destino, que resultará em uma nova matriz de distribuição horizontal de arrecadação do IBS. Embora esteja prevista a manutenção da carga tributária agregada dos entes subnacionais, a adoção desse princípio acarretará uma redistribuição da arrecadação entre eles, deslocando receitas das unidades federadas produtoras para aquelas de perfil majoritariamente consumidor.

O presente estudo procurou estimar a receita potencial do IBS para cada UF, considerando-se a UF como um conjunto formado pelo estado e seus respectivos municípios. Dado o caráter heterogêneo do território brasileiro, marcado por significativas disparidades regionais, o enfoque analítico concentrou-se na avaliação dos efeitos redistributivos da Reforma e sua potencial contribuição para o fortalecimento do federalismo fiscal, especialmente no que tange às UFs de menor renda.

A estimação da capacidade tributária estrutural não se revelou trivial. Foi necessário identificar e modelar a base tributável por meio de variáveis socioeconômicas que refletissem o padrão de consumo de bens e serviços nas UFs de destino, utilizando variáveis como renda *per capita*, população, nível de emprego e outras proxies de consumo local. Modelos econométricos foram testados, sendo selecionado aquele que incorporou renda *per capita* e população como variáveis explicativas, com base em critérios estatísticos. Percebe-se que as variáveis selecionadas quantificam diretamente o tamanho do mercado consumidor de cada UF. Complementarmente, foi ainda testado o modelo selecionado com efeitos de crescimento econômico por UF advindos da Reforma, estimados na literatura (Oliveira J., op. cit.).

A comparação entre o IBS potencial estimado e a soma das arrecadações atuais de ICMS e ISS em cada UF permitiu identificar potenciais UFs ganhadoras e perdedoras. Distrito Federal, Amapá e Piauí despontaram como as três maiores beneficiadas, com ganhos de arrecadação superiores a 40%, enquanto Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Rondônia, Tocantins e Espírito Santo tenderam a apresentar as maiores perdas arrecadatórias, acima de 17%.

Esses resultados convergiram com os de estudos anteriores desenvolvidos pelo Ipea, assinalando que, como via de regra, as UFs de menor renda *per capita*, bem como de essência consumidora, tendem a ganhar receita decorrente da nova partilha. Todavia, as UFs produtoras tenderiam a perder com a adoção do princípio do destino.

O terceiro estudo do Ipea, baseado no substitutivo da PEC nº 45/2023 que deu origem à EC nº 132/2023 da Reforma Tributária, seria o que forneceu resultados mais próximos aos do presente estudo. Esse estudo também sinalizou Amapá, Piauí e Distrito Federal, como as três UFs mais beneficiadas em termos de arrecadação com a Reforma, com ganhos superiores a 40%, coincidindo com o que foi encontrado nesta pesquisa. O referido estudo do Ipea também sinalizou Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, UFs de natureza produtora conforme esperado, como as grandes perdedoras de arrecadação com a adoção do princípio do destino, com perdas acima de 30%, no caso de Amazonas e Espírito Santo, e de 20%, para Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Três dessas quatro UFs (Amazonas, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) também foram apontadas aqui com perdas de arrecadação superiores a 30%. A quarta UF, Espírito Santo, também apresentou neste estudo grande perda arrecadatória, da ordem de 17%.

Em termos redistributivos, os resultados desta pesquisa sugeriram algum ganho: dez das dezesseis UFs, com renda *per capita* menor do que a renda média, não considerando efeitos de crescimento econômico decorrentes da Reforma, tenderiam a ser favorecidas. No entanto, os resultados também indicaram situações que podem gerar tensões federativas: das UFs de menor renda, três poderiam ter perdas relevantes (Amazonas, Rondônia e Tocantins); assim como, das UFs de maior renda, duas poderiam ganhar de maneira significativa (Distrito Federal e Rio de Janeiro). Os efeitos de crescimento econômico das UFs advindos da Reforma não provocaram mudança significativa nesse cenário, uma vez que esses efeitos eram moderados.

Considerando as UFs agrupadas como de baixa, média e alta renda *per capita*, todos os grupos tenderiam a ganhar, em termos médios. No entanto, o grupo de baixa renda teria os maiores aumentos médios de arrecadação, de 6,8% e 7,7%, enquanto o de alta renda, os menores, de 0,6% e 0,7%, sem e com efeitos de crescimento econômico, respectivamente.

Os achados indicaram, portanto, que a adoção do princípio do destino poderá embutir efeitos de equalização fiscal, promovendo uma redistribuição de receitas em prol de diversas UFs menos favorecidas, e sinalizando positivamente em termos de mitigação de desigualdades regionais. Todavia, com o intuito de reduzir as grandes disparidades regionais no País, certamente será necessário somar outros mecanismos de equalização, a exemplo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional que, no âmbito da Reforma, foi idealizado como instrumento de redução de desigualdades sociais e regionais.

Como limitações do presente trabalho, aponta-se a ausência dos efeitos da transição federativa prevista na Reforma, bem como do seguro-receita ou de qualquer outra transferência intergovernamental. Seria interessante medir esses impactos, inclusive para verificar o efeito negativo das transferências sobre o esforço fiscal e sobre o crescimento econômico, conforme apontado pela literatura (aqui mencionado no Capítulo 1).

Dessa forma, a modelagem da evolução temporal de implantação da Reforma, agregando os efeitos das transferências, poderia ser indicada como estudos futuros. Tal agenda de pesquisa possibilitaria ampliar a visão da dinâmica do novo IVA, além de aprofundar o conhecimento dos impactos da Reforma no pacto federativo brasileiro.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDAL, Alexandre. **Sobre regiões e desenvolvimento**: Os processos de desenvolvimento regional brasileiro no período 1999-2010. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ABRÚCIO, Fernando; SANO, Hironobu. **Associativismo intergovernamental**: experiências brasileiras. Brasília: Editora IABS, 2013.

ACOSTA-ORMACHEA, Santiago; MOROZUMI, Atsuyoshi. The Value Added Tax and Growth: Design Matters. **IMF Working Papers**, Washington, DC, n. 96, mai. 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/admin/Downloads/WPIEA2019096.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2024.

AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber. Carga Tributaria Brasileña en perspectiva histórica: Estadísticas Revisadas. **Revista de Administración Tributária CIAT/AEAT/IEF**, Panamá, n. 45, 139–154, set. 2019. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/carga-tributaria-brasileña-afonso-castro/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

ALCOFORADO, Antônio. **Reforma Tributária**: Vetos no PLP 68/2024 para evitar a dispensa do IBS e preservar o federalismo fiscal. São Paulo: Jota, 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/vetos-no-plp-68-2024-para-evitar-a-dispensa-do-ibs-e-preservar-o-federalismo-fiscal>. Acesso em: 17 jan. 2025.

AMARAL FILHO, Jair. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: Guimarães, P. *et al.* **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste, Rio de Janeiro: Biblioteca digital do BNDES, 2014, n. 11, p. 305-327. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3086/2/Principios%20do%20federalismo_11_P_BD.pdf. Acesso em: 21 jan. 2025.

AMIN, Ruhul; RAHIAN, Nahian; TASNIM, Samira; RANI DEY, Sima; TAREQUE, Mohammad. The Impact of the Stimulus Packages on the Economy during COVID-19 in Bangladesh: A Mixed-Method Approach. **Economies**, Basileia, v. 12, n. 108, 1-25, 2024. DOI: <https://doi.org/10.3390/economies12050108>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2227-7099/12/5/108>. Acesso em: 27 mar. 2026.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100006>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3717/2965>. Acesso em: 29 dez. 2025.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, p. 39-57, mar. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000100003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/GJnGZZNXJ8cTyRHTkcgtCqc/?lang=pt>. Acesso em: 29 set. 2025.

ARRETCHE, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 28, n. 74, abr. 2020. DOI 10.1590/1678-987320287403. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZfRcVksWwdnRjkB6LNVFbqG/?format=pdf>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BAHL, Roy. A regression approach to tax effort and tax ratio analysis. **IMF Staff Papers**, Washington, DC, v. 18, n. 3, p. 570-612, nov. 1971. Disponível em:

<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/024/1971/003/article-A004-en.xml>. Acesso em: 20 out. 2025.

BAHL, Roy. A retrospective on taxation in developing countries: Will the weakest link be strengthened? In: Bird, R.; Martinez-Vasquez, J. **Taxation and Development: The Weakest Link? Essays in Honor of Roy Bahl: Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance**. UK/USA: Edward Elgar Editors, 2014. Disponível em:

<http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/56505/1/Richard%20M.%20Bird.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2023.

BARTOLINI, David; STOSSBERG, Sibylle.; BLÖCHLIGER, Hansjörg. Fiscal decentralization and regional disparities. **OECD Economics Department Working Papers**, Paris, n. 1330, set. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1787/5jlpq7v3j237-en>.

Disponível em:

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/10/fiscal-decentralisation-and-regional-disparities_g17a2894/5jlpq7v3j237-en.pdf. Acesso em: 24 fev. 2026.

BASTOS, Vinícius; TESSARI, Cláudia.; SANTOS, Fábio. Globalização financeira e a dívida pública brasileira: o endividamento nas décadas de 1970 e 1990. **Revista Iniciativa Econômica**, Araraquara, vol. 4, n. 2, 2020. DOI: <https://doi.org/10.64997/2358-5951-12090>. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/342043290_GLOBALIZACAO_FINANCEIRA_E_A_DIVIDA_PUBLICA_BRASILEIRA_O_ENDIVIDAMENTO_NAS_DECADAS_DE_1970_E_1990/link/5edf7c4045851516e661c22b/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19. Acesso em: 25 fev. 2026.

BESLEY, Timothy; PERSON, Torsten. Taxation and Development. In: AUERBACH, A.; CHETTY, R.; FELDSTEIN, M.; SAEZ, E. (org.). **Handbook of Public Economics**.

Holanda: Elsevier, v. 5, p. 51-110, 2013. Disponível em:

<https://www.lse.ac.uk/economics/Assets/Documents/personal-pages/tim-besley/working-papers/taxation-and-development.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2023.

BLÖCHLIGER, Hansjörg, AKGUN, Oguzhan. Fiscal decentralization and economic growth. In KIM, J.; DOUGHERTY, S. Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth: OECD Fiscal Federalism Studies. **OECD Publishing**, Paris/KIPF, Seoul, p. 25-48, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264302488-en>. Disponível em:

https://www.oecd.org/en/publications/fiscal-decentralisation-and-inclusive-growth_9789264302488-en.html. Acesso em: 03 nov. 2025.

BOHRINGER, Christoph; BOETERS, Stefan; KRAUS, Margit; BUETTNER, Thiess. Economic Effects of VAT Reforms in Germany. **Applied Economics**, Abingdon, v. 17, n. 42, p. 2165-2182, 2011. Disponível em: <https://hal.science/hal-00607159v1>. Acesso em: 02 nov. 2024.

BORGES, Bráulio. **Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária consubstanciada na PEC 45/2019**. Brasília, CCI-F, 2020. Disponível em: https://ccif.com.br/wpcontent/uploads/2020/06/Nota_Tecnica_Reforma_PEC45_2019_VF.pdf. Acesso em: 11 nov. 2024.

BORGES, Bráulio. Impactos macroeconômicos de reformas tributárias. In: Pires, M. (org.); Borges, B. et al. **Progressividade tributária e crescimento econômico**, Rio de Janeiro: FGV IBRE, p. 219-242, 2022. Disponível em: https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/sites/observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/files/u52/livro_progressividade_tributaria_e_crescimento_economico1.pdf Acesso em: 05 jul. 2023.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília, DF: Presidência da República, [1926]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, [1935]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [1985]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 mar. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o sistema tributário nacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A armadilha da liberalização: Por que a América Latina parou nos anos 1980, enquanto o Leste da Ásia continuou a crescer? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 405-410, abr.-jun., 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/fHtqFgwvHwWMpvCphg63XHj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 dez. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARCONI, Nélson. Doença holandesa e desindustrialização. **Valor Econômico**, São Paulo: v. 25, n. 11, 2009. Disponível em: https://www.academia.edu/26262220/Doen%C3%A7a_holandesa_e_desindustrializa%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 11 fev. 2026.

BRESSER-PEREIRA. Economia brasileira está presa em círculo vicioso da quase estagnação. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 18 dez. 2024. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/24.12-quase-estagnacao-brasil.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2026.

BYE, Brita; STROM, Birger; AVISTLAND, Turid. Welfare Effects of VAT Reform: A General Equilibrium Analysis. **Statistics Norway Discussion Papers**, Oslo, n. 343, mar. 2003. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/192325/1/dp343.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2024.

CAFÉ, Patrícia. **Reforma Tributária: Panorama Internacional e Aspectos Quantitativos**. 2003. Dissertação (Mestre em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Ciências Contábeis e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

CAFÉ, Patrícia. Um Estudo do Potencial de Arrecadação do ICMS e do Índice de Esforço Fiscal dos Estados Brasileiros. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 11, p. 5-296, dez. 2011.

CAFÉ, Patrícia; FONSECA, Luciano; CHAIM, Ricardo. Goods and Services Tax Dynamics: A Multiple Linear Regression Study for Brazilian States. **Journal of Engineering Research**, Ponta Grossa, v. 3, n. 22, 2023. Disponível em: <file:///C:/Users/admin/Downloads/goods-and-services-tax-dynamics-a-multiple-linear-regression-study-for-brazilian-states.pdf>. Acesso em: 25 set. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda Constitucional nº 45/2019**. Brasília, DF: 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728369&fileame=PEC%2045/2019. Acesso em: 07 nov. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda Constitucional nº 45/2019 (Fase 2 – CD)**. Brasília, DF: 2023. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2359720&fileame=PEC%2045/2019%20\(Fase%202%20-%20CD\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2359720&fileame=PEC%2045/2019%20(Fase%202%20-%20CD)). Acesso em: 07 nov. 2024.

CARVALHO, David; OLIVEIRA, Cléo; CARVALHO, André. Desigualdades inter-regionais, capacidade tributária e esforço fiscal dos Estados da Amazônia (1970-2000): uma abordagem econométrica de fronteira estocástica. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 10, n. 2, p. 5-44, dez. 2007. Disponível em:

<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/96/151>. Acesso em: 16 out. 2025.

CBO - Congressional Budget Office. **Effects of Adopting Value-Added Tax**. Washington, DC: The Congress of the United States, fev. 1992. Disponível em:

https://www.cbo.gov/sites/default/files/102nd-congress-1991-1992/reports/1992_02_effectsofadloptingavat.pdf. Acesso em: 05 nov. 2024.

CCiF - CENTRO DE CIDADANIA FISCAL. **Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços**, Versão 2.2, Brasília, 2019. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/08/NT-IBS-v2_2_English.pdf. Acesso em: 26 set. 2025.

CHELLIAH, Raja. Trends in Taxation in Developing Countries. **IMF Staff Papers**, Washington, DC, v. 18, n. 2, p. 254-331, jul. 1971. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/024/1971/002/article-A002-en.xml>. Acesso em 20 out. 2025.

CORBACHO, Ana; CIBILS, Vicente; LORA, Eduardo. **More than Revenue: Taxation as a Development Tool (Executive Summary)**. Washington, DC: IADB Publications, 2013. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/publication/more-revenue-taxation-development-tool-executive-summary>. Acesso em: 12 ago. 2023.

COTTRELL, Allin; LUCCHETTI, Riccardo. **Gretl User's Guide: Gnu Regression, Econometrics and Time-series Library**. 2026. Disponível em: <http://gretl.sourceforge.net/gretl-help/gretl-guide.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2026.

DE MOOIJ, Ruud.; SWISTAK, Artur. Value-Added Tax Continues to Expand. **Finance & Development IMF**, Washington, p. 52-53, mar. 2022. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2022/03/b2b-value-added-tax-continues-to-expand>. Acesso em: 10 nov. 2024.

DOMINGUES, Edson; CARDOSO, Debora. **Nota Técnica: Simulações dos impactos macroeconômicos, setoriais e distributivos da PEC 45/2019**. Brasília, DF: Centro de Cidadania Fiscal – CCiF, 2020. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/10/CCiF_NT_Impactos.pdf. Acesso em: 08 nov. 2024.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FAGUNDES, Lucas; CACIATORI, Emanuela. A dependência econômica brasileira: entre o caso das *commodities*, a financeirização do capitalismo, a desindustrialização e a reprimarização da economia. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, Santo Ângelo, v. 20 n. 38, 2020. Disponível em: <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitoejustica/article/view/166/50>. Acesso em: 26 set. 2025.

FEIJÓ, Carmem; ARAÚJO, Eliane Cristina; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Política monetária no Brasil em tempos de pandemia. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 42, n. 1, p. 150 – 171, jan. – mar. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/5V8WcFdTxhzJV73ztc3mdBh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 mar. 2026.

FERREIRA, Pedro; DELALIBERA, Bruno; GOMES, Diego; SOARES, Johann. Tax Reform and Network Effects. **FGV EPGE Ensaios Econômicos**, Rio de Janeiro, n. 830, 2022. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/c62b37ac-8450-4ec1-bd31-c3c379522dad/content>. Acesso em: 08 nov.2024.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1996.

GADENNE, Lucie. Tax Me, but Spend Wisely? Sources of Public Finance and Government Accountability. **American Economic Journal: Applied Economics**, Nashville, v. 9, n. 1, p. 274–314, 2017. DOI: 10.1257/app.20150509. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.20150509>. Acesso em: 18 ago. 2025.

GLOBAL VAT COMPLIANCE – GVC. **Mundo: Alíquotas de IVA por país – 2026**. Disponível em: <https://www.globalvatcompliance.com/globalvatnews/world-countries-vat-rates-2020/>. Acesso em: 30 mar. 2026.

GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo; MONTEIRO, Priscila. Impactos Redistributivos (na Federação) da Reforma Tributária. **Carta de Conjuntura Ipea**, Nota de Conjuntura 17, Brasília, DF, n. 59, 2 trim. 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/05/230531_nota_17.pdf. Acesso em: 12 nov. 2024.

GOBETTI, Sérgio; MONTEIRO, Priscila. Impactos Redistributivos da Reforma Tributária: Estimativas Atualizadas. **Carta de Conjuntura Ipea**, Nota de Conjuntura 18, Brasília, DF, n. 60, 3 trim. 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/08/230828_reforma_tributaria_cc_60_nota_18.pdf. Acesso em: 13 nov. 2024.

HINRICHS, Harley. **A general theory of tax structure change during economic development**. Cambridge: Law Scholl of Harvard University, 1966.

IBARRA, Gabriel; RUBIÃO, Rafael; FLEURY, Eduardo. Indirect Tax Incidence in Brazil: Assessing the Distributional Effects of Potential Tax Reforms. **World Bank Group Policy Research Working Paper**, Washington, DC, n. 9891, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos/indirect-tax-incidence-in-brazil-assessing-the-distributional-effects-of-potential-tax-reforms-4.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do Século XX. Econômicas: Finanças públicas – Principais receitas arrecadadas pela União – 1901-2000**. Rio de Janeiro: 2025. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/economicas>. Acesso em: 25 mar. 2025.

IBGE – AGÊNCIA DE NOTÍCIAS. **Rendimento nominal mensal domiciliar per capita da população residente, segundo as Unidades da Federação – 2024**. Rio de Janeiro: fev. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/42761-ibge-divulga-rendimento-domiciliar-per-capita-2024-para-brasil-e-unidades-da-federacao>. Acesso em: 20 jan. 2025.

IBGE. **Estatísticas do Século XX. Econômicas**: Finanças públicas – Receitas e despesas da União – 1901-2000. Rio de Janeiro: 2025. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/economicas>. Acesso em: 25 mar. 2025.

IBGE – PESQUISA DE ORÇAMENTO FAMILIARES 2017-2018. **Evolução dos Indicadores de Qualidade de Vida no Brasil**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?=&t=downloads>. Acesso em: 23 jan. 2025.

IBGE - SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA - SIDRA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual**: Tabela 7435 – Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7435>. Acesso em: 6 ago. 2025.

IMF - INTERNACIONAL MONETARY FUND. **Fiscal Policies**: World Revenue Longitudinal Database, Washington, DC: 2026. Disponível em: <https://www.imf.org/en/topics/fiscal-policies/world-revenue-longitudinal-database>. Acesso em: 08 mar. 2026.

IPEADATA REGIONAL. Consumo e vendas. **Energia elétrica - consumo final energia - quantidade - MWh**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 04 jul. 2025.

IPEADATA REGIONAL. Emprego. **Saldo de empregos**: Novo CAGED. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 20 jul. 2025.

KIM, Junghun. Fiscal decentralization and inclusive growth: An overview. In KIM, J.; DOUGHERTY, S. (eds.). *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*. OECD Fiscal Federalism Studies. **OECD Publishing**, Paris/KIPF, Seoul, p. 13-24, 2018. DOT: <https://doi.org/10.1787/9789264302488-en>. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/fiscal-decentralisation-and-inclusive-growth_9789264302488-en.html. Acesso em: 03 nov. 2025.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2 ed. Reino Unido: Pearson, 2014. Disponível em: <https://questanbridge.com/wp-content/uploads/2024/11/Agendas-Alternatives-and-Public-Policies.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2026.

LIBÂNIO, Ana Tereza. **Eficiência e Equidade: Impactos Econômicos de uma Reforma Tributária com Imposto sobre Valor Adicionado (IVA)**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em:

<https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/41764/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Ana%20Tereza%20-%20Vers%c3%a3o%20Final.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.

LICIO, Elaine; Palotti, Pedro; Meneses, Aeric; Pontes, Pedro. O que fazem – ou deveriam fazer – os governos estaduais na gestão das políticas sociais. **Texto para Discussão Ipea**, Brasília, n. 2695, 2021. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/5343d047-b8ba-48a1-8056-d32ad8e20606>. Acesso em: 30 dez. 2025.

LOPREATO, F. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 1 (74), p. 1-41, jan. - abr. 2022. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2025.

LOTZ, Jørgen; MORSS. Elliott. Measuring “Tax Effort” in Developing Countries. **IMF Staff Papers**, Washington, DC, v. 14, n. 3, 1967. Disponível em:

<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/024/1967/003/article-A004-en.xml>. Acesso em: 16 out. 2025.

MANN, Arthur. Economic Development and Tax Structure Change: Mexico, 1895-1975. **Public Finance Review**, Thousand Oaks, v. 8, n. 3, p. 291-306, jul. 1980. DOI: <https://doi.org/10.1177/109114218000800303>.

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, Cambridge, Reino Unido, v. 25, n. 2, p. 185-213, 2017. Disponível em: <https://commons.princeton.edu/wp-content/uploads/sites/39/2017/09/Mann-Autonomous-Power.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBJwzRzmHGNWfS8CSh8w/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 03 jun. 2025.

MARINHO, Emerson; MOREIRA, Aldemir. Esforço Fiscal e Carga Tributária Potencial dos Estados do Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. especial, p. 634-651, dez. 1999. DOI: <https://doi.org/10.61673/ren.1999.1968>. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/1968/1190>. Acesso em: 16 out. 2025.

MARTINEZ, Luis. Natural Resource Rents, Local Taxes, and Government performance: Evidence from Colombia. **The Review of Economics and Statistics**, Cambridge, EUA, v. 107, n. 5, p. 1460-1469, 2025. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3273001. Acesso em: 18 ago. 2025.

MARTINEZ-VASQUEZ, Jorge; BIRD, Richard. Sustainable development requires a good tax system. *In: Bird, R.; Martinez-Vasquez, J. **Taxation and Development: The Weakest Link?** Essays in Honor of Roy Bahl. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance UK/USA: Edward Elgar Editors, 2014. p. 1-24. Disponível em: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/56505/1/Richard%20M.%20Bird.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2023.*

MENDES, C. Equalização fiscal e socioeconômica estadual no Brasil: lições canadenses e australianas. *In: Palotti, P. et al. **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro, 2023.*

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Estudos.** Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos>. Acesso em: 29 out. 2024.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIO COMBUSTÍVEIS - ANP. **Dados Estatísticos:** Vendas de derivados de petróleo e biocombustíveis. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/dados-estatisticos>. Acesso em: 10 jul. 2025.

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development. Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends. **OECD Publishing**, Paris, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1787/6525a942-en>. Disponível em: [file:///C:/Users/admin/Downloads/6525a942-en%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/6525a942-en%20(1).pdf). Acesso em: 24 out. 2024.

OECD. **OECD Data Explorer:** Global Revenue Statistics – Comparative tax revenues. Paris, 2026. Disponível em: [https://data-explorer.oecd.org/vis?fs\[0\]=Topic%2C1%7CTaxation%23TAX%23%7CGlobal%20tax%20revenues%23TAX_GTR%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=150&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_REV_COMP_GLOBAL%40DF_RSGLOBAL&df\[ag\]=OECD.CTP.TPS&dq=A9..S13._T..PT_B1GQ.A&to\[TIME_PERIOD\]=false&pd=%2C2024](https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CTaxation%23TAX%23%7CGlobal%20tax%20revenues%23TAX_GTR%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=150&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_REV_COMP_GLOBAL%40DF_RSGLOBAL&df[ag]=OECD.CTP.TPS&dq=A9..S13._T..PT_B1GQ.A&to[TIME_PERIOD]=false&pd=%2C2024). Acesso em: 08 mar. 2026.

OECD. Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work. **OECD Publishing**, Paris, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/fiscal-federalism-2022_201c75b6-en.html. Acesso em: 03 nov. 2025.

OECD. Tax Policy Reforms 2024: OECD and Selected Partner Economies. **OECD Publishing**, Paris, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1787/c3686f5e-en>. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/09/tax-policy-reforms-2024_f158db8a/c3686f5e-en.pdf. Acesso em: 07 nov. 2024.

OECD/KIPF. The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries. **OECD Tax Policy Studies**, Paris, n. 22, OECD Publishing, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/admin/Downloads/9789264224520-en.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2024.

OECD/KIPF. Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work. **OECD Publishing**, Paris, 2016. OIT: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en>. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/06/fiscal-federalism-2016_g1g669d4/9789264254053-en.pdf. Acesso em: 24 fev. 2026.

OLIVEIRA, Fabrício. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

OLIVEIRA, João Maria. Impactos setoriais e regionais de mudanças na tributação do consumo no Brasil. **Carta de Conjuntura Ipea**, Brasília, n. 48, 2020. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/conjuntura/cc48_nt_tributacao_do_consumo.pdf. Acesso em: 12 nov. 2024.

OLIVEIRA, João Maria. Propostas de reforma tributária e seus impactos: Uma avaliação comparativa. **Carta de Conjuntura Ipea**, Brasília, n. 60, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/07/propostas-de-reforma-tributaria-e-seus-impactos-uma-avaliacao-comparativa/>. Acesso em: 14 nov. 2024.

ORAIR, Rodrigo.; GOBETTI, Sérgio. Reforma Tributária e Federalismo Fiscal: uma análise das propostas de criação de um novo Imposto sobre o Valor Adicionado para o Brasil. **Texto para Discussão Ipea**, Brasília, n. 2530, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9596/1/TD_2530.PDF. Acesso em: 12 nov. 2024.

OREIRO, José Luís; FEIJÓ, Carmem. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 2 (118), p. 219-232, abr.-jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/rLLpcPDRQVXPj5BskzHqLqx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 mar. 2026.

PIANCASTELLI, Marcelo. Measuring the tax effort of developed and developing countries. Cross country panel data analysis, 1985/95. **Texto para Discussão Ipea**, Rio de Janeiro, n. 818, p. 1-18, set. 2001. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/ingles/dp_103.pdf. Acesso em: 25 set. 2024.

PIANCASTELLI, Marcelo; MIRANDA, Rogério.; VASCONCELOS, José. Esforço fiscal dos Estados brasileiros. **Texto para Discussão Ipea**, Brasília, n. 1045, p. 1-39, set. 2004. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1045.pdf. Acesso em: 30 set. 2024.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **Boletim de Análise Político-institucional Ipea**, Brasília, n. 29, p. 49-59, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/90cd2683-45f5-4961-b6cb-c0116f4dcc1b/content>. Acesso em: 30 jul. 2025.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 32, e022, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98732432e022>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/F74NYCkzkVfKPMFp3q6Bx9B/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025.

REIS, Eustáquio; BLANCO, Fernando. Capacidade Tributária dos Estados Brasileiros, 1970/90. **Texto para Discussão Ipea**, Rio de Janeiro, n. 404, p. 1-26, fev. 1996. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0404.pdf. Acesso em: 30 jan. 2025.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 15, nº 3 (59), p. 297-310, jul. - set. 1995. Disponível em: [file:///C:/Users/admin/Downloads/59-1-v15-n3-1995%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/59-1-v15-n3-1995%20(1).pdf). Acesso em: 26 dez. 2025.

REZENDE, Fernando. **A Reforma Tributária e a Federação**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

REZENDE, Fernando. **Reforma fiscal e equidade social**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

REZENDE, Fernando. **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

RODRIK, Dani. Premature Deindustrialization. **Journal of Economic Growth**, Nova York, n. 21, p. 1-33, nov. 2015. DOI: 10.1007/s10887-015-9122-3. Disponível em: https://drodrik.scholars.harvard.edu/sites/g/files/omnuum7106/files/dani-rodrik/files/premature_deindustrialization.pdf. Acesso em: 18 mar. 2026.

SANCHES-SIBONY, Omar. Political Economy of Taxation in Latin America. **Oxford University Press USA**, Nova York, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1093/ACREFORE/9780190228637.013.1659>. Disponível em: https://www.academia.edu/40042304/Political_Economy_of_Taxation_in_Latin_America. Acesso em: 06 jun. 2025.

SANDFORD, Cedric. Tax Reform of the Eighties in Retrospect: What Can We Learn? In: Sandford, C. *et al.* **Further Key Issues in Tax Reform**. Bath, Reino Unido: Fiscal Publications, 1998.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - STN. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral - 2024**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2025. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:51673. Acesso em: 04 abr. 2025.

STN. **Siconfi - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. Brasília, DF: versão 2.0. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf. Acesso em: 04 jul. 2024.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 110/2019**. Brasília, DF: 2019. Disponível em:
<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7977850&ts=1711401451896&disposition=inline>. Acesso em: 07 nov. 2024.

SHIN, Kilman. International difference in tax ratio. **The Review of Economics and Statistics**, Massachusetts: v. 51, n. 2, p. 213-220, mai. 1969.

SOARES, Márcia.; MACHADO, José. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em:
https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%c3%adticas%20P%c3%ablicas.pdf. Acesso em: 30 jul. 2025.

SOBARZO, Horacio. Reforma Fiscal en México. **El Colegio de México**, Distrito Federal, México, v. 19, n. 2, p. 159–180, jul. - dez. 2004. Disponível em:
[file:///C:/Users/admin/Downloads/19-038-2004-01591_000167719%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/19-038-2004-01591_000167719%20(1).pdf). Acesso em: 18 nov. 2024.

SOUZA, Celina. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, p. 2 -14, 2019. Disponível em:
<https://cadernos.ensp.fiocruz.br/ojs/index.php/csp/article/view/6949/15095>. Acesso em: 03 jul. 2025.

SOUZA, Celina.; FONTANELLI, Flávio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceito, dimensões e medidas. In: Mello, J. *et al.* **Implementação de políticas públicas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas de desigualdades**, Brasília: Ipea, p. 43-67, 2020. Disponível em:
<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10177>. Acesso em 03 jun. 2025.

STERMAN, John. **Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World**, Nova York: Irwin McGraw-Hill, 2000.

STOILOVA, Desislava. Tax structure and economic growth: Evidence from the European Union. **Contaduría y Administración**, Cidade do México, v. 62, p. 1041–1057, mai. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.cya.2017.04.006>. Disponível em:
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0186104217300438>. Acesso em: 04 nov. 2024.

TAIT, Alan; GRÄTZ, Wilfrid; EICHENGREEN, Barry. International comparisons of taxation for selected developing countries, 1972-76. **IMF Staff Papers**, Washington, DC, v. 26, n. 1, p. 123-156, mar. 1979. Disponível em:
<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/024/1979/001/article-A005-en.xml>. Acesso em: 20 out. 2025.

TANZI, Vito; ZEE, Howell, Tax Policy for Emerging Countries. **IMF Working Paper**, Washington, DC, n. 35, mar. 2000. Disponível em:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0035.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2025.

THOMAS, Alastair. Reassessing the Regressivity of the VAT. **OECD Taxation Working Papers**, Paris, n. 49, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/content/oecd/en/search/publications.html?q=reassessing+the+regressivity+of+&orderBy=mostRelevant&page=0>. Acesso em: 03 nov. 2024.

TREGENNA, Fionna. Characterising deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge Journal of Economics**, Oxford, n. 33, p. 433–466, 2009. DOI:10.1093/cje/ben032. Disponível em: <https://academic.oup.com/cje/article/33/3/433/1690329>. Acesso em: 15 mar. 2026.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Texto para Discussão Ipea**, Rio de Janeiro, n. 405, p. 1-37, jan. 1996. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/63093e62-75be-48a3-9160-d569d499be2e/content>. Acesso em: 20 fev. 2025.

VARSANO, Ricardo. Sistema tributário para o desenvolvimento. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). **Desenvolvimento em debate**. Rio de Janeiro: v. 2, p. 231-250, 2001.

VENTANA SYSTEMS. **Vensim Help**. Disponível em: https://vensim.com/documentation/users_guide.html. Acesso em: 10 jan. 2025.

VIOL, Alexandre. **A Definição e o Cômputo da Arrecadação Potencial**: Análise do Potencial Econômico-Tributário e de seus Condicionantes. In: Assembleia Geral do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), 40: Florianópolis, abr. 2006.

WOOLDRIDGE, Jeffrey. **Introdução à econometria**: uma abordagem moderna. 4 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

WORLD BANK. Governance and the Law. **World Development Report**, Washington, DC, 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em: 12 jul. 2025.

WORLD BANK. **World Bank Country and Lending Groups**: Country Classification, Washington, DC, 2026. Disponível em: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>. Acesso em: 08 mar. 2026.

WORLD BANK BLOGS. **World Bank country classifications by income level for 2024-2025**. Washington, DC, jun. 2024. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/understanding-country-income--world-bank-group-income-classifica>. Acesso em: 08 mar. 2026.

YU, Jinliang; QI, Yu. BT-to-VAT Reform and Firm Productivity: Evidence from Quasi-Experiment in China. **China Economic Review**, Hong Kong, v.71, 2022. DOT: <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2021.101740>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1043951X21001589>. Acesso em: 03 nov. 2024.