



A REFORMA TRIBUTÁRIA E O PACTO FEDERATIVO

Tiago Pereira¹

Jorge Emilio Machado²

RESUMO

Este artigo examina os impactos da Reforma Tributária — materializada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei Complementar nº 214/2025 — sobre o pacto federativo brasileiro, destacando as estratégias fiscais adotadas pelos estados para preservar sua competitividade e autonomia financeira diante da centralização arrecadatória. A análise evidencia como instrumentos como isenções, créditos presumidos e remissões foram historicamente utilizados como política de desenvolvimento regional e como a nova estrutura de tributos sobre o consumo (IBS e CBS) tende a restringir essas práticas, impondo maior uniformidade e reduzindo a margem de manobra fiscal dos entes subnacionais. A pesquisa discute o papel de estados como Santa Catarina, cuja LDO 2025 apresenta estimativa de renúncia fiscal superior a R\$ 18,7 bilhões, concentrada principalmente nos setores industrial (41%), agropecuário (15%) e de comércio exterior (11%). Esses incentivos, agora limitados pela nova legislação, evidenciam o desafio da transição entre o modelo de guerra fiscal e o novo regime de arrecadação no destino. Complementarmente, o Relatório Final da Fenafisco (2023) estima que, entre 2015 e 2025, a renúncia fiscal agregada dos estados brasileiros tenha ultrapassado R\$ 517 bilhões, sinalizando um cenário de desequilíbrio competitivo e de perda potencial de autonomia com a plena implementação do IBS. O estudo utiliza abordagem qualitativa e documental, baseada em textos legais, pareceres técnicos, relatórios orçamentários e estudos de impacto fiscal. Conclui-se que, embora a Reforma busque simplificação, eficiência e neutralidade, ela reforça a centralização tributária e reduz o poder de política fiscal dos estados, exigindo novos mecanismos de cooperação federativa, como os fundos de compensação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), para equilibrar os efeitos da transição e assegurar a sustentabilidade do pacto federativo.

PALAVRAS-CHAVE: reforma tributária; pacto federativo; ICMS; benefícios fiscais; autonomia estadual.

1 INTRODUÇÃO

A Reforma Tributária brasileira, consagrada pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar (LC) nº 214/2025, representa uma transformação estrutural no sistema tributário nacional. Sob o discurso da simplificação e da neutralidade, a reforma substitui os principais tributos sobre o consumo — Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Serviços (ISS), Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) — por dois novos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados e municípios.

Por trás desse movimento técnico, há uma questão política e federativa central: a redistribuição do poder tributário. Ao alterar as competências e os mecanismos de arrecadação, a reforma reconfigura o pacto federativo, núcleo essencial do modelo constitucional brasileiro.

Estados que historicamente utilizaram benefícios fiscais — como isenções, créditos presumidos e remissões — para atrair investimentos e equilibrar desigualdades regionais, veem-se diante de uma transição que limita severamente esses instrumentos até 2032. O caso de Santa Catarina é emblemático: segundo a Lei de Diretrizes

¹ Estudante do Curso de Direito da FAMEPALHOÇA – UNIASSSELVI. E-mail tiagopereira77@gmail.com

² Estudante do Curso de Direito da FAMEPALHOÇA – UNIASSSELVI. E-mail je.machado03@gmail.com



Orçamentárias (LDO) de 2025, o Estado projeta uma renúncia fiscal de R\$ 24,4 bilhões, equivalente a 52,3% da despesa total anual, com forte dependência dos incentivos ao comércio exterior e à agroindústria.

A presente pesquisa busca responder à seguinte pergunta-problema: como a reforma tributária afeta o pacto federativo e as estratégias fiscais estaduais, especialmente no contexto de Santa Catarina?

O estudo adota uma abordagem dedutiva, partindo dos fundamentos constitucionais da autonomia federativa até os efeitos práticos da centralização fiscal trazida pela nova legislação, integrando análise legal, financeira e socioeconômica.

2 DESENVOLVIMENTO

A autonomia tributária dos Estados representa um dos pilares do pacto federativo, assegurando a cada ente o poder de instituir, arrecadar e gerir seus tributos dentro dos limites constitucionais. A seguir, serão exploradas suas principais dimensões: a competência legislativa, que define o alcance normativo dos Estados; a capacidade arrecadatória, essencial para sua independência financeira; a autonomia administrativa, ligada à estrutura e fiscalização tributária; e, por fim, os limites impostos pelos princípios constitucionais e pela necessária cooperação entre os entes federativos.

2.1 O pacto federativo e a autonomia tributária

O pacto federativo é o eixo de sustentação do Estado brasileiro. Ele garante a coexistência harmônica entre União, Estados e Municípios, distribuindo competências e receitas para preservar a autonomia política e financeira de cada ente.

Para Souza e Grin: o pacto federativo é:

O artigo 23 da CF 88 define as competências comuns da União, estados e municípios [...]. Todos podem atuar, embora possam fazê-lo de forma sobreposta ou coordenada. [...] Também é importante considerar a forma como a federação se organiza, uma vez que a CF 88 atribui ao nível central um amplo conjunto de atribuições para propor normas de políticas públicas que afetam a autonomia municipal. O artigo 22 da CF define poderes legislativos exclusivos na esfera federal: água, trânsito e transporte, populações indígenas, previdência social, educação, regulamento de contratação e licitações. A simetria das leis federais não permite que os municípios as descumpram, de forma que os poderes residuais dessa esfera de governo são praticamente inexistentes [...]. O artigo 24 da CF define várias atribuições nas quais União, estados e municípios podem legislar concomitantemente e de forma concorrente, com precedência das regras federais. [...] Os municípios podem implementar todos os serviços e políticas públicas abrangidas pelos artigos 23 e 30, podem responder pela organização do desenvolvimento urbano e pelo seu planejamento econômico. Ainda que nessas áreas os governos locais possuam autonomia política, administrativa e financeira, não podem assumir funções atribuídas constitucionalmente aos níveis superiores de governo, especialmente o federal, em face de seu grande poder regulatório (Souza; Grin, 2021, p. 96).

Para (MORAES, 2024) “A forma federativa é cláusula pétrea (art. 60, §4º, I, CF), e sua preservação exige o respeito à autonomia recíproca e à repartição equilibrada de competências e receitas.”

De acordo com o site do Senado Federal, o Pacto Federativo:

O pacto federativo é o conjunto de regras que tratam das relações entre os entes da Federação: União, estados, Distrito Federal e municípios. A Constituição de 1988 define as competências exclusivas de cada um e as atribuições concorrentes e comuns. Cada ente tem autonomia para



tomar decisões em suas áreas, mas todos devem agir em cooperação pelo desenvolvimento econômico e social do país (Senado Federal, 2023).

Essa autonomia se concretiza na capacidade de arrecadar e gerir tributos próprios, prevista nos arts. 145 a 162 da Constituição Federal, e também cabe citar o art. 7º do Código tributário Nacional.

Art. 7º (CTN) A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do art. 18 da Constituição (Brasil, 2025a).

Ainda de acordo com o ar. 155 da CF:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:
[...]

II - Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (Brasil, 1988);

A lealdade federativa é um princípio constitucional de natureza implícita que orienta o relacionamento entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ela estabelece que os entes federados devem agir com respeito, cooperação e boa-fé recíproca, buscando sempre o entendimento mútuo e o equilíbrio nas relações institucionais. Em outras palavras, significa que nenhum ente pode adotar condutas que prejudiquem os demais ou comprometam a harmonia do pacto federativo, sendo todos corresponsáveis pela efetividade das políticas públicas e pela preservação da unidade nacional.

O Supremo Tribunal Federal tem reafirmado esse princípio em diversas decisões — como nas Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)6.341/DF, ADI 5.166/SP e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 848 — destacando que a lealdade federativa exige coordenação e colaboração constante, especialmente em matérias de competência compartilhada, como saúde, meio ambiente e tributação. Assim, mais do que uma norma jurídica, a lealdade federativa representa um compromisso ético e institucional com o funcionamento cooperativo da Federação brasileira.

O ICMS, regulamentado pela Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996, pilar das receitas estaduais, corresponde em média a 62,52% das Receitas Correntes do Estado de Santa Catarina, por exemplo. Essa relevância conferiu-lhe função extrafiscal, permitindo que os governos locais modulassem alíquotas e concedesse incentivos para atrair investimentos — prática que, embora criticada pela “guerra fiscal”, cumpriu papel importante na descentralização econômica e na geração de empregos. (Santa Catarina, 2025)

A Reforma Tributária rompe parcialmente com essa lógica. O IBS (imposto sobre bens e serviços), que substitui o ICMS e o ISS, será cobrado no destino, administrado por um Comitê Gestor Nacional e regido por legislação uniforme, restringindo a flexibilidade dos estados.

O art. 156-A, §1º, da Constituição Federal da República, incluído pela EC 132/23, estabeleceu que o IBS não poderá ser objeto de incentivo fiscal.

Segundo o artigo 343 da Lei Complementar nº 214/2025, no exercício de 2026, o IBS será cobrado na alíquota de 0,1% e serão extintos no ano de 2033. Os incentivos fiscais estaduais serão reduzidos na mesma proporção.



Para Carazza “A guerra fiscal, fruto da renúncia irresponsável de receitas, é a maior afronta ao pacto federativo, pois desfigura a isonomia tributária e desestabiliza o equilíbrio entre os entes federados.” (Carazza,2023).

De acordo com a Emenda Constitucional nº 132 de 20 de dezembro de 2023:

Art. 128. De 2029 a 2032, as alíquotas dos impostos previstos nos arts. 155, II, e 156, III, da Constituição Federal, serão fixadas nas seguintes proporções das alíquotas fixadas nas respectivas legislações:

I – 9/10 (nove décimos), em 2029;

II – 8/10 (oito décimos), em 2030;

III – 7/10 (sete décimos), em 2031;

IV – 6/10 (seis décimos), em 2032.

§ 1º Os benefícios ou os incentivos fiscais ou financeiros relativos aos impostos previstos nos arts. 155, II, e 156, III, da Constituição Federal não alcançados pelo disposto no caput deste artigo serão reduzidos na mesma proporção (Brasil, 2023).

Na prática, isso reduziria a capacidade de os governos estaduais adotarem políticas tributárias próprias, enfraquecendo o pacto federativo em sua dimensão fiscal.

2.2 O novo modelo arrecadatário da EC 132/2023 e da LC 214/2025

A EC 132 e a LC 214/2025 criam um sistema de tributação no destino e arrecadação centralizada. O IBS terá alíquotas definidas por cada ente, mas sob parâmetros uniformes fixados pelo Senado Federal.

Entre as principais mudanças da Emenda Constitucional 132/2023 estão:

- a extinção dos benefícios fiscais concedidos pelos estados, exceto para os casos previstos na própria Constituição, visando a uniformizar a tributação e reduzir a competição desleal entre os Estados;
- a definição de alíquotas pela União no caso da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e pelos estados e municípios para o Imposto sobre bens e serviços (IBS);
- a adoção da tributação no destino, ou seja, os tributos passarão a ser exigidos no destino, nos estados e municípios onde os produtos e serviços são consumidos, e não mais na origem, onde estão localizadas as empresas.

As receitas serão distribuídas com base no consumo efetivo, e não na origem da produção, beneficiando estados consumidores, mas penalizando os produtores — como Santa Catarina, Espírito Santo e Paraná. (Brasil, 2025)

Além disso será criado o Comitê Gestor, que terá como tarefas: Administrar o IBS, arrecadar imposto, fazer compensações e distribuindo o dinheiro. Será formado por representantes de Estados, DF e municípios. As 54 vagas serão compostas da seguinte forma:

27 vagas para Estados e DF

27 vagas para Municípios e DF sendo:

– 14 com base nos votos de cada cidade

– 13 com base nos votos ponderados das populações das cidades com maior população.

O Relatório da Fenafisco alerta que essa redistribuição tende a reduzir a arrecadação líquida dos estados exportadores em até 10% do PIB estadual ao longo da transição, caso os mecanismos compensatórios não sejam robustos (Fenafisco, 2024).

Segundo D’Araújo (2021, p. 17), a Emenda Constitucional nº 132/2023 representa um verdadeiro esvaziamento do pacto federativo, configurando possível violação ao art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal —



dispositivo que consagra a forma federativa de Estado como cláusula pétrea. O autor explica que a federação, enquanto princípio de organização política, está intrinsecamente ligada a outros valores constitucionais, como a autonomia política dos entes federados e a autodeterminação dos indivíduos. Assim, ao restringir competências antes conferidas aos estados e municípios, a reforma promoveria um enfraquecimento da autonomia local, afetando o equilíbrio federativo sob dois aspectos: a limitação da capacidade normativa e a redução da liberdade administrativa e financeira dos entes.

Nessa mesma perspectiva, Bomfim (2015) defende que a reforma compromete a autonomia tributária dos entes subnacionais ao retirar-lhes o poder de legislar sobre tributos cuja competência lhes foi atribuída pelo constituinte originário. Para o autor, a vedação à variação de alíquotas conforme o tipo de produto ou serviço impede que estados e municípios utilizem a tributação como instrumento de política pública regional, o que representa interferência direta na autodeterminação das comunidades locais.

2.3 Benefícios fiscais e o papel das isenções, créditos presumidos e remissões

O conceito de renúncia fiscal só passou a ocupar um papel de destaque na política tributária e orçamentária brasileira após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que inovou ao incorporá-lo de forma expressa em seu texto permanente.

A renúncia de receita pode ser conceituada como o ato do governo por meio do qual se institui tratamento tributário diferenciado, renunciando a parcela de sua arrecadação.

Para Machado, renúncia seria:

A abdicação voluntária, pelo Estado, do exercício de sua competência tributária, mediante concessão de isenções, reduções de base de cálculo, créditos presumidos ou outros benefícios que implicam diminuição de receita (Machado, 2023).

Esta é uma prática muito comum entre os entes federativos, como forma de exercer influência sobre a economia, fomentando determinados setores e, principalmente, atraindo investimentos, por meio de benefícios.

As Secretarias da Fazenda dos Estados anualmente divulgam, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), as metas e projeções fiscais, incluindo a previsão da renúncia fiscal no montante da arrecadação do ICMS e na receita global, abrangendo também as transferências da União. Este processo representa um demonstrativo detalhado que evidencia a diminuição da receita do governo estadual devido à implementação da política de renúncia fiscal. Além disso, as secretarias destacam os setores econômicos contemplados e as regiões que se beneficiam desse mecanismo político de financiamento estatal.

Os dados relativos às renúncias de receitas dos estados brasileiros são as estimativas realizadas pelos próprios estados, em suas Leis de Diretrizes Orçamentárias, que segundo a CRFB-88, em seu artigo 165, inc. II e § 2º, compreende as metas e prioridades da administração pública federal, estabelece as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Segundo a doutrina financeira, a renúncia de receita ocorre “quando o governo institui tratamento tributário diferenciado, abrindo mão de parcela de sua arrecadação” (Braga, 2024, p. 90).

Em linha com esse entendimento, a Lei Complementar nº 101/2000 (“LRF”) estabelece que qualquer concessão ou ampliação de benefício tributário que importe renúncia de receita deve ser acompanhada de



estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de medidas compensatórias quando houver efetivo risco às metas fiscais.

A esse respeito, vale destacar que Ziccardi (2018, p. 142) observa que “os recursos dos quais o governo abre mão por meio de benefícios fiscais equiparam-se a despesas” — o que exige idêntico grau de transparência, planejamento e controle. Esse entendimento tem respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), que, no Tema de Repercussão Geral nº 42, firmou a tese de que “a retenção da parcela do ICMS constitucionalmente devida aos Municípios, a pretexto de concessão de incentivos fiscais, configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias”.

Os benefícios fiscais tornaram-se ferramentas centrais de política pública estadual. Conforme a LDO/SC 2025, as principais modalidades de incentivo são:

- Isenção: exclusão do crédito tributário para setores de impacto social (medicamentos, PCDs, produtos essenciais);
- Crédito presumido: redução indireta da carga tributária, concedendo abatimentos calculados sobre o valor das operações;
- Remissão: perdão do crédito tributário constituído, frequentemente usado em programas de regularização ou estímulo à permanência de empresas. (Santa Catarina, 2025)

Em 2025, de acordo com o relatório da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Santa Catarina, os créditos presumidos respondem por 76,50% da renúncia fiscal total de Santa Catarina, seguidos por isenções (7,13%), evidenciando o papel estratégico desses instrumentos na atração e manutenção de empresas.

Quadro 1: Renúncia Fiscal do Estado de Santa Catarina

Ano	2020	2021	2022	2023	2024	2025	%_2025
RENÚNCIA TOTAL	5.535.270,86	6.349.976,79	14.017.705,98	20.255.894,61	21.289.107,28	22.366.336,11	100,00%
ICMS	-	-	13.920.073,80	20.105.512,03	21.131.053,98	22.200.285,32	
Subsídio	-	-	15.632,75	15.052,72	15.820,53	16.621,05	0,07%
Crédito presumido	-	-	10.803.932,71	15.496.689,01	16.287.144,12	17.111.273,62	76,50%
Isenção	-	-	1.050.768,13	1.444.283,07	1.517.953,06	1.594.761,48	7,13%
Alteração de Alíquota ou modificação da base de cálculo	-	-	1.848.155,88	2.921.232,95	3.070.239,20	3.225.593,31	14,42%
Outros benefícios	-	-	201.584,34	228.254,27	239.897,07	252.035,86	1,13%
ARRECADANÇA PREVISTA (ICMS)	14.140.207,00	15.313.292,00	17.810.904,00	22.583.264,00	24.354.543,00	26.226.555,00	
IPVA	-	-	97.382,52	137.896,81	144.930,65	152.264,14	
Isenção	-	-	97.382,52	137.896,81	144.930,65	152.264,14	



ARRECADAÇÃO PREVISTA (IPVA)	777.695,00	753.804,00	814.524,00	1.034.679,00	1.088.617,00	1.143.701,00	
ITCMD	-	-	-	10.977,71	11.537,66	12.121,47	
Isenção	-	-	-	10.977,71	11.537,66	12.121,47	
ARRECADAÇÃO PREVISTA (ITCMD)	236.767,00	298.849,00	374.407,00	593.816,00	612.521,00	630.897,00	
DIVERSOS	-	-	249,66	1.508,06	1.584,99	1.665,19	
Remissão	-	-	249,66	1.508,06	1.584,99	1.665,19	
RECEITA TOTAL	28.987.803,00	30.606.687,00	34.479.341,00	43.393.087,00	46.135.167,00	47.953.986,00	

Fonte: Relatório FENAFISCO

Nota-se pelo quadro acima, que passa a ser uma estratégia Estadual de fomentar investimentos, o oferecimento de benefícios fiscais, para atração empreendedores.

Segundo o Anexo II da LDO 2025, a renúncia fiscal projetada por setor apresenta a seguinte distribuição:

Quadro 2 – Renúncia Fiscal por Setor Econômico em Santa Catarina

Setor Econômico	Renúncia (R\$)	Participação %
Importação (TTD e Pró-Emprego)	8,97 bilhões	36,80%
Agroindústria e alimentos	5,70 bilhões	23,40%
Têxtil e vestuário	2,47 bilhões	10,10%
Setores sociais (medicamentos, PCDs, transporte público)	0,83 bilhão	3,40%
Outros	6,41 bilhões	26,30%
Total	24,4 bilhões	100%

Fonte: Anexo II – LDO/SC 2025 (p. 1593).

Esses números evidenciam a importância dos incentivos fiscais como mecanismo de política industrial e de equilíbrio regional.

Ao mesmo tempo, que apresenta a forma existente de guerra fiscal entre as Unidades da Federação, como meio de atrair investimentos e consequentemente geração de renda e empregos.

2.4 Estratégias estaduais e a renúncia fiscal

De acordo com o Relatório Final da FENAFISCO (junho/2024), a renúncia de receitas estaduais no Brasil atingiu R\$ 146,8 bilhões em 2022, projetando R\$ 165,5 bilhões em 2025, o maior patamar da série histórica (2015–2025).



A tabela a seguir mostra que Santa Catarina figura entre os estados com maior renúncia relativa ao PIB, atingindo 9,39% do total de Renúncias de Estados em 2025.

Quadro 3 – Renúncia de Receitas Estaduais por Unidade da Federação (UF)

UF	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Acre	226.157,49	213.074,07	258.320,00	322.009,00	333.294,00	343.634,00
Alagoas	955.031,80	1.045.062,46	1.514.583,52	2.027.335,54	2.258.598,00	2.537.001,15
Amapá	184.181,24	199.093,27	219.535,13	392.619,31	416.670,02	427.931,63
Amazonas	10.795.300,70	10.960.758,86	12.837.363,00	16.523.543,00	17.393.342,00	18.273.445,00
Bahia	4.471.818,73	3.824.112,74	3.982.739,00	5.535.483,00	6.257.411,00	6.557.688,00
Ceará	1.420.792,60	1.452.898,03	1.463.686,23	2.319.210,05	2.440.110,47	2.563.580,06
Distrito Federal	1.574.781,31	1.562.951,98	4.678.694,44	4.438.551,06	4.470.681,16	4.498.506,11
Espírito Santo	1.815.216,59	1.838.544,64	2.135.094,00	2.830.118,00	2.919.818,00	3.006.603,00
Goiás	9.676.436,06	9.627.714,29	11.148.552,98	13.747.103,39	14.213.998,13	14.905.599,44
Maranhão	2.067.665,65	2.021.817,83	2.184.870,00	2.289.950,00	2.407.880,00	2.530.680,00
Mato Grosso	7.500.333,38	6.015.558,38	5.335.558,82	10.779.509,19	11.637.345,93	11.165.026,91
Mato G. do Sul	-	-	-	5.588.359,70	5.878.954,40	6.172.902,10
Minas Gerais	8.123.265,93	8.460.524,46	10.154.241,60	14.885.141,45	15.320.091,70	16.090.106,72
Pará	480.219,57	697.311,50	636.231,53	1.332.939,29	1.415.347,00	1.501.012,01
Paraíba	2.334.682,54	2.087.645,89	2.780.793,01	3.061.699,69	3.174.834,58	3.274.715,86
Paraná	13.051.484,00	12.624.252,62	17.479.351,43	16.121.602,14	17.008.691,24	17.894.704,01
Pernambuco	2.711.048,15	2.815.463,31	3.044.865,79	4.656.042,62	4.800.379,94	4.944.391,34
Piauí	262.620,65	482.780,13	384.161,00	420.476,00	442.610,00	465.006,00
Rio de Janeiro	8.628.629,09	8.130.308,78	8.650.725,67	19.401.014,68	20.021.847,15	20.622.502,57
Rio G. do Norte	878.967,42	677.610,53	820.129,00	999.829,87	1.051.427,98	1.115.439,69
Rio G. do Sul	433,06	3.347.712,82	5.334.714,22	6.279.193,95	6.464.348,81	6.819.106,52
Rondônia	837.344,52	673.848,49	774.078,06	279.649,96	280.446,96	294.622,03
Roraima	102.241,90	101.488,04	98.750,68	52.621,48	68.507,61	84.485,07
Santa Catarina	6.531.615,99	6.766.362,55	14.017.705,98	20.255.894,61	21.289.107,28	22.366.336,11
São Paulo	23.779.346,78	19.595.883,78	55.492.500,00	86.506.050,00	91.739.330,00	97.251.320,00



Sergipe	-	-	-	-	-	-
Tocantins	463.343,54	375.191,79	400.527,47	687.758,90	750.353,20	812.679,72
Total	108.872.958,69	105.597.971,25	165.827.772,54	241.733.705,87	254.455.426,55	266.519.025,06

Fonte: Relatório FENAFISCO – tabela 3

De acordo com o relatório da Fenafisco, específica para o Estado de Santa Catarina, indica que a renúncia catarinense cresceu de R\$ 7,1 bilhões (2015) para R\$ 24,4 bilhões (2025), um aumento de 243% em uma década, impulsionado pelos programas de crédito presumido na importação, incentivos à agroindústria e isenções no setor têxtil.

Os Estados, buscando fortalecer suas economias e atrair investimentos, utilizam a concessão de benefícios fiscais como estratégia de competitividade regional. Por meio de isenções, reduções de base de cálculo, créditos presumidos e remissões, reduzem deliberadamente sua arrecadação potencial — configurando renúncia fiscal — na tentativa de estimular a instalação de empresas e o crescimento local.

Essa política de renúncia, embora criticada por reduzir a base tributária, atua como instrumento de equilíbrio federativo, permitindo que estados exportadores atraiam investimentos e sustentem cadeias produtivas regionais.

Observa-se, que sem esses mecanismos, “a concentração industrial e fiscal tenderia a se acentuar no eixo Rio-São Paulo, comprometendo o desenvolvimento regional”.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma Tributária representa uma inflexão histórica no sistema fiscal brasileiro. Seu desenho técnico, baseado na tributação no destino e na centralização da arrecadação, promete simplificar e racionalizar o sistema, mas impõe desafios profundos ao pacto federativo.

A análise das estratégias estaduais — isenções, créditos presumidos e remissões — e dos dados empíricos da LDO 2025 e da Fenafisco (2024) evidencia que os benefícios fiscais não foram meras concessões políticas, mas instrumentos legítimos de desenvolvimento regional e equilíbrio federativo.

Os objetivos específicos foram alcançados:

- Descreveu-se o funcionamento do pacto federativo e a sua base tributária;
- Analisaram-se as principais alterações da EC 132/2023 e da LC 214/2025;
- Demonstrou-se, com dados atualizados, a relevância dos benefícios fiscais como política compensatória estadual.

Conclui-se que, sem mecanismos robustos de compensação e gestão compartilhada, a reforma corre o risco de recentralizar o poder tributário na União, enfraquecendo a autonomia dos estados e reconfigurando o pacto federativo em bases hierárquicas.

Como trabalho futuro, recomenda-se acompanhar a execução dos fundos compensatórios e mensurar os efeitos da reforma sobre a arrecadação e o emprego nos estados a partir de 2032.



REFERÊNCIAS

- BOMFIM, Diego Marcel Costa. **Extrafiscalidade**: identificação, fundamentação, limitação e controle. São Paulo: Noeses, 2015.
- BRAGA, Matheus Curty Freitas. “**A reforma tributária e a renúncia de receita de terceiros no cashback do IBS**”. *Consultor Jurídico (ConJur)*, 27 fev. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-27/a-reforma-tributaria-e-a-renuncia-de-receita-de-terceiros-no-cashback-do-ibs/>. Acesso em: (data de acesso).
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 out. 2025.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 21 out. 2025.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101/2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: (data de acesso).
- BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm . Acesso em: 21 out. 2025.
- BRASIL. LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. **Código Tributário Nacional**. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm
- CARRAZA, Roque Antônio. **ICMS**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2023.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Avaliação do cenário de crise nos Municípios**: agosto de 2023. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20\(1\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20(1).pdf). Acesso em: 17 set. 2024.
- PAULA, Breno de. **A reforma tributária é inconstitucional por ofensa ao pacto federativo**. Consultor Jurídico, 27 nov. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-nov-27/reforma-tributaria-e-inconstitucional-por-ofensa-ao-pacto-federativo/>. Acesso em: 21 out. 2025.
- MIGLIOLI, Maristela. **O fim anunciado dos benefícios fiscais de ICMS**. Consultor Jurídico, 15 maio 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mai-15/o-fim-anunciado-dos-beneficios-fiscais-de-icms/>
- CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.
- CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e reforma tributária**: utopia ou realidade? In: Direito Tributário. Homenagem a Paulo de Barros Carvalho. SCHOUERI, Luís Eduardo (org.). 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008.
- D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **Pacto federativo e tributação: uma crítica à proposta de emenda à Constituição nº 45/2019 à luz da autonomia política e da autodeterminação dos entes federados**. In:



SCHOUERI, Luís Eduardo; BARRETO, Paulo Ayres; MOREIRA, André Mendes (org.). **Tributação do Consumo**. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2021.

FENAFISCO (Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital). **Relatório final – Renúncia de receita tributária estadual. Brasília, jun. 2024**. Disponível em: <https://fenafisco.org.br/25/10/2024/renuncia-fiscal-de-estados-e-df-chega-a-r-2665-bilhoes-em-dez-anos/>. Acesso em: 21 out. 2025.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 42ª ed. São Paulo: Atlas, 2024.

OFM ADVOGADOS. **Fim dos benefícios fiscais na Reforma Tributária: impactos macroeconômicos e estratégias regionais**. São Paulo, 2025. Disponível em: <https://ofm.com.br/fim-dos-beneficios-fiscais-na-reforma-tributaria-impactos-macroeconomicos-e-estrategias-regionais-para-o-futuro/>. Acesso em: 21 out. 2

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

SANTA CATARINA (Estado). **Anexo II – Lei de Diretrizes Orçamentárias 2025**. Florianópolis: Secretaria de Estado da Fazenda, ago. 2024. Disponível em: <https://www.sef.sc.gov.br/transparencias/lei-orcamentaria-anual-loa-2025> e <https://www.transparencia.sc.gov.br/receita>. Acesso em: 21 out. 2025.

SENADO FEDERAL (Brasil). **Relatório final da Comissão de Assuntos Econômicos sobre a Reforma Tributária**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2024/10/29/relatorio-gt-cae.pdf>. Acesso em: 21 out. 2025.

SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. **Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal**. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: UFRGS, 2021. (Cegov transformando a administração pública). p. 86-124. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_164.pdf. Acesso em: 17dez. 2024.

ZICCARDI, José Maurício Conti. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua**. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019.