

A nova guerra fiscal

Autor(a): José Maurício Conti

Publicado em: 06 de agosto de 2026

Publicação: jota_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/a-nova-guerra-fiscal>

Fonte original: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/a-nova-guerra-fiscal>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/a-nova-guerra-fiscal#ep-e166f338

Resumo

Os incentivos para elevar artificialmente a arrecadação durante a transição do IBS

Texto integral

A reforma tributária inaugurou um novo modelo de federalismo fiscal no Brasil. Desde a promulgação da Emenda Constitucional 132/2023, a maior parte dos debates concentrou-se na definição das alíquotas do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), no funcionamento do cashback, na tributação do consumo e no destino e na estrutura do Comitê Gestor. Há, contudo, um aspecto que permanece praticamente ausente das discussões e que poderá produzir uma das primeiras grandes controvérsias jurídicas da transição: os incentivos criados para que estados e municípios ampliem artificialmente sua arrecadação antes da consolidação definitiva do novo sistema. A preocupação decorre da própria lógica da transição. Durante muitos anos, a distribuição das receitas do IBS não dependerá exclusivamente da arrecadação do novo tributo. O modelo constitucional, regulamentado pela Lei Complementar 214/2025 e posteriormente complementado pela Lei Complementar 227/2026, estabelece mecanismos de transição, administração e distribuição das receitas destinados a preservar a estabilidade financeira dos entes federativos. Para tanto, utiliza, entre outros parâmetros, a arrecadação dos tributos substituídos pelo IBS. Em outras palavras, as informações relativas ao ICMS e ao ISS continuarão produzindo efeitos financeiros relevantes mesmo após o início da implementação da reforma. Essa opção legislativa é compreensível. Nenhuma reforma dessa magnitude poderia substituir imediatamente um sistema consolidado há décadas sem mecanismos de compensação e adaptação. O problema não está na existência da transição, mas nos incentivos que ela produz. A reforma prevê, especialmente se analisados os artigos 114 e 115 da LC 227/2026, que a elevação da arrecadação de ICMS ou ISS até 2026 pode aumentar a receita média de referência de determinado ente federativo e, conseqüentemente, elevar seu coeficiente de participação na distribuição da parcela retida do IBS entre 2029 e 2077, além de influenciar a distribuição complementar prevista até 2096. Imagine dois Municípios com economias semelhantes. Ambos arrecadam, em média, cem milhões de reais por ano de ISS. O primeiro mantém sua política tributária habitual. O segundo decide intensificar fiscalizações, revisar interpretações administrativas, reduzir benefícios fiscais, acelerar a cobrança de créditos antigos, retardar restituições e aumentar significativamente a atividade arrecadatória justamente no período considerado para a formação dos parâmetros da transição. A questão já vem sendo notada, como se pode observar. A Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf) já produziu documento sugerindo implementar medidas para aumentar a arrecadação do ISS para fins de cálculo do coeficiente de participação. [1] O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

informou os municípios ser imprescindível que os gestores municipais “assegurem a fidedignidade dos registros contábeis e a maximização da arrecadação do ISS”, evidenciando ser esta uma preocupação real. [2] Sob a ótica da legislação tributária isoladamente considerada, nenhuma dessas medidas é necessariamente ilícita. Ao contrário, todas podem representar o exercício legítimo da competência tributária municipal e o aprimoramento contínuo da arrecadação. Entretanto, quando observadas sob a perspectiva do novo sistema constitucional de repartição das receitas, surge uma questão diferente: pode um ente federativo exercer sua competência tributária com a finalidade de melhorar sua futura posição relativa na distribuição do produto da arrecadação do IBS pelo Comitê Gestor? Essa pergunta revela que o debate não pertence ao Direito Tributário. Trata-se de uma questão de desenho institucional do federalismo fiscal de que cuida o Direito Financeiro. A Emenda Constitucional 132 rompeu com uma característica histórica do sistema brasileiro. Durante décadas, estados e municípios arrecadavam seus próprios tributos sobre o consumo e administravam diretamente as respectivas receitas. O art. 156-B da Constituição introduziu uma lógica diversa ao atribuir ao Comitê Gestor do IBS a competência para arrecadar o imposto, realizar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre estados, Distrito Federal e municípios. Essa alteração modifica profundamente a natureza das relações federativas. A arrecadação deixa de interessar exclusivamente ao ente tributante e passa a integrar um sistema nacional de gestão compartilhada. O federalismo fiscal deixa de ser predominantemente competitivo para assumir características marcadamente cooperativas. Essa mudança impõe também uma releitura dos limites da autonomia tributária. Não parece compatível com o novo desenho constitucional admitir que cada ente utilize sua competência arrecadatória exclusivamente para maximizar sua participação futura na repartição das receitas nacionais. Se a arrecadação histórica influencia os critérios de distribuição durante a transição, cria-se um incentivo econômico para comportamentos estratégicos capazes de distorcer precisamente o equilíbrio que a reforma pretende preservar. A discussão, portanto, desloca-se do plano da legalidade para o da finalidade constitucional. É perfeitamente legítimo que um município aperfeiçoe seus mecanismos de fiscalização, reduza a evasão fiscal ou aumente sua eficiência arrecadatória. O problema surge quando tais medidas deixam de perseguir o interesse público ordinário da tributação e passam a ser orientadas predominantemente pela obtenção de vantagem financeira futura perante os demais entes federativos. Nesse cenário, ganham relevo princípios constitucionais que raramente são invocados nos debates de Direito Financeiro. O primeiro deles é o princípio federativo. A Constituição não organiza apenas competências; ela também estrutura relações institucionais entre os entes federativos. A criação de um órgão nacional encarregado da arrecadação e da distribuição do IBS pressupõe um ambiente de cooperação e confiança recíproca. O exercício da autonomia tributária não pode comprometer o funcionamento do próprio modelo constitucional de repartição das receitas. Também merece destaque a ideia de lealdade federativa. Embora não expressamente prevista em um dispositivo específico, ela decorre do próprio pacto federativo e vem sendo reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência constitucional como exigência de cooperação entre os entes públicos. A autonomia constitucional não autoriza comportamentos destinados a frustrar a finalidade do sistema constitucional do qual ela própria faz parte. Sob essa perspectiva, a utilização estratégica da competência tributária para influenciar a futura distribuição do IBS aproxima-se da figura do desvio de finalidade que pode sancionar o próprio agente público. A competência continua existindo, mas passa a ser exercida com objetivo diverso daquele que justificou sua atribuição constitucional. Há ainda um segundo aspecto pouco explorado. Grande parte das discussões sobre o Comitê Gestor concentrou-se em sua composição política e em sua constitucionalidade. Muito

menos se debateu sobre a extensão material de suas competências. O art. 156-B da Constituição atribui ao Comitê Gestor funções diretamente relacionadas à arrecadação, à compensação e à distribuição das receitas do IBS. As Leis Complementares 214/2025 e 227/2026 disciplinam o IBS e sua transição, cabendo à segunda instituir e organizar o Comitê Gestor e regulamentar a distribuição do produto da arrecadação entre os entes federativos. A questão que permanece em aberto é saber se essas atribuições possuem natureza meramente operacional ou se delas decorre um verdadeiro dever institucional de verificar a consistência dos dados utilizados para a repartição das receitas. Caso se entenda que o Comitê Gestor apenas recebe as informações encaminhadas pelos entes federativos, o sistema permanecerá vulnerável à manipulação dos parâmetros utilizados na transição. Em sentido diverso, se a competência constitucional para arrecadar, compensar e distribuir receitas for interpretada como abrangendo também a validação e a auditoria das informações que fundamentam esses cálculos, será possível preservar a neutralidade e a isonomia pretendidas pela reforma. Essa última interpretação parece mais coerente com a finalidade da Emenda Constitucional 132. A reforma tributária foi concebida justamente para reduzir distorções econômicas, eliminar incentivos artificiais e substituir a competição fiscal entre os entes federativos por um modelo de cooperação institucional. Seria contraditório admitir que a própria transição recriasse incentivos para uma nova disputa arrecadatória, agora voltada não à atração de investimentos, mas à formação da base histórica que influenciará a distribuição futura das receitas. Toda grande reforma institucional produz questões que somente se tornam visíveis quando o sistema começa a funcionar. A governança das informações utilizadas na transição do IBS seguramente será uma delas. Se a arrecadação histórica continuar produzindo efeitos financeiros relevantes durante os próximos anos, a confiabilidade desses dados deixará de ser uma questão meramente contábil para se transformar em um dos pilares da estabilidade do novo federalismo fiscal brasileiro. O êxito da reforma dependerá não apenas da qualidade das regras constitucionais e legais que instituíram o IBS, mas também da capacidade de impedir que incentivos econômicos incompatíveis com os objetivos da própria reforma comprometam a legitimidade do sistema. Antes mesmo da plena implantação do novo tributo, talvez o maior desafio do Comitê Gestor seja assegurar que a transição não se converta na primeira disputa federativa produzida pela própria reforma tributária. [1] ABRASF-FNP. Agenda de Transição da Reforma Tributária para os Municípios , 2026. [2] TCE-ES. TCE-ES orienta gestores sobre medidas urgentes a serem tomadas em 2026 em relação à reforma tributária , publicada em 18.11.2025 (<https://www.tcees.tc.br/noticias/tce-es-orienta-gestores-sobre-medidas-urgentes-a-serem-tomadas-em-2026-em-relacao-a-reforma-tributaria/>)

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

CONTI, José Maurício. A nova guerra fiscal. *jota_import*, 6 ago. 2026. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/a-nova-guerra-fiscal>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/a-nova-guerra-fiscal>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Conti, J. M. (2026, August 6). A nova guerra fiscal. **jota_import**. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/a-nova-guerra-fiscal>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

CONTI, José Maurício. 2026. “A nova guerra fiscal.” **jota_import**, August 06. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/a-nova-guerra-fiscal>

BibTeX

```
@article{jos-maur-cio-conti-a-nova-guerra-fiscal-2026,  
author = {Conti, José Maurício},  
title = {A nova guerra fiscal},  
journal = {jota_import},  
year = {2026},  
url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/a-nova-guerra-fiscal},  
urldate = {2026-08-06}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhagual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito
<https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/a-nova-guerra-fiscal>
PDF gerado em 2026-09-30 21:33 UTC