



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO**  
**BACHARELADO EM DIREITO**

**REBECA FONTELES PINTO**

**O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO  
INSTRUMENTO DE COMPENSAÇÃO DA EXTINÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS**

**FORTALEZA/CE**

**2025**

REBECA FONTELES PINTO

O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO INSTRUMENTO  
DE COMPENSAÇÃO DA EXTINÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito. Área de Concentração: Direito Tributário.

Orientador: Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra.

FORTALEZA/CE

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

F762f Fonteles Pinto, Rebeca.  
O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional como Instrumento de Compensação da Extinção dos Incentivos Fiscais / Rebeca Fonteles Pinto. – 2026.  
58 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2026.  
Orientação: Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra.

1. Reforma Tributária. 2. Desenvolvimento Regional. 3. Incentivos Fiscais. 4. Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. I. Título.

CDD 340

---

REBECA FONTELES PINTO

**O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO  
INSTRUMENTO DE COMPENSAÇÃO DA EXTINÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS**

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito. Área de Concentração: Direito Tributário.

Orientador: Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra.

Aprovada em: \_\_/\_\_/\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Pós-graduanda Elba Suélen Silva Oliveira  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

À minha família.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, os primeiros a me ensinar o poder da educação. Vocês, com muito esforço e amor, garantiram todos os meios e a inspiração para que eu pudesse dar cada passo até aqui e, por isso, fazem parte de todas as minhas conquistas. Toda a extensão de quem eu sou, devo a vocês.

Aos meus irmãos, Lídia e João, que, com caminhos e aspirações de vida diferentes dos meus, aprendi muito além do que sozinha seria capaz de ver. Vocês deixam a minha vida mais feliz.

Em especial, ao meu irmão André Filho, minha maior saudade. Você, até mesmo em memória, me inspira todo o dia a ser uma pessoa melhor. Nenhum conhecimento acadêmico do mundo teria mais impacto na minha formação enquanto pessoa do que as memórias que tenho com você.

À Ivone e à Pretinha, que, com muito carinho, cuidaram por tantos anos de mim. Vocês são bases inegáveis da minha criação. Sou eternamente grata por todos os momentos que zelaram para que o meu dia fosse melhor.

À toda a minha família, meus avós, meus tios e meus primos, que tive a sorte de crescer junto. Quando penso em tudo que vivi até aqui, vocês estão em muitas das minhas melhores memórias.

Ao Lourenço, meu parceiro de todos os dias, por todo o amor e cuidado. Obrigada por estar ao meu lado em todos os momentos e me inspirar a ser a minha melhor versão. Você deixa todos os meus dias melhores.

Aos meus amigos da vida, que me acompanham desde antes mesmo da faculdade se transformar em um sonho vívido para mim. Todos vocês são parte essencial de quem eu sou. Em especial, à Letícia, Marina, Mariana, Lívia, Nicolly e Valentina, que, diariamente, são porto seguro na minha vida.

Aos amigos que fiz na graduação, com quem vivi essa experiência transformadora. Em especial, à Karen, Eugênio, Carol, Luana, Levi, Cíntia, Filipe e Marcus. Vocês fizeram dessa época uma das mais felizes da minha vida.

À EJUDI, onde vivi algumas das melhores memórias que tenho na faculdade. Ali, aprendi e vivi experiências transformadoras, que me trouxeram novas versões de mim. Dentre tantas pessoas especiais, sou particularmente grata à Vitória, ao Abraão, ao João Pedro, à Karen, ao Guilherme, ao Victor, ao Gabriel, ao Kalel, ao Enzo, à Andressa, à Lara Lessa e ao Josias.

Àqueles com quem vivi minhas primeiras experiências de estágio, pelos constantes ensinamentos. Sobretudo, ao Gustavo, ao Levi, ao Nicolas, ao Guilherme e à Carol.

À Universidade Federal do Ceará e à Faculdade de Direito, por serem o ambiente de formação que moldou minha trajetória acadêmica e pessoal, oferecendo oportunidades, desafios e aprendizados que levarei para toda a vida.

À banca examinadora, pela disponibilidade, pela atenção dedicada e pelas contribuições que engrandecem este trabalho. E, em particular, ao professor Carlos César Sousa Cintra, meu orientador, pela disponibilidade constante e pelas valiosas contribuições, não só ao longo da elaboração deste trabalho, como durante toda a minha experiência de iniciação à docência na cadeira de Direito Tributário II, na qual despertei verdadeira paixão pelo magistério.

Por fim, a todos que, de alguma forma, fizeram parte da minha jornada. Meu sincero agradecimento.

## RESUMO

O presente trabalho analisa o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) no contexto da reforma tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, examinando seu papel como instrumento de compensação da extinção dos incentivos fiscais estaduais sobre o consumo. Parte-se da reconstrução histórica do sistema tributário brasileiro e da utilização dos incentivos fiscais como mecanismos de política pública voltados ao desenvolvimento regional, destacando-se a consolidação da guerra fiscal e suas limitações econômicas, jurídicas e federativas. Em seguida, examinam-se os fundamentos e a estrutura jurídica da reforma tributária, com ênfase na adoção do modelo de Imposto sobre Valor Agregado dual, na centralização normativa, na tributação no destino e na vedação à concessão de incentivos fiscais relativos ao novo imposto sobre o consumo. A partir desse novo arranjo constitucional, investiga-se a criação do FNDR como aparato estrutural e permanente de política regional, analisando seus objetivos, critérios de repartição de recursos, relação com o Fundo de Participação dos Estados e inserção no sistema federativo. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de caráter descritivo-analítico, baseada em revisão bibliográfica, análise normativa e exame de estudos empíricos sobre políticas regionais pretéritas. Conclui-se, por fim, que o FNDR possui potencial relevante para mitigar os impactos da extinção dos incentivos fiscais e contribuir para a redução das desigualdades regionais, desde que sua implementação seja orientada por diretrizes capazes de superar limitações historicamente observadas. Assim, o fundo se apresenta como oportunidade de reorientação da política de desenvolvimento regional brasileira, cuja efetividade dependerá da coerência entre seu desenho institucional e sua execução prática.

**Palavras-chave:** reforma tributária; desenvolvimento regional; incentivos fiscais; fundo nacional de desenvolvimento regional.

## ABSTRACT

This study analyzes the National Regional Development Fund (FNDR) within the context of the tax reform enacted by Constitutional Amendment No. 132/2023, examining its role as a compensatory instrument for the extinction of state tax incentives on consumption. The analysis begins with a historical reconstruction of the Brazilian tax system and the use of tax incentives as public policy instruments aimed at regional development, highlighting the consolidation of tax competition and its economic, legal, and federative limitations. Subsequently, the study examines the foundations and legal structure of the tax reform, with emphasis on the adoption of the dual Value Added Tax model, normative centralization, destination-based taxation, and the prohibition of tax incentives related to the new consumption tax. Within this new constitutional framework, the creation of the FNDR is investigated as a structural and permanent regional policy mechanism, analyzing its objectives, resource allocation criteria, relationship with the State Participation Fund, and its role within the federative system. The research adopts a qualitative, descriptive-analytical methodology, based on bibliographic review, normative analysis, and the examination of empirical studies on previous regional policies. It concludes that the FNDR has significant potential to mitigate the impacts of the extinction of tax incentives and to contribute to the reduction of regional inequalities, provided that its implementation is guided by principles capable of overcoming historically observed limitations. Thus, the fund represents an opportunity to reorient Brazilian regional development policy, whose effectiveness will depend on the coherence between its institutional design and practical implementation.

**Keywords:** tax reform; regional development; tax incentives; national regional development fund.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Comparativo dos Benefícios <i>per capita</i> por região - 2024 .....	26
-----------	--	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação das Regiões no PIB do Brasil (em Cr\$ 1.000.000 e %) - 1958 .....	23
Tabela 2 – Coeficientes individuais do FPE e transferências efetivas por Estado e Região - 2024 .....	42

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CF	Constituição Federal
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
EC	Emenda Constitucional
FCBF	Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFI	Instituição Fiscal Independente
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto sobre a Renda
IRPJ	Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica
ISS	Imposto sobre Serviços
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
LC	Lei Complementar
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
RFB	Receita Federal do Brasil

SISWEB/STN	Sistema de Informações sobre Repasses Constitucionais do Tesouro Nacional
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2</b>	<b>A EVOLUÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E OS INCENTIVOS FISCAIS</b> .....	17
2.1	Evolução histórica do sistema tributário nacional .....	17
2.2	Incentivos fiscais como instrumento de política pública .....	19
2.3	Desenvolvimento regional e desigualdades estruturais .....	22
<b>3</b>	<b>A REFORMA TRIBUTÁRIA E O FIM DOS INCENTIVOS FISCAIS</b> .....	27
3.1	Principais fundamentos para a reforma tributária .....	27
3.2	A estrutura jurídica e econômica da EC 132/2023 .....	30
3.3	A extinção dos incentivos fiscais e a ruptura com o modelo estadual .....	32
<b>4</b>	<b>O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FNDR)</b> .....	37
4.1	Objetivos centrais e critérios de repartição de recursos do FNDR .....	37
4.2	O Fundo de Participação dos Estados (FPE) .....	40
4.3	Trajetória das políticas de desenvolvimento regional ao longo da história .....	44
4.4	O FNDR como instrumento de compensação da extinção dos incentivos fiscais: desafios, diretrizes e potencialidades .....	47
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	51
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	53

## 1 INTRODUÇÃO

A reorganização do sistema tributário brasileiro ocupa lugar de destaque no debate jurídico, econômico e institucional, sobretudo diante dos desafios impostos pela elevada complexidade da tributação sobre o consumo, da multiplicidade de regimes fiscais e da forte dependência dos entes subnacionais em relação a instrumentos extrafiscais. Entre esses instrumentos, os incentivos fiscais se consolidaram, ao longo das últimas décadas, como mecanismos centrais de atuação dos Estados, ao passo que atuam para estimular investimentos, fomentar cadeias produtivas e reduzir desigualdades regionais historicamente persistentes. No plano estadual, tais incentivos, principalmente os referentes ao ICMS, desempenharam papel determinante na estratégia de desenvolvimento dos entes federativos, à medida que, em um ambiente federativo marcado por disparidades socioeconômicas profundas, se inserem como importante instrumento de política pública.

A atuação descentralizada dos Estados, entretanto, acabou por produzir um fenômeno que redefiniu o equilíbrio federativo: a chamada guerra fiscal. A concessão unilateral e concorrencial de benefícios de ICMS, muitas vezes em confronto com as legislações e entendimentos jurisprudenciais vigentes, intensificou disputas entre os entes federativos, provocando perda de arrecadação, aumento da insegurança jurídica e fragmentação normativa. Essa dinâmica gerou tensões políticas e jurídicas que repercutiram diretamente no pacto federativo, suscitando debates sobre os limites da autonomia estadual, o alcance do princípio da legalidade, a necessidade de harmonização tributária e a sustentabilidade financeira do sistema. Por esse motivo, ao longo dos anos, o Judiciário, o Legislativo e órgãos técnicos passaram a reconhecer que tais distorções exigiam uma solução estrutural e abrangente.

Foi nesse ambiente que se consolidou a proposta de reforma do sistema tributário sobre o consumo, culminando na promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023. A reforma introduziu uma mudança paradigmática ao substituir diversos tributos — ICMS, ISS, PIS e COFINS — por um modelo dual de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e de Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), orientado pelos princípios da simplicidade, uniformidade, não cumulatividade e tributação no destino.

Ao reorganizar competências, centralizar normas gerais e restringir a concessão de benefícios fiscais, a reforma redefiniu a forma de atuação dos entes federativos na área tributária e alterou profundamente as estratégias antes adotadas, objetivando, entre outros fins, tornar nosso sistema tributário mais justo, reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

(BRASIL, 2025, p. 1-2) Nesse processo, extinguiu-se gradualmente o espaço para incentivos fiscais estaduais sobre consumo, o que conduz à necessidade de mecanismos compensatórios capazes de equilibrar financeiramente os entes durante a transição.

Como parte desse novo arranjo, instituiu-se o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), concebido para apoiar a redução das desigualdades regionais, fomentar infraestrutura, inovação e atividades produtivas, e ampliar a capacidade de investimento dos entes federados. O FNDR surge como um dos pilares da transição para o novo modelo tributário, especialmente diante da retirada dos mecanismos que, por décadas, compuseram o principal repertório de políticas estaduais de desenvolvimento. Sua existência se relaciona diretamente com a necessidade de reorganizar o papel da política regional brasileira em um contexto de maior uniformidade tributária, articulando incentivos ao desenvolvimento a partir de critérios transparentes, previsíveis e alinhados a objetivos nacionais.

A análise do FNDR, contudo, demanda compreensão integrada do funcionamento do sistema tributário anterior, da evolução das políticas regionais, das implicações da guerra fiscal, dos fundamentos da reforma e do redesenho dos instrumentos de equalização federativa. Somente a partir desse conjunto é possível avaliar em que medida o fundo se insere como peça estratégica no novo pacto federativo e quais as implicações da transição para os Estados que historicamente utilizaram incentivos fiscais como ferramenta essencial de competitividade e atração de investimentos.

A escolha do tema, portanto, se justifica pela relevância do debate acerca da reforma tributária e seus impactos na autonomia financeira dos Estados, na dinâmica federativa e na política nacional de desenvolvimento regional. A transição para um modelo fiscal baseado na vedação aos incentivos fiscais estaduais e na centralização normativa do IVA-dual exige reflexão aprofundada sobre os mecanismos que passam a ocupar o lugar antes desempenhado por esses incentivos. O FNDR, nesse contexto, se revela como elemento central da reconfiguração institucional e financeira da federação, demandando estudo sistemático que considere seus fundamentos, finalidades, estrutura e desafios.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional sob a perspectiva jurídico-institucional e econômica, investigando seu papel no novo arranjo federativo e sua relação com a extinção dos incentivos fiscais estaduais.

Como objetivos específicos, busca-se:

- Examinar o desenvolvimento histórico do sistema tributário brasileiro e o papel desempenhado pelos incentivos fiscais;

- Analisar a formação, os efeitos e as implicações da guerra fiscal;
- Estudar as principais alterações promovidas pela reforma tributária e sua repercussão sobre os incentivos;
- Avaliar a estrutura normativa e operacional do FNDR; e
- Refletir seus desafios, diretrizes e potencialidades no contexto de transição para o novo modelo de tributação.

Para fins de delimitação, destaca-se que o estudo se concentrou nos aspectos jurídicos, fiscais e institucionais do FNDR e na relação entre sua criação e a extinção dos incentivos fiscais estaduais, avaliando esse mecanismo dentro de um processo histórico e federativo mais amplo. A pesquisa não tem por finalidade julgar previamente a suficiência ou insuficiência do fundo, mas compreender sua concepção e sua inserção no novo desenho constitucional.

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos. O Capítulo 1 introduz sob uma perspectiva geral os elementos essenciais do sistema tributário nacional, o papel desempenhado pelos incentivos fiscais, a evolução da tributação sobre o consumo, a formação da guerra fiscal e o surgimento do FNDR no contexto das transformações recentes.

O Capítulo 2 aprofunda o desenvolvimento histórico do sistema tributário brasileiro e das políticas de incentivos fiscais, examinando sua função como instrumento de política pública e sua relação com as desigualdades regionais.

O Capítulo 3 analisa a reforma tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, destacando seus fundamentos, a estrutura jurídica dos novos tributos, a extinção dos incentivos fiscais estaduais e os mecanismos compensatórios propostos para a transição entre os modelos.

E, por fim, o Capítulo 4 dedica-se ao estudo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, abordando seus objetivos, critérios de distribuição, relação com outros fundos federativos, diretrizes de alocação e seu papel como mecanismo de compensação da extinção dos incentivos fiscais.

A metodologia adotada é qualitativa, de caráter descritivo-analítico, baseada em pesquisa bibliográfica, documental e normativa. Foram examinados criticamente estudos econômicos e jurídicos especializados, relatórios técnicos, documentos oficiais, análises institucionais e literatura acadêmica pertinente, de modo a permitir visão integrada dos aspectos tributários, federativos e regionais que compõem o tema.

## **2 A EVOLUÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E OS INCENTIVOS FISCAIS**

O presente capítulo tem por objetivo examinar a evolução do sistema tributário brasileiro, com ênfase na formação histórica de suas bases estruturais e no papel desempenhado pelos incentivos fiscais como instrumentos de política pública. Parte-se de uma análise histórica da tributação no Brasil, desde suas origens até a consolidação do modelo contemporâneo, a fim de compreender como as escolhas institucionais moldaram a centralidade da tributação sobre o consumo e a autonomia dos entes federativos. Em seguida, investiga-se a utilização dos incentivos fiscais como mecanismo de indução econômica e sua relação com o enfrentamento das desigualdades regionais, destacando-se os limites e distorções que culminaram na chamada guerra fiscal.

### **2.1 Evolução histórica do sistema tributário nacional**

A tributação acompanha a formação das civilizações desde os primeiros agrupamentos sociais. A aptidão do ser humano para criar instituições, como a linguagem, as normas e o próprio Direito, possibilitou a construção de mecanismos de organização coletiva, entre os quais, na manutenção do poder político e das estruturas sociais, o tributo se destaca como elemento essencial (MACHADO SEGUNDO, 2025, p. 1-3). Não por acaso, em todas as civilizações conhecidas, a presença de um grupo dirigente foi acompanhada da cobrança de tributos, de modo que o tributo se tornou, como afirmou Baleeiro, “a vetusta e fiel sombra do poder político” ao longo de mais de vinte séculos (BALEEIRO, 1997, p. 1). Paulsen reforça essa dimensão universal ao sustentar que a tributação é inerente ao Estado, independentemente de seu modelo político, pois a busca de recursos privados sempre foi essencial para o funcionamento das instituições estatais (PAULSEN, 2025, p. 1).

Esse percurso histórico, entretanto, não se desenvolveu de modo linear. Durante longos períodos, a tributação se aproximou de práticas de dominação agressiva, confundindo-se muitas vezes com instrumentos de espoliação coletiva. A literatura demonstra que, em diversas épocas, a cobrança de tributos era vista como um verdadeiro confisco, à medida que se legitimava a partir de muitos excessos e arbitrariedades por parte das figuras governantes (PAULSEN, 2025, p. 1). A própria origem antropológica do tributo revela que, em sociedades primitivas, ele era utilizado com fins de sobrevivência e defesa comum, e, posteriormente, como marco de submissão de povos vencidos, daí seu emprego em ouro,

escravos ou outras formas de riqueza (SEFAZ/CE, 2006, p. 13-14). Nesse sentido, o surgimento do Estado Fiscal moderno representou mudança significativa, ao passo que substituiu o antigo Estado Patrimonial, isto é, aquele que, conforme Hugo de Brito Machado, “valendo-se de seus próprios meios, obtém o de que necessita para sua subsistência”, por um Estado na qual o tributo se vinculou à legitimidade constitucional e a finalidades públicas, como a realização de direitos fundamentais, constituindo a principal fonte de custeio estatal (MACHADO SEGUNDO, 2025, p. 6–7).

No Brasil, essa trajetória assume contornos particulares. Durante o período colonial, o regime tributário reproduziu o modelo extrativista português, com forte caráter exploratório e ausência de sistematização. Exemplo disso é o “quinto”, tributo que incidia sobre 20% da produção do pau-brasil e, posteriormente, sobre o ouro, evidenciando a finalidade meramente arrecadatória e metropolitana daquele sistema (MORAES, 2002, p. 108). No Império, consolidou-se a dependência quase absoluta do Imposto de Importação, que chegou a compor dois terços da arrecadação nacional (VARSAÑO, 1996). Já na República, os tributos indiretos se tornaram predominantes, compondo, até hoje, a maior parcela da arrecadação do país (AMED; NEGREIROS, 2000, p. 297).

Seguindo nessa ótica, a primeira grande racionalização do sistema tributário brasileiro ocorreu com a reforma de 1965–1967, que instituiu o Código Tributário Nacional e reorganizou competências ao criar tributos como o IPI, o ICM — antecessor do ICMS — e o ISS. Esse marco representou o início de um modelo sistematizado de tributação, conferindo maior racionalidade ao arranjo federativo. Posteriormente, a Constituição de 1988 consolidou o atual modelo de tributação ao ampliar a autonomia dos entes federativos e atribuir-lhes competências tributárias próprias. A Carta de 1988 fortaleceu significativamente a capacidade normativa dos estados e municípios, definindo o federalismo fiscal brasileiro. Nesse contexto, o ICMS tornou-se a principal fonte de receita dos Estados e do Distrito Federal, responsável por 20,7% da receita tributária do país em 2023 (BRASIL, 2024, p. 17).

Entretanto, as escolhas institucionais feitas na reforma da década de 60 e aprofundadas nas décadas seguintes, principalmente com a Constituição de 1988, produziram um sistema crescentemente abstruso. Como reconhece estudo para o Centro de Cidadania Fiscal, desde o início dos anos 2000, é notado no Brasil “ [...] um sistema altamente complexo e com vários atributos ruins, o que acaba magnificando os impactos da carga mais elevada sobre a atividade, a competitividade, o desenvolvimento econômico e o bem-estar da sociedade.”, fenômeno que se manifesta especialmente na tributação excessivamente concentrada sobre o consumo, marcada por multiplicidade de tributos, regras divergentes e

carga desproporcional ao desenvolvimento econômico do país (BORGES, 2020, p. 5). O Banco Mundial reforça esse diagnóstico ao apontar que empresas brasileiras gastam tempo significativamente superior à média internacional para cumprir obrigações tributárias, carga burocrática desmedida que compromete a eficiência empresarial e aumenta a litigância nacional (BANCO MUNDIAL, 2021, p. 5).

Um agravante dessa realidade é a chamada “guerra fiscal”, em que, com a liberdade conferida a cada ente para conceder incentivos fiscais relativos ao ICMS em seu território, determinados Estados, a fim de promover a geração de empregos e desenvolvimento em seu território, passaram a se afastar do sistema legal previsto para a concessão de tais benefícios, criando um ambiente de fortes conflitos interestaduais no país, marcado pela concessão predatória de incentivos fiscais.

Esse arranjo, somado à complexidade já existente no sistema, elevou custos econômicos, ampliou a litigiosidade e reforçou a ineficiência do sistema, razão pela qual desde especialistas sobre o tema a representantes da sociedade civil passaram a defender a necessidade de uma reforma estrutural capaz de incrementar a produtividade, competitividade e eficiência da economia brasileira (BRASIL, 2024, p. 4). A compreensão do fenômeno da guerra fiscal e do contexto atual do sistema tributário nacional, contudo, demanda análise prévia acerca da atuação dos incentivos fiscais e do desenvolvimento regional nacional.

## **2.2 Incentivos fiscais como instrumento de política pública**

No âmbito da atuação estatal, a tributação não se limita à função arrecadatória, podendo ser utilizada como instrumento de indução econômica e social. A doutrina tributária reconhece que o tributo pode assumir função extrafiscal, sendo empregado como técnica de intervenção do Estado no domínio econômico, com o objetivo de orientar comportamentos, estimular determinados setores produtivos ou promover finalidades sociais e regionais específicas. Essa perspectiva, por conseguinte, amplia a compreensão tradicional da tributação, deslocando-a de uma lógica exclusivamente fiscal para um papel ativo na formulação e execução de políticas públicas. Nesse sentido, destacam Hugo de Brito Machado Segundo e Leandro Paulsen:

Por sua vez, fala-se de função extrafiscal quando o tributo é utilizado para um fim, ou um propósito, diferente da obtenção de receitas. A entidade não institui e cobra o tributo para financiar seu orçamento, ou o orçamento de “prolongamentos” seus, mas sim para atingir outras finalidades, dirigindo comportamentos, estimulando ou desestimulando condutas etc. Todo tributo tem esse efeito na economia, de estimular

ou desestimular condutas, ainda que isso não seja conhecido ou desejado por quem o idealiza. A extrafiscalidade consiste em utilizar deliberadamente esse efeito para a consecução de propósitos específicos. (MACHADO SEGUNDO, 2025, p. 43)

Os tributos são efetivamente a principal receita financeira do Estado, classificando-se como receita derivada (porque advinda do patrimônio privado) e compulsória (uma vez que, decorrendo de lei, independem da vontade das pessoas de contribuírem para o custeio da atividade estatal). Em geral, portanto, possuem caráter fiscal, devendo pautar-se essencialmente pelos princípios da igualdade e da capacidade contributiva. Mas, como os tributos sempre oneram as situações ou operações sobre as quais incidem, acabam por influenciar as escolhas dos agentes econômicos, gerando efeitos extrafiscais, e por vezes são instituídos ou dimensionados justamente com esse objetivo. Nesses casos, configuram um 'mecanismo funcional com relação às mudanças desejadas na ordem econômica e social brasileira'. (PAULSEN, 2025, p. 14)

Nesse contexto, a extrafiscalidade encontra-se particularmente presente nos incentivos fiscais (PAULSEN, 2025, p. 17). Esses mecanismos, legitimados pelo art. 151, inciso I, da Constituição Federal de 1988<sup>1</sup>, surgem como aparatos por meio dos quais o Estado utiliza o sistema tributário para alcançar objetivos que transcendem a simples arrecadação. Ao reduzir, diferir ou neutralizar a carga tributária incidente sobre determinadas atividades, o Poder Público visa criar condições mais favoráveis à realização de investimentos, à expansão da atividade econômica e à geração de empregos. Trata-se, portanto, de técnica de intervenção estatal que instrumentaliza o tributo como meio de promoção de fins econômicos e sociais específicos, inserindo-se no âmbito mais amplo das políticas públicas de desenvolvimento.

Nesse ponto, impõe-se a realização de uma distinção conceitual relevante para a adequada compreensão do tema. Embora frequentemente empregados como sinônimos no discurso normativo e mesmo na prática administrativa, os termos benefício fiscal e incentivo fiscal não são rigorosamente equivalentes sob o ponto de vista doutrinário. Em sentido amplo, os benefícios fiscais englobam todas as formas de desoneração tributária que eliminam ou reduzem a carga incidente sobre determinadas pessoas, operações, setores econômicos ou regiões geográficas, independentemente de uma finalidade indutiva específica (ALMEIDA, 2000). Trata-se, assim, de categoria abrangente, que pode envolver tratamentos favorecidos concedidos por razões diversas, como justiça fiscal, equidade ou simplificação administrativa.

O incentivo fiscal, por sua vez, insere-se nesse conjunto mais amplo como espécie dotada de finalidade própria, caracterizando-se pela utilização deliberada da desoneração tributária com o objetivo de atenuar a carga incidente sobre determinadas situações, pessoas

---

<sup>1</sup> Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

ou operações, sem afastar, propriamente, a incidência do tributo (PAULSEN, 2025, p. 165). Diferentemente de outros benefícios que se limitam a aliviar a carga tributária, os incentivos fiscais pressupõem a intenção estatal de direcionar decisões dos contribuintes para áreas ou atividades consideradas estratégicas. Ainda assim, a doutrina reconhece que, na prática jurídica brasileira, essa distinção nem sempre é observada com rigor, sendo comum o emprego indiferenciado das expressões benefício fiscal e incentivo fiscal, as quais acabam submetidas a regimes semelhantes de condicionamentos formais, legais e orçamentários (PAULSEN, 2025, p. 165).

Os incentivos fiscais diferenciam-se, também, de institutos como a imunidade e a não incidência, que operam no plano constitucional ou da própria hipótese de incidência, bem como da isenção, que exclui o crédito tributário após a ocorrência do fato gerador. Conforme esclarece Carrazza, não se deve confundir incentivos fiscais com isenções tributárias, uma vez que estas constituem apenas uma das formas pelas quais aqueles podem se manifestar. Inseridos no campo da extrafiscalidade, os incentivos fiscais representam o emprego deliberado dos instrumentos tributários para fins não arrecadatórios, mas ordinatórios, voltados à indução de comportamentos considerados convenientes, interessantes ou oportunos pelo interesse público, como a instalação de atividades produtivas em regiões economicamente carentes (CARRAZZA, 2012, p. 577). No campo dos tributos estaduais, especialmente do ICMS, tais incentivos se concretizam por meio de técnicas variadas de desoneração tributária, como reduções de base de cálculo, concessão de créditos presumidos, diferimentos, remissões e regimes especiais, compondo um amplo repertório normativo à disposição dos entes subnacionais.

A utilização desses aparatos, contudo, não se dá de maneira absolutamente livre. A concessão de incentivos fiscais encontra limites na ordem constitucional e legal<sup>2</sup>, estando

<sup>2</sup> Art. 146. Cabe à lei complementar:

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso dos impostos previstos nos arts. 155, II, e 156-A, das contribuições sociais previstas no art. 195, I e V, e § 12 e da contribuição a que se refere o art. 239. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

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

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte

XII - cabe à lei complementar:

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e

condicionada à observância dos princípios da legalidade, da isonomia, da transparência e da responsabilidade fiscal. No caso do ICMS, tais limites são ainda mais evidentes, uma vez que a Constituição exige tratamento uniforme em âmbito nacional e condiciona a concessão de benefícios à observância de mecanismos de coordenação entre os entes federativos<sup>3</sup>. Dessa forma, embora os incentivos fiscais se apresentem como instrumentos relevantes de política pública, sua validade e eficácia dependem de um desenho jurídico adequado e compatível com o sistema tributário constitucionalmente estabelecido.

A centralidade dos incentivos fiscais na atuação dos Estados brasileiros explica-se, sobretudo, por razões de ordem econômica e federativa. O Brasil é marcado por desigualdades regionais, que se manifestam em diferenças significativas de infraestrutura, logística, mercado consumidor, disponibilidade de capital humano e acesso a investimentos produtivos. Diante desse cenário, os Estados menos desenvolvidos passaram a utilizar a política tributária como forma de tornar seus territórios mais atrativos ao capital privado.

Esses incentivos passaram a desempenhar, portanto, papel estratégico na atração de empreendimentos industriais e na tentativa de dinamização de economias locais, funcionando como resposta descentralizada à ausência ou insuficiência de políticas nacionais robustas de desenvolvimento regional. A literatura econômica registra que, especialmente a partir das décadas de 1960 e 1990, governos estaduais intensificaram o uso de isenções, reduções e diferimentos tributários com o objetivo de estimular a industrialização regional e ampliar sua base produtiva, ainda que isso implicasse renúncia de receita no curto prazo (PRADO; CAVALCANTI, 1998, p. 5). Assim, os incentivos fiscais consolidaram-se como ferramenta central da política econômica estadual.

### **2.3 Desenvolvimento regional e desigualdades estruturais**

Historicamente, o Brasil apresenta profundas disparidades regionais no desenvolvimento socioeconômico. Regiões ricas e dinâmicas coexistem com regiões pobres e

---

benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

<sup>3</sup> Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte

XII - cabe à lei complementar:

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

estagnadas, refletindo distribuição desigual de renda, infraestrutura e oportunidades em seu extenso território (MAGALHÃES & ALVES, 2021, p. 7). Indicadores de renda e bem-estar ilustram esse contraste: à título de ilustração, o PIB per capita médio do Nordeste em 2023 equivale a cerca de metade da média nacional, evidenciando o abismo entre o eixo econômico central e as periferias subdesenvolvidas (BRASIL, 2024).

Essa realidade se traduz em carências estruturais, como menor acesso a infraestrutura, a capital humano qualificado e ao mercado consumidor, o que compromete a competitividade das regiões menos desenvolvidas. Em suma, apesar de figurar entre as maiores economias mundiais (FMI, 2025), o Brasil convive com bolsões regionais de pobreza e baixo dinamismo produtivo, em desafio ao objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais e sociais<sup>4</sup>.

Diante dessa realidade de desequilíbrio econômico social entre as regiões, emergiu nos estados uma resposta própria: a concessão de incentivos fiscais estaduais como instrumento de estímulo econômico regional. Já nos anos 1960, em meio ao surto desenvolvimentista nacional, governos estaduais passaram a usar estrategicamente sua autonomia tributária para atrair investimentos privados aos seus territórios (PRADO; CAVALCANTI, 2000, p. 67). Esse movimento inicial ocorreu em paralelo às políticas federais de fomento regional da época, como a própria Sudene e BNDES, indicando uma busca compartilhada pelo desenvolvimento do país.

A estratégia estadual, contudo, evoluiu de forma desordenada e competitiva: na ausência de coordenação central vinculante, multiplicaram-se concessões de benefícios fiscais muitas vezes concedidos unilateralmente, gerando conflitos interjurisdicionais. A representação gráfica abaixo ilustra a disparidade socioeconômica das regiões do País durante a década de 1960, em dados extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

Tabela 1 – Participação das Regiões no PIB do Brasil (em Cr\$ 1.000.000 e %) - 1958

Região	VALOR ESTIMADO (em Cr\$ 1 000 000)	%
NORTE	39 617,30	3,77
NORDESTE	134 707,70	12,81
SUDESTE	665 725,70	63,29

<sup>4</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais

SUL	184 460,90	17,54
CENTRO-OESTE	27 349,70	2,60
BRASIL	1 051 861,30	100,00

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados retirados do Anuário Estatístico do Brasil 1960 (p. 215) - IBGE

A tabela evidencia as profundas desigualdades socioeconômicas entre as regiões brasileiras já na década de 1950. Esses dados revelam um padrão de concentração econômica no eixo Sudeste-Sul e demonstram como o processo de desenvolvimento brasileiro favoreceu desproporcionalmente determinadas regiões em detrimento de outras, perpetuando um cenário de disparidades regionais.

Dessa forma, com o intuito de conter a escalada, o Governo Federal interveio no início da década de 1970, articulando convênios regionais e, sobretudo, instituindo o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) pela LC 24/1975, que passou a exigir aprovação unânime dos estados para qualquer isenção de ICMS. Sob o manto do regime autoritário, o Confaz conseguiu impor relativa disciplina: durante os anos 1980, a chamada “guerra fiscal” permaneceu latente, com poucos casos isolados de descumprimento das regras pactuadas.

Essa trégua temporária terminou, porém, com a redemocratização e a nova ordem constitucional de 1988. A Carta de 1988 ampliou significativamente a autonomia financeira dos estados, ao mesmo tempo em que manteve a regra da unanimidade para benefícios fiscais. Com mais poder tributário e pressões por desenvolvimento local, vários estados passaram a ignorar as restrições do Confaz e retomaram agressivamente a concessão de incentivos na virada dos anos 1990 (PRADO; CAVALCANTI, 2000, p. 67). Consolidou-se assim, após 1988, a fase mais aguda da guerra fiscal entre os entes subnacionais, marcada pela competição aberta por investimentos produtivos via renúncias tributárias de ICMS.

Os efeitos econômicos e federativos dessa competição revelaram-se amplamente negativos, sem lograr resolver as disparidades estruturais de desenvolvimento. Do ponto de vista econômico, diversos especialistas apontam que os incentivos estaduais, em verdade, são formas ineficientes de política de desenvolvimento regional, uma vez que parcela considerável do incentivo acaba sendo destinada à compensação de custos adicionais de logística e, muitas vezes, os estados almejam atrair empreendimentos que não apresentam o perfil comercial da região (APPY, 2016, p. 5). Como sintetiza Bernard Appy, “o modelo atual, baseado na concessão de benefícios fiscais, tem sido muito ineficiente na promoção do

desenvolvimento regional. Benefícios não são concedidos para explorar vocações regionais, mas para ‘roubar’ empresas de outros estados. Além disso, todos os estados, até os mais ricos, dão benefícios. (...) Virou um jogo de soma negativa em que, no final, ninguém consegue promover desenvolvimento” (APPY, 2019).

De fato, com o objetivo de corrigir os desequilíbrios, a guerra fiscal perpetuou distorções: regiões menos competitivas se tornaram mais dependentes de incentivos para atrair empreendimentos, enquanto estados mais ricos também entraram na disputa, erodindo as bases tributárias uns dos outros e prejudicando a arrecadação global, sem alterar significativamente a geografia econômica do país.

No plano federativo-institucional, as consequências foram igualmente graves. A proliferação de benefícios à revelia do Confaz configurou violação ao pacto federativo, à medida que vai de encontro às premissas constitucionais<sup>5</sup>, ensejando inúmeros confrontos jurídicos. A União e estados prejudicados acionaram a Justiça contra incentivos irregulares de outros estados, resultando em dezenas de ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal<sup>6</sup>, o qual reiterou a vedação constitucional à guerra fiscal e invalidou diversos benefícios concedidos unilateralmente.

Essa realidade culminou, por conseguinte, no entendimento de que tais incentivos estaduais revelaram eficácia insuficiente no cumprimento de seu objetivo basilar, isto é, a promoção de um desenvolvimento regional sustentável. Um indício desse panorama é a própria análise *per capita* dos benefícios, presente no Relatório anual sobre as Contas do Presidente da República do Tribunal de Contas da União. Conforme analisa o TCU (2025):

No caso específico dos benefícios tributários, verifica-se concentração expressiva. Em 2024, o valor per capita estimado para a Região Nordeste foi de R\$ 1.326, o que corresponde a cerca de metade da média nacional (R\$ 2.651). Esse padrão de distribuição – com a Região Nordeste abaixo da média e as demais acima, especialmente o Sudeste, que apresentou o maior valor per capita (R\$ 3.228) – levanta questionamentos sobre a efetividade desses incentivos na promoção da equidade regional. (TCU, 2025, p. 43)

<sup>5</sup> Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte

XII - cabe à lei complementar:

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

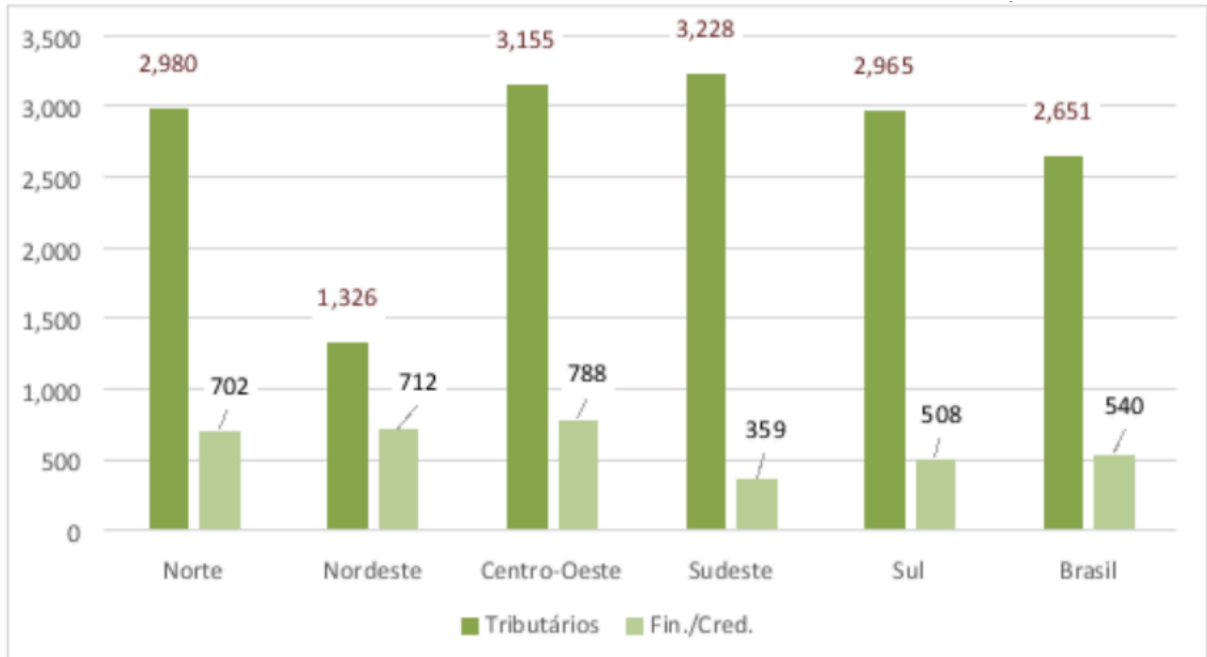
<sup>6</sup> A título de exemplo, pode-se citar a ADI 4635/SP e a ADI 2.549/DF. Cf.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 4635/SP, Relator Ministro Celso de Mello, julgada em 22/10/2012. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur431839/false>. Acesso em 17 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 2.549/DF, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, julgada em 01/06/2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur200838/false>. Acesso em 17 dez. 2025.

A análise gráfica a seguir demonstra visualmente o desequilíbrio ao comparar os valores dos benefícios *per capita* de cada região, tendo o Nordeste resultado demasiadamente inferior ao das outras regiões:

Gráfico 1 - Comparativo dos Benefícios *per capita* por região - 2024



Fonte: Gráfico elaborado a partir dos dados retirados do RFB, MPO e IBGE (TCU, 2025, p. 44)

Frente a esse diagnóstico, consolidou-se nos últimos anos uma corrente de pensamento quanto à necessidade de uma reformulação profunda no modelo de tributação do nosso sistema, com, entre outros objetivos, o intuito de quebrar o ciclo de guerra fiscal e promover o desenvolvimento do país de forma coordenada e eficaz. Nesse diapasão, a persistência de desigualdades regionais, aliada à baixa efetividade dos incentivos fiscais como instrumento de equidade territorial, reforçou o entendimento de que o enfrentamento do desequilíbrio regional exige soluções estruturais e articuladas à nível nacional.

### **3 A REFORMA TRIBUTÁRIA E O FIM DOS INCENTIVOS FISCAIS**

Este capítulo analisa a reforma tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, com ênfase nos fundamentos que justificaram a reorganização da tributação sobre o consumo. Examina-se a estrutura jurídica e econômica do novo modelo, especialmente a adoção do Imposto sobre Valor Agregado dual, bem como as implicações da vedação à concessão de incentivos fiscais estaduais, evidenciando a ruptura com o modelo concorrencial anterior e a necessidade de mecanismos compensatórios no contexto da transição.

#### **3.1 Principais fundamentos para a reforma tributária**

A reorganização do modelo tributário nacional é um tema que permeia o debate político brasileiro há mais de três décadas, o que evidencia tanto a sua profunda complexidade técnica quanto o desafio histórico de se obter um consenso entre os diversos setores e entes envolvidos (SÃO PAULO, 2024, p. 9). A recorrência desse debate ao longo do tempo revela que as disfunções do sistema tributário brasileiro não se limitam a imperfeições pontuais, mas constituem problemas estruturais, capazes de afetar simultaneamente a eficiência econômica, a justiça distributiva e a estabilidade do pacto federativo. Trata-se, portanto, de uma agenda que se manteve aberta por décadas justamente porque envolve escolhas institucionais sensíveis, relacionadas à repartição de competências, à distribuição de receitas e à definição dos instrumentos legítimos de intervenção estatal na economia.

A excessiva complexidade do sistema atual decorre, em grande medida, de uma estrutura que sobrepõe competências tributárias entre a União, os estados e os municípios, somada a uma distribuição desequilibrada da carga sobre diferentes bases de incidência (SOUZA, 2018, p. 501). Esse desenho produziu um sistema fragmentado, caracterizado pela multiplicidade de tributos incidentes sobre o consumo, pela coexistência de regimes jurídicos heterogêneos e pela proliferação de exceções normativas, o que compromete a racionalidade do arranjo tributário como um todo. Nesse cenário, a promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023 configura verdadeiro ponto de inflexão no modelo tributário brasileiro, ao assumir a pretensão explícita de enfrentar tais disfunções de forma sistêmica, abandonando soluções parciais e setoriais que marcaram tentativas anteriores de reforma.

A reforma tributária insere-se, assim, como resposta institucional às conclusões extraídas no encerramento do Capítulo 2, no qual se demonstrou que a estrutura do sistema

tributário brasileiro atual se revela insuficiente na promoção do pleno crescimento econômico e social do país. A EC nº 132/2023 surge, nesse contexto, como expressão de um entendimento técnico e político progressivamente consolidado em torno da necessidade de substituir um modelo marcado pela alta complexidade, cumulatividade, litigiosidade e competição tributária por outro orientado pela simplicidade, neutralidade e transparência.

O diagnóstico do modelo tributário em vigor no Brasil revela que ele deixou de ser um simples meio de arrecadação para se tornar um obstáculo ao desenvolvimento econômico, prejudicando a equidade social e o equilíbrio do pacto federativo (OLIVEIRA, 2018, p. 68). A sobreposição de impostos que incidem sobre o consumo e, conseqüentemente, a carga tributária excessiva nessas operações, acaba por penalizar cadeias produtivas mais longas e onerar de forma desproporcional o setor produtivo. Ademais, a fragmentação normativa compromete a previsibilidade do sistema, fomentando um ambiente de insegurança jurídica e afetando negativamente as tomadas de decisão econômicas.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, foram editadas mais de 460 mil normas tributárias, resultando em um emaranhado legislativo que impõe legislações estaduais divergentes e uma profusão de alíquotas e regimes especiais (BRASIL, 2025, p. 2). Essa produção normativa excessiva, longe de representar sofisticação institucional, traduziu-se em um sistema demasiadamente complexo, com elevado custo de conformidade e intensa litigiosidade. O resultado é um cenário em que o cumprimento das obrigações tributárias se converte em atividade altamente onerosa, desviando recursos produtivos para atividades meramente burocráticas.

Nesse sentido, segundo dados do Banco Mundial, o Brasil destaca-se negativamente como campeão global no tempo que as empresas precisam dedicar para cumprir obrigações burocráticas acessórias, exigindo mais que o dobro de horas do que o segundo colocado no ranking mundial (APPY, 2016, p. 1). Esse dado evidencia que o problema tributário brasileiro não se restringe ao nível da carga, mas também à sua forma de incidência e operacionalização. A falta de clareza nas normas e a insegurança sobre sua aplicação são os principais combustíveis para o elevado volume de litígios entre o fisco e os contribuintes nas esferas administrativa e judicial (APPY, 2016, p. 1), comprometendo a eficiência do sistema e sobrecarregando o Poder Judiciário.

Além disso, o sistema carece de transparência, tornando quase impossível para o cidadão identificar a carga tributária real cobrada, devido à profusão de alíquotas, redução de base de cálculo, excesso de benefícios e tratamentos diferenciados (BRASIL, 2025, p. 3). Ocorre que, a transparência é pilar essencial para a promoção de segurança e confiança entre

as partes, ao passo que, ao não disponibilizar corretamente as informações fiscais obtidas e analisadas pertinentes aos cidadãos, eles não conseguem compreender o direito aplicável ou a administração dos recursos públicos. Dessa forma, tal opacidade fragiliza o controle da política fiscal e dificulta a avaliação da efetividade dos instrumentos tributários, comprometendo a clareza e a visibilidade das relações jurídicas.

E, por fim, outra característica da tributação muito debatida no sistema tributário nacional é a cumulatividade, isto é, a incidência, em cadeias plurifásicas, do tributo em todas as etapas da cadeia de tributação sem que seja feito o abatimento dos ônus representados pelas incidências anteriores, que, assim, se acumulam, tornando o produto mais onerado, à medida que maior a cadeia (MACHADO SEGUNDO, 2025, p. 80). Esse regime de tributação recebeu muitas críticas, à proporção que a incidência de tributos sem a possibilidade de recuperação plena de créditos ao longo da cadeia, ao causar uma carga tributária mais alta, pode, por conseguinte, aumentar os custos de produção, afetando a competitividade das empresas e desincentivando o investimento em determinados setores. Segundo o Ministério da Fazenda, a cumulatividade é um problema grave, pois “pois gera o pagamento de impostos sem recuperação via créditos e onera os investimentos e a produção do Brasil, deixando o produto nacional em desvantagem em relação ao produto importado, tanto no mercado interno quanto no exterior (BRASIL, 2025, p. 2-3).

Nesse contexto, a Reforma Tributária tem três grandes objetivos, segundo o Ministério da Fazenda. O primeiro deles consiste em promover o crescimento sustentável da economia brasileira, com geração de emprego e renda (BRASIL, 2025, p. 1), por meio da eliminação das principais distorções provocadas pelo modelo tributário vigente. Ao enfrentar problemas como a cumulatividade, a guerra fiscal e o elevado contencioso administrativo e judicial, a reforma busca reduzir custos sistêmicos, eliminar ineficiências produtivas e ampliar a produtividade da economia. Ao racionalizar a tributação, objetiva-se criar um ambiente econômico mais favorável ao investimento, potencializando o crescimento econômico e, como consequência, ampliando oportunidades de emprego e renda para a população.

O segundo objetivo da reforma é tornar o sistema tributário mais justo, com redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 2025, p. 1). O modelo atual, ao concentrar parcela relevante da arrecadação na origem, costuma favorecer entes federativos mais desenvolvidos e, assim, influenciar a perpetuação de assimetrias regionais. A adoção do princípio do destino desloca a arrecadação para os locais de consumo, buscando beneficiar estados e municípios menos desenvolvidos e promover uma redistribuição mais equitativa das receitas tributárias, bem como dar fim à guerra fiscal e, conseqüentemente, todas as suas

repercussões negativas. Ademais, a reforma deseja reduzir desigualdades sociais ao aliviar, proporcionalmente, a carga tributária incidente sobre os consumidores de menor renda, por meio de mecanismos como a alíquota-padrão e a devolução parcial do imposto pago, fortalecendo o caráter redistributivo do sistema.

O terceiro objetivo consiste em reduzir a complexidade da tributação, assegurando maior transparência e fortalecendo a cidadania fiscal (BRASIL, 2025, p. 2). A simplificação do sistema, com base ampla de incidência, não cumulatividade plena e regras uniformes, objetiva reduzir significativamente o tempo e os recursos despendidos pelas empresas no cumprimento de obrigações tributárias e na resolução de litígios. Além disso, a simplificação proporcionada pelo novo modelo permite que o valor do tributo efetivamente suportado pelo consumidor corresponda à carga real embutida nos preços, possibilitando maior compreensão social sobre a tributação e ampliando a capacidade de controle democrático sobre a atuação fiscal do Estado.

Dessa forma, o propósito maior da reforma tributária ultrapassa a mera simplificação do sistema, visando a reorganização estrutural da tributação sobre o consumo, aspirando um sistema tributário com maior eficiência econômica, justiça fiscal e fortalecimento do pacto federativo. Ao articular objetivos econômicos, sociais e federativos, a reforma pretende criar um ambiente institucional mais previsível, competitivo e equitativo, capaz de sustentar o desenvolvimento nacional de forma coordenada e duradoura. É a partir desse conjunto de fundamentos que se compreende a estrutura jurídica e econômica da Emenda Constitucional nº 132/2023, posteriormente regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025.

### **3.2 A estrutura jurídica e econômica da EC 132/2023**

A aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023, promulgada em dezembro de 2023, representa uma alteração estrutural de grande escala no ordenamento tributário. Trata-se de uma reforma que não se limita à substituição de tributos específicos, mas que redefine, em nível constitucional, a lógica de funcionamento da tributação sobre o consumo no Brasil, com impactos diretos sobre a arrecadação, a organização federativa e os aparatos de política econômica utilizados pelos entes subnacionais.

A Instituição Fiscal Independente (IFI) enfatiza que implementar uma mudança tão radical em um sistema econômico já estabelecido assemelha-se à complexidade de realizar reparos em um veículo enquanto este permanece em movimento (BRASIL, 2024, p. 10). Essa

constatação evidencia que a EC nº 132/2023 inaugura uma nova fase, cuja implementação exige transição prolongada, coordenação institucional e reestruturação das práticas administrativas consolidadas ao longo de décadas.

No plano estrutural, o eixo central da reforma reside na reorganização da tributação sobre o consumo a partir da adoção de um modelo inspirado no Imposto sobre Valor Agregado. O novo sistema tributário nacional adota o modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) de padrão internacional, estruturado de forma dual por meio da criação da CBS, em nível federal, e do IBS, sob gestão compartilhada entre estados e municípios, que, juntos, substituem cinco tributos sobre o consumo, quais sejam, ICMS, ISS, IPI, PIS e COFINS.

A EC nº 132/2023 institui o IBS e a CBS, que juntos formam o IVA dual, como tributos com incidência sobre operações com bases materiais ou imateriais, guiados pelo princípio da neutralidade, de caráter não cumulativo, arrecadação no destino e legislação nacional uniforme, com exceção da alíquota, fixada por cada ente federativo.

Esta mudança está prevista nos artigos 156-A e 195, §15, da Constituição Federal de 1988, incluídos pela EC nº 132/2023, nos quais é tratado sobre o IBS e a CBS, respectivamente:

Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 1º O imposto previsto no caput será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte:

I - incidirá sobre operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços;

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...]

V - sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar.

[...]

§ 15. A contribuição prevista no inciso V do caput poderá ter sua alíquota fixada em lei ordinária.

Essa escolha constitucional não representa mera inovação técnica, mas a substituição consciente de um sistema fragmentado e cumulativo por uma arquitetura tributária voltada à neutralidade, à simplificação e à redução de distorções econômicas. A justificativa da reforma destaca que o IBS foi projetado para incorporar as características de um IVA eficiente, seguindo a tendência de tributação sobre o consumo adotada pela maioria das economias desenvolvidas (SÃO PAULO, 2024, p. 12). Assim, a EC nº 132/2023 almeja

alinhar o sistema brasileiro às boas práticas internacionais, buscando aumentar a competitividade da economia nacional.

Elemento indissociável dessa opção pelo IVA dual é a consagração da não cumulatividade plena como fundamento jurídico e econômico do novo modelo. A estrutura do IBS garante a aplicação do princípio da não cumulatividade de maneira ampla, permitindo que o imposto pago em operações anteriores gere crédito automático para as etapas seguintes e eliminando as limitações do antigo conceito de "crédito físico", assegurando a devolução dos créditos, independentemente da sua origem (SÃO PAULO, 2024, p. 23).

Ao assegurar a compensação integral dos créditos ao longo da cadeia produtiva, a reforma elimina a incidência em cascata que caracterizava o sistema anterior, reduzindo custos ocultos e distorções de preços. Segundo o doutrinador Leandro Paulsen, quanto mais ampla a não cumulatividade, mais neutra será a tributação (PAULSEN, 2025, p. 187). Essa neutralidade diminui a influência artificial do tributo sobre decisões de produção, investimento ou organização empresarial, deslocando o foco da tributação para o consumo final.

A consolidação desse novo arranjo acompanha, ainda, a centralização normativa das regras do imposto sobre o consumo. A fim de preservar a unidade e a simplicidade do sistema, a legislação veda que estados e municípios estabeleçam disposições próprias sobre o IBS que conflitem com a norma nacional, com exceção da definição de alíquotas, com o objetivo garantir a uniformidade e, ainda sim, manter a autonomia dos entes para gerir seus orçamentos (SÃO PAULO, 2024, p. 33-34). Nesse diapasão, essa nova realidade impõe o desafio de uma gestão coletiva e coordenada dos recursos públicos entre os diferentes entes da federação, reforçando a necessidade de uma maior cooperação federativa no sistema.

Outro elemento estrutural relevante da EC nº 132/2023 é a adoção do princípio do destino como critério de repartição das receitas tributárias. A adesão desse princípio pela reforma tributária desloca o foco da arrecadação do local de produção para o local de consumo, promovendo uma redistribuição de receitas que favorece estados e municípios menos industrializados (BRASIL, 2025, p. 1-2). Essa mudança altera a geografia da arrecadação, diminuindo a concentração de receitas e, por consequência, contribuindo para a mitigação das desigualdades regionais.

Nesse cenário, o novo modelo será implementado de forma gradual, encontrando disciplina tanto no ADCT quanto na Lei Complementar nº 214/2025. Esse regime transitório prevê a substituição escalonada dos tributos atuais pelos novos impostos sobre o consumo no período compreendido entre 2026 e 2032, mediante a introdução progressiva das alíquotas do

IBS e da CBS, acompanhada da redução proporcional dos tributos que serão por eles substituídos. Dessa maneira, somente a partir de 2033 o sistema reformado passará a vigorar de forma plena, consolidando a nova arquitetura constitucional da tributação sobre o consumo e encerrando definitivamente o regime anterior.

### **3.3 A extinção dos incentivos fiscais e a ruptura com o modelo estadual**

Conforme demonstrado, a arquitetura normativa instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023, ao consolidar o modelo de IVA dual, assegurar a não cumulatividade plena, reforçar a neutralidade tributária e centralizar normas gerais sobre a tributação do consumo, redesenha significativamente a atuação dos entes subnacionais no sistema tributário. Diante dessa nova conformação constitucional, onde a reforma objetiva privilegiar a neutralidade e a transparência, o novo modelo esvazia estruturalmente a lógica dos incentivos fiscais sobre o consumo, tradicionalmente utilizados pelos estados como mecanismo de atração de investimentos.

A extinção dos incentivos fiscais, portanto, não decorre de uma estratégia isolada, mas do próprio desenho normativo da reforma, que objetiva reorganizar a tributação sobre o consumo em bases uniformes, coordenadas e menos distorsivas.

A incompatibilidade do novo sistema com a permanência dos incentivos fiscais se evidencia a partir da adoção da não cumulatividade plena no novo modelo de tributação. Incentivos fiscais concedidos ao longo da cadeia produtiva interferem na formação dos créditos, introduzem assimetrias entre agentes econômicos e comprometem a neutralidade do sistema. Dessa forma, a transição para um modelo de valor agregado dual pretende alcançar a neutralidade tributária por meio da não cumulatividade plena, sendo incompatível com as práticas de disputa fiscal observadas entre os estados com o ICMS (PAULSEN, 2025, p. 33). Nesse contexto, o modelo de IVA dual pretende reduzir o espaço para políticas tributárias concorrenciais, fazendo com que os incentivos fiscais tradicionais percam eficácia econômica diante da lógica de neutralidade almejada.

Sendo assim, essa alteração estrutural projeta uma ruptura normativa com o modelo estadual de desenvolvimento regional historicamente baseado na concessão de renúncias fiscais. Conforme elucidado no Capítulo 2, os incentivos fiscais consolidaram-se como importante instrumento utilizado pelos estados na tentativa de atrair investimentos, originando a chamada guerra fiscal e produzindo resultados distributivos limitados.

A alteração do texto constitucional é clara em sua intenção de abolir a guerra fiscal, ao passo que, ao instituir o IBS — substituto do ICMS e do ISS — determina a não sujeição do imposto à concessão de incentivos e à regimes específicos:

Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 1º O imposto previsto no caput será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte:

X - não será objeto de concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais relativos ao imposto ou de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, excetuadas as hipóteses previstas nesta Constituição;

Nessa perspectiva, a reforma visa romper com a lógica descentralizada e competitiva que marcou o período anterior, almejando substituir a disputa tributária entre os entes federativos por um modelo baseado em maior coordenação institucional. Todavia, essa reconfiguração normativa projeta um impacto federativo relevante entre os entes subnacionais, especialmente entre aqueles que historicamente estruturaram de maneira mais substancial suas estratégias de desenvolvimento a partir da concessão de incentivos fiscais, à medida que resulta em uma reconfiguração da distribuição de receitas.

O desenho da reforma, no entanto, reconhece os potenciais riscos para os entes dessa reestruturação, razão pela qual prevê regras de transição e instrumentos de compensação voltados à mitigação dos efeitos da mudança. Nesse cenário, a política de desenvolvimento regional não é eliminada, mas reorientada.

Com a restrição à concessão de incentivos fiscais sobre o IBS, a reforma almeja deslocar o foco de instrumentos indiretos considerados fragmentados e ineficientes a longo prazo, baseados em renúncias tributárias, para mecanismos mais explícitos, coordenados e transparentes de intervenção estatal. Com isso, o paradigma de desenvolvimento baseado em renúncias fiscais é substituído por uma lógica de fundos regionais, abandonando um modelo que priorizava a atração imediata de empresas em detrimento do investimento em vocações locais duradouras (APPY, 2019). Essa reorientação pretende ampliar a previsibilidade das políticas públicas e fortalecer o controle institucional sobre os recursos destinados à redução das desigualdades regionais.

Como decorrência dessa mudança de paradigma, a reforma institui mecanismos compensatórios voltados a mitigar os impactos financeiros associados à extinção dos incentivos fiscais. Entre esses, destacam-se o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, os quais, embora ambos vinculados à

transição do novo modelo tributário, possuem naturezas, objetivos e funções distintas no desenho institucional da reforma.

O Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais, instituído pelo artigo 12 da EC nº 132/2023, tem natureza eminentemente indenizatória e transitória, sendo concebido com o objetivo de compensar perdas financeiras decorrentes da extinção “abrupta” de incentivos fiscais anteriormente concedidos sob prazo certo e condições, durante o período de 2025 a 2032:

Art. 12. Fica instituído o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais do imposto de que trata o art. 155, II, da Constituição Federal, com vistas a compensar, entre 1º de janeiro de 2029 e 31 de dezembro de 2032, pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos àquele imposto, concedidos por prazo certo e sob condição.

§ 1º De 2025 a 2032, a União entregará ao Fundo recursos que corresponderão aos seguintes valores, atualizados, de 2023 até o ano anterior ao da entrega, pela variação acumulada do IPCA ou de outro índice que vier a substituí-lo:

I - em 2025, a R\$ 8.000.000.000,00 (oito bilhões de reais);

II - em 2026, a R\$ 16.000.000.000,00 (dezesesseis bilhões de reais);

III - em 2027, a R\$ 24.000.000.000,00 (vinte e quatro bilhões de reais);

IV - em 2028, a R\$ 32.000.000.000,00 (trinta e dois bilhões de reais);

V - em 2029, a R\$ 32.000.000.000,00 (trinta e dois bilhões de reais);

VI - em 2030, a R\$ 24.000.000.000,00 (vinte e quatro bilhões de reais);

VII - em 2031, a R\$ 16.000.000.000,00 (dezesesseis bilhões de reais);

VIII - em 2032, a R\$ 8.000.000.000,00 (oito bilhões de reais).

Nesses casos, conforme detalha a Lei Complementar nº 214/2025<sup>7</sup>, o Fundo opera por meio de repasses federais, feitos a contribuintes previamente cadastrados, de modo a, de acordo com o doutrinador Hugo de Brito Machado Segundo, “ [...] garantir a estes situação equivalente, ou correspondente, à que teriam caso o ICMS continuasse em vigor e o incentivo original seguisse sendo fruído até o final do prazo.”. Seu foco recai em assegurar a absorção progressiva dos benefícios concedidos anteriormente sem que haja rupturas abruptas na arrecadação ou desequilíbrios financeiros imediatos durante o período de transição.

Já o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, incluído pela EC 132/2023 na CF/88, objeto central deste trabalho, possui natureza estrutural e permanente, voltada à reorientação da política de desenvolvimento regional. Diferentemente do FCBF, o FNDR tem como propósito ser instrumento ativo de indução do desenvolvimento regional, por meio do aporte de recursos federais direcionados a investimentos em infraestrutura, inovação e fomento produtivo:

<sup>7</sup> Art. 384. As pessoas físicas ou jurídicas titulares de benefícios onerosos relativos ao ICMS, em função da redução do nível desses benefícios prevista no § 1º do art. 128 do ADCT, no período entre 1º de janeiro de 2029 e 31 de dezembro de 2032, serão compensadas por recursos do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais instituído pelo art. 12 da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, de acordo com os critérios e limites para apuração do nível de benefícios e de sua redução e com os procedimentos de análise dos requisitos para habilitação do requerente à compensação estabelecidos nesta Lei Complementar.

Art. 159-A. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, nos termos do art. 3º, III, mediante a entrega de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal para:

I - realização de estudos, projetos e obras de infraestrutura;

II - fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras; e

III - promoção de ações com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação.

Nessa acepção, em suma, o FNDR possui função similar à do antigo modelo de incentivos fiscais estaduais, qual seja, a promoção de crescimento socioeconômico. Entretanto, é criado sob as normas constitucionais da nova tributação sobre o consumo, que, ambicionando superar o histórico de retorno negativo da concessão de incentivos, implementa o Fundo para operar de forma mais coordenada, transparente e, principalmente, eficaz a longo prazo. E, para isso, seu funcionamento é baseado em uma estratégia na qual os repasses das arrecadações são orientados por critérios objetivos, alinhados às diretrizes nacionais e previamente definidos.

## **4 O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FNDR)**

O presente capítulo dedica-se ao estudo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) como instrumento de política pública inserido no novo arranjo tributário. Analisa-se seu desenho institucional, seus objetivos e critérios de repartição de recursos, bem como sua relação com a extinção dos incentivos fiscais estaduais, à luz da trajetória das políticas de desenvolvimento regional e dos desafios para a redução das desigualdades federativas.

### **4.1 Objetivos centrais e critérios de repartição de recursos do FNDR**

Conforme introduzido no Capítulo 3, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) foi instituído pelo Congresso Nacional como instrumento de política pública voltado à promoção do desenvolvimento regional, inserindo-se no conjunto de mecanismos incluídos pela Emenda Constitucional nº 132/2023 para reorganizar a atuação estatal diante do novo modelo de tributação sobre o consumo.

Sua criação tem por finalidade central oferecer uma resposta coordenada às assimetrias regionais e sociais persistentes no país, mediante a transferência de recursos federais aos estados e ao Distrito Federal, destinados a fomentar investimentos em estudos, projetos e obras de infraestrutura, estimular atividades produtivas voltadas à geração de emprego e renda, bem como promover ações direcionadas ao desenvolvimento científico, tecnológico e à inovação (PESTANA, 2024, p. 26):

Art. 159-A. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, nos termos do art. 3º, III, mediante a entrega de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal para:

- I - realização de estudos, projetos e obras de infraestrutura;
- II - fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras; e
- III - promoção de ações com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação.

A opção constitucional por destinar os recursos do FNDR a frentes específicas revela uma concepção de política regional orientada à transformação estrutural das economias locais. Ao privilegiar essas áreas, o fundo visa atuar sobre fatores considerados estratégicos para o desenvolvimento de longo prazo, deslocando o foco de políticas pontuais de atração de empresas para investimentos capazes de ampliar a capacidade produtiva, a competitividade regional e a geração sustentável de renda.

Nesse sentido, a vedação constitucional à retenção ou à imposição de restrições ao recebimento dos recursos<sup>8</sup> reforça a lógica de busca pela previsibilidade e estabilidade financeira do fundo, assegurando que, embora a verba do FNDR seja transferida pela União, os entes subnacionais disponham efetivamente dos meios necessários para a execução dessas políticas.

Ao mesmo tempo, o desenho constitucional do FNDR visa equilibrar coordenação nacional e autonomia dos entes estaduais. Isso pois, embora o fundo esteja inserido em uma estratégia nacional de desenvolvimento regional, cabe aos estados e ao Distrito Federal a decisão quanto à aplicação concreta dos recursos recebidos<sup>9</sup>, observados os parâmetros estabelecidos no texto constitucional. Essa opção preserva parte da capacidade decisória dos entes subnacionais, permitindo que as políticas financiadas pelo FNDR sejam moldadas às especificidades territoriais, às vocações econômicas locais e às prioridades regionais, o que segue a coerência geral do modelo desenhado pela reforma tributária.

A atuação dos entes, contudo, é vinculada a diretrizes gerais. Dentre elas, a Constituição é expressa em estabelecer que, na aplicação dos recursos do FNDR, devem ser priorizados projetos que incorporem ações de sustentabilidade ambiental e de redução das emissões de carbono<sup>10</sup>(SÃO PAULO, 2024, p. 57). Essa diretriz insere o fundo à agenda contemporânea de desenvolvimento, alinhando a política regional a compromissos ambientais e à transição para modelos produtivos mais sustentáveis. Trata-se, portanto, de uma orientação que condiciona a atuação dos entes federados, harmonizando o desenvolvimento econômico com objetivos ambientais de alcance nacional, em conformidade com o próprio Princípio da Defesa ao Meio Ambiente, introduzido pela reforma no artigo 145, § 3º da CF/88<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Art. 159-A. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, nos termos do art. 3º, III, mediante a entrega de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal para:

§ 1º É vedada a retenção ou qualquer restrição ao recebimento dos recursos de que trata o caput.

<sup>9</sup> Art. 159-A. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, nos termos do art. 3º, III, mediante a entrega de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal para:

§ 3º Observado o disposto neste artigo, caberá aos Estados e ao Distrito Federal a decisão quanto à aplicação dos recursos de que trata o caput.

<sup>10</sup> § 2º Na aplicação dos recursos de que trata o caput, os Estados e o Distrito Federal priorizarão projetos que prevejam ações de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono.

<sup>11</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

§ 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente.

A Emenda Constitucional nº 132/2023, em seu artigo 13<sup>12</sup>, estabeleceu um cronograma progressivo de aportes financeiros ao FNDR. O dispositivo fixa valores anuais crescentes a serem transferidos, com início em 2029 e elevação gradual até atingir o patamar de R\$60 bilhões anuais a partir de 2043, sempre atualizados pela variação acumulada do IPCA. Essa progressão revela a opção constitucional por uma implementação escalonada do fundo, compatibilizando a consolidação do novo modelo de desenvolvimento regional com o próprio período de transição do sistema tributário.

Para além dessas disposições, a efetividade do FNDR, sobretudo, está diretamente relacionada ao modelo de repartição dos recursos entre os entes estaduais, cuja definição foi estruturada de forma objetiva e técnica na Constituição:

Art. 159-A. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, nos termos do art. 3º, III, mediante a entrega de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal para:

§ 4º Os recursos de que trata o caput serão entregues aos Estados e ao Distrito Federal de acordo com coeficientes individuais de participação, calculados com base nos seguintes indicadores e com os seguintes pesos:

- I - população do Estado ou do Distrito Federal, com peso de 30% (trinta por cento);
- II - coeficiente individual de participação do Estado ou do Distrito Federal nos recursos de que trata o art. 159, I, "a", da Constituição Federal, com peso de 70% (setenta por cento).

Nessa perspectiva, a distribuição dos valores observa coeficientes individuais de participação calculados com base em dois indicadores principais, com seus respectivos pesos. O inciso I considera a população de cada estado ou do Distrito Federal, atribuindo-lhe peso de 30%, de modo que o volume de recursos a ser repassado guarda relação direta com a dimensão demográfica do ente federado. Já o inciso II utiliza o coeficiente individual de

<sup>12</sup> Art. 13. Os recursos de que trata o art. 159-A da Constituição Federal, com a redação dada pelo art. 1º desta Emenda Constitucional, corresponderão aos seguintes valores, atualizados, de 2023 até o ano anterior ao da entrega, pela variação acumulada do IPCA ou de outro índice que vier a substituí-lo:

- I - em 2029, a R\$ 8.000.000.000,00 (oito bilhões de reais);
- II - em 2030, a R\$ 16.000.000.000,00 (dezesesseis bilhões de reais);
- III - em 2031, a R\$ 24.000.000.000,00 (vinte e quatro bilhões de reais);
- IV - em 2032, a R\$ 32.000.000.000,00 (trinta e dois bilhões de reais);
- V - em 2033, a R\$ 40.000.000.000,00 (quarenta bilhões de reais);
- VI - em 2034, a R\$ 42.000.000.000,00 (quarenta e dois bilhões de reais);
- VII - em 2035, a R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais);
- VIII - em 2036, a R\$ 46.000.000.000,00 (quarenta e seis bilhões de reais);
- IX - em 2037, a R\$ 48.000.000.000,00 (quarenta e oito bilhões de reais);
- X - em 2038, a R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais);
- XI - em 2039, a R\$ 52.000.000.000,00 (cinquenta e dois bilhões de reais);
- XII - em 2040, a R\$ 54.000.000.000,00 (cinquenta e quatro bilhões de reais);
- XIII - em 2041, a R\$ 56.000.000.000,00 (cinquenta e seis bilhões de reais);
- XIV - em 2042, a R\$ 58.000.000.000,00 (cinquenta e oito bilhões de reais);
- XV - a partir de 2043, a R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais), por ano.

participação no Fundo de Participação dos Estados (FPE), com peso de 70%, calculado pelo Tribunal de Contas da União a partir dos parâmetros redistributivos que levam em conta, sobretudo, fatores como renda per capita e nível de desenvolvimento econômico dos entes federativos.

Essa combinação, destarte, reflete a intenção de articular critérios demográficos com parâmetros redistributivos, buscando direcionar maior volume de recursos às unidades federativas mais dependentes socioeconomicamente de auxílio governamental, de acordo com sua população e renda. E, por fim, a atribuição da responsabilidade pelo cálculo e regulamentação desses coeficientes ao Tribunal de Contas da União<sup>13</sup>, que é um órgão independente, confere maior transparência, estabilidade e segurança jurídica ao processo de repartição dos recursos, garantindo maior neutralidade na definição das cotas de participação dos entes federados.

Em conclusão, a estrutura do FNDR disposta na Constituição revela um desenho que articula objetivos específicos, diretrizes de atuação e critérios técnicos de repartição de recursos. Entretanto, a compreensão desses elementos é fundamental para situar o fundo no sistema de transferências federativas e para entender sua relação com o objetivo de tornar o sistema tributário mais justo, reduzindo as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 2025, p. 1).

#### **4.2 O Fundo de Participação dos Estados (FPE)**

Conforme adiantado, a compreensão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) no novo arranjo tributário é indissociável da análise do Fundo de Participação dos Estados (FPE), que não só corresponde a 70% do coeficiente individual de participação como traz ao cálculo um critério de rateio voltado ao nível de desenvolvimento do estado, com base em parâmetros objetivos de renda.

O FPE consiste em mecanismo constitucional de repartição de receitas federais, concebido com o fito de promover maior equilíbrio federativo e contribuir para a redução das desigualdades regionais e sociais, em consonância com o objetivo fundamental da República previsto no artigo 3º, III, da Constituição Federal<sup>14</sup>. Trata-se de instrumento destinado a

---

<sup>13</sup> Art. 159-A. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, nos termos do art. 3º, III, mediante a entrega de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal para:

§ 5º O Tribunal de Contas da União será o órgão responsável por regulamentar e calcular os coeficientes individuais de participação de que trata o § 4º.

<sup>14</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

assegurar aos estados e ao Distrito Federal recursos financeiros compatíveis com suas realidades socioeconômicas.

Do ponto de vista financeiro, o FPE é composto por parcela do produto da arrecadação de dois tributos federais centrais: o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Nos termos do artigo 159, I, “a”, da Constituição Federal, a União deve entregar 21,5% da metade da arrecadação líquida desses impostos ao fundo, deduzidos os valores dispostos na CF/88<sup>15</sup>. Como destaca o Tesouro Nacional, o montante transferido em cada exercício é diretamente proporcional ao desempenho arrecadatário desses tributos (BRASIL, 2023), o que confere ao FPE natureza dinâmica, variando conforme o nível de atividade econômica nacional.

Antes da apuração dos valores a serem efetivamente transferidos, a base de cálculo do FPE sofre deduções legais previstas na Carta Magna, como as restituições dos impostos, a retenção de 20% destinada ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e o desconto de 1% referente ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) (BRASIL, 2023). Ou seja, os valores repassados aos entes federativos correspondem ao montante líquido do fundo, após a incidência das vinculações legais, o que explica eventuais discrepâncias entre o percentual constitucional e os valores efetivamente recebidos.

A distribuição dos recursos do FPE entre os entes federativos, por sua vez, ocorre por meio de coeficientes individuais de participação, calculados anualmente pelo Tribunal de Contas da União, com base em indicadores objetivos, quais sejam, os quantitativos de população e a renda domiciliar per capita, fornecidos por órgãos oficiais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ao TCU compete não apenas a fixação desses coeficientes, mas também a regulamentação técnica de sua aplicação, o que confere maior estabilidade e neutralidade institucional ao processo de repartição das transferências federais.

À título ilustrativo, os coeficientes individuais aplicáveis ao exercício de 2024 foram fixados pela Decisão Normativa TCU nº 203, de 22 de março de 2023, em seus anexos I e II. A partir desses coeficientes, foram realizadas as transferências efetivas do FPE ao longo do exercício de 2024, conforme dados consolidados do Tesouro Nacional. A tabela a seguir

---

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

<sup>15</sup> Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados e do imposto previsto no art. 153, VIII, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

apresenta, de forma integrada, os coeficientes individuais do FPE e os valores efetivamente transferidos a cada estado e ao Distrito Federal no referido exercício, organizados por região.

Tabela 2 – Coeficientes individuais do FPE e transferências efetivas por Estado e Região - 2024

Estado / Região	Coeficiente individual do FPE (%)	Transferências do FPE (R\$)
REGIÃO NORTE	28,316523%	R\$ 39.405.345.021,61
Acre (AC)	4,0880063%	R\$ 5.438.606.646,76
Amazonas (AM)	3,0494923%	R\$ 5.200.089.402,03
Amapá (AP)	3,0630036%	R\$ 5.246.312.768,99
Pará (PA)	6,6339837%	R\$ 9.264.544.762,71
Rondônia (RO)	2,0780118%	R\$ 4.202.002.525,38
Roraima (RR)	2,3944938%	R\$ 4.309.639.304,35
Tocantins (TO)	2,2722845%	R\$ 5.744.149.611,39
REGIÃO NORDESTE	49,418966%	R\$ 77.169.979.206,06
Alagoas (AL)	4,0473401%	R\$ 6.502.317.275,95
Bahia (BA)	8,0789804%	R\$ 13.794.396.491,72
Ceará (CE)	6,544506%	R\$ 10.621.290.183,54
Maranhão (MA)	6,0665717%	R\$ 10.555.970.116,97
Paraíba (PB)	4,0415781%	R\$ 7.031.856.531,50
Pernambuco (PE)	6,0682538%	R\$ 10.305.503.719,22
Piauí (PI)	4,0415781%	R\$ 6.398.073.821,89
Rio Grande do Norte (RN)	3,0573213%	R\$ 5.976.168.210,33
Sergipe (SE)	3,0643062%	R\$ 5.984.402.854,94
REGIÃO CENTRO-OESTE	6,639212%	R\$ 10.497.221.144,26
Distrito Federal (DF)	0,0070339%	R\$ 1.024.818.707,91

Goiás (GO)	2,8897004%	R\$ 4.285.132.301,32
Mato Grosso (MT)	2,0482484%	R\$ 3.248.943.952,54
Mato Grosso do Sul (MS)	0,1209572%	R\$ 1.938.326.182,49
REGIÃO SUDESTE	10,573768%	R\$ 13.690.019.189,23
Espírito Santo (ES)	1,0162038%	R\$ 2.390.223.655,13
Minas Gerais (MG)	5,332793%	R\$ 7.086.188.107,79
Rio de Janeiro (RJ)	1,0375213%	R\$ 2.639.292.742,90
São Paulo (SP)	0,5343632%	R\$ 1.574.314.683,41
REGIÃO SUL	5,051531%	R\$ 9.068.563.576,45
Paraná (PR)	0,2572717%	R\$ 4.174.046.748,64
Rio Grande do Sul (RS)	0,01263896%	R\$ 3.016.580.608,18
Santa Catarina (SC)	0,1195368%	R\$ 1.877.936.219,63

Fonte: Tabela própria elaborada a partir dos dados retirados da Decisão Normativa - TCU nº 203, de 22 de março de 2023 e dos dados de transferências constitucionais do FPE extraídos do Sistema de Informações sobre Repasses Constitucionais do Tesouro Nacional (SISWEB/STN)

A leitura conjunta dos coeficientes e dos valores transferidos evidencia a forte concentração das transferências do FPE nas regiões Norte e Nordeste, que, em 2024, corresponderam a, aproximadamente, 77,78% de todo o valor repassado nacionalmente, o que reafirma o caráter redistributivo do FPE. Essa configuração, por conseguinte, assume relevância adicional no contexto da reforma tributária, na medida em que os coeficientes do FPE passam a integrar, com peso predominante, o cálculo do novo fundo de desenvolvimento regional.

Dessa forma, o Fundo de Participação dos Estados se revela elemento central para a compreensão do desenho distributivo do FNDR. Ao incorporar a lógica redistributiva consolidada no âmbito do FPE, o FNDR mostra alinhamento entre o seu objetivo constitucional de desenvolvimento social e regional e o uso de critérios mensuráveis para aferir tanto a necessidade potencial de gasto público quanto a capacidade econômica dos entes federativos.

### 4.3 Trajetória das políticas de desenvolvimento regional ao longo da história

Para além do modelo de funcionamento do próprio FNDR, a compreensão do potencial da sua atuação exige sua inserção em uma perspectiva histórica mais ampla das políticas de desenvolvimento regional no Brasil. Antes de avaliar os limites e as possibilidades do FNDR enquanto instrumento de compensação no contexto de extinção dos incentivos fiscais, torna-se necessário examinar a trajetória de mecanismos anteriormente adotados com finalidade semelhante, a fim de extrair lições institucionais relevantes para a adequada implementação prática do novo fundo.

É certo que, ao longo das últimas décadas, o Estado brasileiro lançou mão de distintos mecanismos de política pública voltados à redução das desigualdades regionais, os quais variaram quanto à forma jurídica, à fonte de financiamento e ao grau de coordenação federativa. Dentre esses mecanismos, destacam-se os incentivos fiscais regionais, as superintendências de desenvolvimento, como a SUDENE e a SUDAM, e os fundos constitucionais de financiamento, a exemplo do FNO, do FNE e do FCO.

Embora distintos em sua estrutura normativa e operacional, a similitude entre esses mecanismos pode ser compreendida a partir da lógica comum que os fundamenta: a destinação de parcelas de recursos federais para a implementação de políticas voltadas à promoção do desenvolvimento regional e à redução das desigualdades inter-regionais. Ainda que o FNDR apresente características próprias decorrentes do novo arranjo tributário, essa concepção permite identificar o cerne comum entre as demais experiências e o desenho institucional do novo fundo, e, por conseguinte, a sua análise possibilita um melhor aprendizado acerca das práticas necessárias para o alcance das metas estabelecidas pelo FNDR.

Em primeira análise, os fundos constitucionais de financiamento constituem importante parâmetro empírico para a compreensão do potencial e das limitações de instrumentos de política regional baseados em recursos federais permanentes. Nesse contexto, o FNE é um mecanismo criado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 7.827/1989, destinado a incentivar o desenvolvimento regional por meio da concessão de crédito subsidiado para atividades produtivas, em consonância com o plano regional de desenvolvimento<sup>16</sup>. O FNE faz parte de um conjunto de fundos constitucionais que visam a

---

<sup>16</sup> Art. 2º Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das

promover a redução das desigualdades regionais e sociais por meio do acesso a financiamentos com condições mais favoráveis que as praticadas no mercado financeiro ordinário, proveniente de 1,8% da arrecadação dos impostos sobre renda e produtos industrializados (IR e IPI), bem como dos retornos e resultados de suas aplicações<sup>17</sup>.

Estudos empíricos trazidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica aplicada sobre o FNE indicam resultados positivos sobre a geração de empregos nas empresas beneficiadas analisadas, bem como crescimento do número da massa salarial (OLIVEIRA; LI, 2018, p. 290-291). Esses resultados sugerem que o fundo foi capaz de cumprir em algum grau sua função de indução produtiva, ao facilitar o acesso ao crédito na região focal objeto do projeto.

Contudo, as avaliações também revelam inexistência de impactos do FNE sobre o crescimento do PIB *per capita* (OLIVEIRA; LI, 2018, p. 290). Além disso, é objeto de debate entre os especialistas a capacidade distributiva do fundo à nível intra-regional, uma vez que diversos estudos apontam que a alocação dos recursos do FNE não se direciona de forma prioritária aos municípios menos desenvolvidos, especialmente aqueles com baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Observa-se, ao contrário, uma concentração das aplicações em localidades economicamente mais dinâmicas, com maior estrutura produtiva e maior capacidade de absorção do crédito, o que resulta em baixos saldos totais e per capita de financiamento nos municípios mais vulneráveis (LIMA; TORRES, 2021, p. 21).

A explicação recorrente para esse padrão reside na predominância de critérios de mercado na operacionalização do fundo. A maior demanda por crédito parte de municípios já mais desenvolvidos, enquanto que localidades com menor dinamismo econômico enfrentam dificuldades estruturais para apresentar projetos com viabilidade financeira e capacidade de retorno dos empréstimos (LIMA; TORRES, 2021, p. 21). Como consequência, embora o FNE tenha obtido resultados favoráveis em determinadas mensurações, é certo que sua atuação

---

instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

<sup>17</sup> Art. 6º Constituem fontes de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste:

I - 3% (três por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, entregues pela União, na forma do art. 159, inciso I, alínea c da Constituição Federal;

II - os retornos e resultados de suas aplicações;

III - o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial;

IV - contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras;

V - dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei.

Parágrafo único. Nos casos dos recursos previstos no inciso I deste artigo, será observada a seguinte distribuição:

II - 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste; e

ainda não conseguiu atingir em grande escala os municípios menos desenvolvidos socioeconomicamente, de modo a impactar mais equitativamente toda a região pretendida.

Em perspectiva complementar, outro programa governamental de extrema relevância na trajetória de políticas de desenvolvimento regional no país é a SUDENE, parte das superintendências regionais de desenvolvimento, instituída pela Lei nº 3.692/1959. Compete à SUDENE promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional nas economias nacional e internacional (BRASIL, 2024). Para tanto, a autarquia atua, entre outras modalidades, por meio da concessão de incentivos fiscais a empresas instaladas no Nordeste, conforme disciplinado, atualmente, pela Lei nº 13.799/2020.

No regime vigente, destacam-se dois principais incentivos fiscais administrados pela SUDENE. O primeiro consiste na redução de 75% do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e de seus adicionais, calculada com base no lucro da exploração, concedida a empreendimentos que se instalem na área de atuação da autarquia ou que promovam a ampliação, modernização ou diversificação de suas atividades produtivas. O benefício possui prazo de fruição de até dez anos e depende de reconhecimento formal pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. O segundo incentivo refere-se ao reinvestimento de até 30% do IRPJ devido, possibilitando que empresas em operação destinem parte do imposto à modernização ou complementação de equipamentos produtivos, mediante aplicação dos recursos no próprio empreendimento localizado na região, observados os requisitos legais e operacionais estabelecidos (BRASIL, 2024).

Do ponto de vista dos resultados econômicos, avaliações empíricas apontam que os incentivos despertam interesse por parte dos empreendimentos privados e contribuem para a dinamização produtiva em determinados polos regionais, resultados favoráveis na geração de empregos, tanto diretos quanto indiretos, e no aporte de investimentos, sobretudo no setor industrial e no setor de infraestrutura (REIS et al., 2024, p. 130-132).

Entretanto, a literatura especializada também evidencia limitações relevantes quanto à capacidade distributiva da política, especialmente no plano intra-regional. Os incentivos fiscais concedidos pela SUDENE apresentam elevada concentração espacial, beneficiando de forma mais intensa estados e municípios específicos. Somado a isso, tem-se que o alcance municipal dos incentivos fiscais é relativamente limitado, atendo-se majoritariamente a municípios mais dinâmicos (REIS et al., 2024, p. 130-131). Logo, assim como observado no FNE, a lógica de funcionamento dos incentivos tende a reproduzir critérios de mercado, favorecendo localidades com maior capacidade de apresentar projetos

economicamente viáveis e de absorver investimentos, o que reduz o alcance da política sobre municípios mais vulneráveis e, conseqüentemente, falha em promover um crescimento socioeconômico equitativo intra regionalmente.

Nesse retrospecto, a análise da trajetória das políticas de desenvolvimento regional evidencia que a efetividade de políticas dessa natureza depende não apenas da disponibilidade de recursos, mas também do desenho institucional adotado, dos critérios de alocação de recursos e da articulação entre coordenação nacional e sensibilidade às desigualdades regionais e locais. A compreensão desses elementos revela-se fundamental para a avaliação do FNDR, cuja estrutura normativa busca responder a parte dessas limitações históricas, promovendo crescimento socioeconômico duradouro, equitativo e coerente com a realidade local.

#### **4.4 O FNDR como instrumento de compensação da extinção dos incentivos fiscais: desafios, diretrizes e potencialidades**

Por fim, concordante ao trazido ao longo do trabalho, a extinção dos incentivos fiscais estaduais sobre o consumo, promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, produziu impactos econômicos relevantes entre os entes federados, sobretudo naqueles que historicamente se valeram de forma mais intensa desses instrumentos como estratégia de atração de investimentos. Por esse motivo, a alteração do modelo tributário, ao restringir a utilização de incentivos fiscais sobre o consumo, impôs a necessidade de formulação de novas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico, capazes de mitigar os efeitos regionais adversos decorrentes dessa transição.

Nesse novo arranjo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional é instituído com a finalidade de reorganizar a política de desenvolvimento regional em bases mais coordenadas, transparentes e compatíveis com o sistema de tributação sobre o consumo. Assim, ainda que apresente estrutura e modo de atuação distintos daqueles próprios dos incentivos fiscais, o FNDR compartilha com esses aparatos a preocupação central com a promoção do desenvolvimento regional, razão pela qual se projeta como mecanismo de compensação dos efeitos econômicos associados ao fim dos incentivos fiscais estaduais no novo modelo tributário.

A análise empreendida ao longo deste trabalho evidencia, por sua vez, que a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, embora represente avanço institucional relevante no contexto da reforma tributária, não é suficiente, por si só, para

assegurar a efetiva redução das desigualdades regionais. Conforme demonstrado pelas experiências históricas analisadas, instrumentos de política regional, para apresentarem mais do que resultados positivos pontuais e serem capazes de gerar respostas duradouras e escalonáveis, demandam uma implementação guiada por diretrizes sistemáticas e coerentes com seus objetivos estruturais.

Nesse teor, torna-se indispensável identificar os principais desafios que podem afetar o exercício da função do FNDR no novo arranjo tributário e, a partir deles, delinear diretrizes capazes de potencializar sua atuação. É a partir dessa leitura crítica, construída a partir das limitações e aprendizados das políticas regionais anteriores, que se torna possível avaliar em que medida o fundo possui capacidade efetiva de mitigar os impactos da extinção dos incentivos fiscais estaduais e de promover um modelo de desenvolvimento regional mais coerente com os objetivos da reforma.

Seguindo esse entendimento, a eficácia do FNDR depende diretamente da estratégia que orientará a alocação, a execução e o acompanhamento de seus recursos, exigindo a formulação de princípios interdependentes capazes de articular os elementos internos do fundo, como sua estrutura normativa, seus objetivos e seus mecanismos operacionais, com as múltiplas realidades regionais brasileiras, de modo a contemplar efetivamente o seu propósito, qual seja, o desenvolvimento regional.

Nessa realidade, a primeira diretriz diz respeito à necessidade de uma atuação integrada, compatível com o caráter nacional do FNDR. Por se tratar de um fundo de alcance federativo, sua lógica de funcionamento não pode se restringir à soma de projetos ou investimentos isolados, sob pena de reproduzir a fragmentação que marcou políticas regionais anteriores (MELO; PAIVA; SOUZA, 2023). Conforme demonstrado ao longo do trabalho, a ausência de coordenação entre ações financiadas compromete a capacidade de geração de efeitos estruturais duradouros.

Assim, a alocação dos recursos do FNDR deve observar uma perspectiva de articulação nacional (MELO; PAIVA; SOUZA, 2023), na qual os investimentos realizados em diferentes frentes, como infraestrutura, estímulo produtivo e inovação, sejam concebidos de forma complementar e encadeada, criando um “organismo vivo”, cujas ações interligadas multipliquem os resultados do Fundo, potencializando seus impactos tanto no plano regional quanto no conjunto da economia nacional. Essa diretriz reforça a ideia de que o maior desenvolvimento regional não decorre somente de iniciativas pontuais, mas de processos integrados capazes de criar dinâmicas econômicas sustentáveis a longo prazo.

A segunda diretriz refere-se à necessidade de especificidade territorial da atuação do fundo. As análises históricas evidenciaram que políticas regionais tendem a concentrar recursos em espaços já dotados de maior capacidade econômica e institucional (REIS et al., 2024, p. 130-131), limitando seu alcance distributivo. Somado a isso, muitos doutrinadores defendem a atração de empreendimentos desalinhados com o perfil comercial local como um dos motivos causadores da ineficiência dos incentivos fiscais (APPY, 2016, p. 5).

Nesse contexto, a atuação do FNDR deve reconhecer a heterogeneidade intrínseca das regiões brasileiras, compreendendo que a efetividade dos investimentos depende da adequação às características produtivas, sociais e institucionais dos territórios beneficiados. Tal diretriz implica a necessidade tanto de priorização estratégica das localidades em que o impacto marginal dos recursos públicos seja potencialmente mais elevado, evitando a reprodução de padrões de concentração observados nas políticas analisadas, quanto de planejamento em conformidade com as vantagens e vocações regionais. A especificidade territorial, portanto, constitui elemento essencial para garantir a durabilidade dos resultados e a coerência do fundo à realidade local.

A terceira diretriz consiste na adoção de uma atuação ativa, baseada em mecanismos contínuos de monitoramento, avaliação e revisão de ações e desempenho. Conforme demonstrado nas experiências analisadas, a simples liberação de recursos não assegura, necessariamente, a consecução dos objetivos de desenvolvimento regional. Nesse sentido, o FNDR deve incorporar uma lógica de gestão orientada por resultados, com indicadores de desempenho que permitam avaliar tanto qualitativamente quanto quantitativamente os seus efeitos econômicos, sociais e territoriais de forma integrada. A atuação ativa pressupõe, ainda, a capacidade institucional de revisar estratégias, reorientar investimentos e aperfeiçoar critérios de alocação, à medida que os impactos das ações financiadas se tornem observáveis, garantindo maior adaptabilidade e eficiência ao longo do tempo.

E, para finalizar, a quarta diretriz fundamental diz respeito ao aspecto social da estratégia de atuação do FNDR. Como ressaltado ao longo do trabalho, um dos principais limites das políticas regionais tradicionais reside na predominância de critérios de mercado na definição da destinação dos recursos, o que tende a favorecer localidades e agentes econômicos já mais estruturados (LIMA; TORRES, 2021, p. 21). Logo, para que o FNDR cumpra efetivamente sua função constitucional, a alocação dos recursos deve incorporar, de forma explícita, objetivos sociais, indo além da mensuração de retornos financeiros imediatos. Isso implica considerar, de maneira sistemática, impactos sobre emprego, renda, qualificação

da força de trabalho e inclusão produtiva, de modo a assegurar que os benefícios do fundo alcancem, de forma mais equitativa, os grupos e territórios historicamente marginalizados. Ter um planejamento voltado ao social, nesse sentido, constitui elemento indispensável para alinhar a atuação do FNDR ao seu objetivo principal de redução das desigualdades regionais e sociais.

Ou seja, a convergência entre esses princípios basilares é elemento essencial para que o FNDR tenha o potencial de superar as limitações observadas nas experiências pretéritas e de se consolidar como instrumento efetivo de política regional no novo contexto tributário. Isso pois essas diretrizes não funcionam isoladamente: a atuação integrada pressupõe a consideração das especificidades territoriais; a especificidade demanda monitoramento e revisão ativa; e a atuação ativa somente se justifica quando orientada por objetivos sociais claramente definidos, e assim por diante. Em síntese, é por meio de um planejamento estratégico que seja, concomitantemente, integrado, específico, ativo e social que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional pode assegurar não apenas uma alocação eficiente e equitativa de seus recursos, mas também a produção de efeitos estruturais duradouros compatíveis com seu objetivo constitucional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma tributária, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 132/2023, representa uma mudança estrutural no modelo de tributação sobre o consumo e, simultaneamente, uma redefinição profunda das bases de atuação dos entes subnacionais no campo da política de desenvolvimento regional. Ao substituir um sistema marcado pela fragmentação normativa, pela cumulatividade e pela guerra fiscal entre os Estados por um modelo orientado à neutralidade, à tributação no destino e à uniformidade normativa, a reforma promove o fim de um dos principais mecanismos historicamente utilizado pelos Estados para a atração de investimentos: os incentivos fiscais.

Ao longo deste trabalho, demonstrou-se a ausência de uma política nacional robusta e coordenada de desenvolvimento regional eficaz. Em um contexto marcado por profundas desigualdades territoriais, os Estados recorreram à extrafiscalidade como estratégia de compensação das assimetrias estruturais, o que culminou na consolidação da guerra fiscal, fenômeno que produziu elevados custos econômicos, intensificou a insegurança jurídica e revelou limitada capacidade de promover um desenvolvimento regional sustentável e equitativo.

A análise histórica das políticas regionais e dos instrumentos anteriormente adotados, como os fundos constitucionais de financiamento e as superintendências regionais, evidenciou que, para alterar padrões estruturais de desigualdade, é necessário mais do que a disponibilidade de recursos. A experiência brasileira demonstra que políticas regionais baseadas em critérios predominantemente de mercado tendem a concentrar recursos em regiões e localidades já mais dinâmicas, reduzindo seu alcance distributivo e comprometendo seus efeitos de longo prazo. Esses aprendizados revelam que a eficácia de aparatos de política regional está intrinsecamente vinculada ao seu desenho institucional, aos critérios de alocação de recursos e à capacidade de coordenação entre diferentes níveis de governo.

É nesse cenário que se insere o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Instituído como mecanismo estrutural e permanente no novo arranjo constitucional, o FNDR surge como alternativa à extinção dos incentivos fiscais estaduais e como tentativa de reorganizar a política de desenvolvimento regional em bases mais transparentes, coordenadas e compatíveis com o novo modelo de tributação sobre o consumo. Ainda que não reproduza a lógica dos incentivos fiscais, o fundo compartilha com eles a finalidade central de fomentar o desenvolvimento regional, projetando-se como mecanismo de compensação dos impactos econômicos associados à transição para o novo sistema tributário.

A investigação desenvolvida ao longo deste trabalho permite afirmar que o FNDR possui potencial relevante para contribuir com a redução das desigualdades regionais no país. Seus objetivos constitucionais, os critérios técnicos de repartição de recursos e a previsão de aportes crescentes e permanentes indicam um esforço de institucionalização de uma política regional mais previsível e unificada. Todavia, conforme demonstrado, a criação do fundo, por si só, não assegura a consecução de seus objetivos constitucionais.

A capacidade do FNDR de se consolidar como instrumento efetivo de compensação da extinção dos incentivos fiscais depende diretamente das diretrizes que orientarão sua implementação, execução e acompanhamento. A análise crítica realizada evidenciou que sua atuação pode estar sujeita a desafios observados em outras políticas públicas aplicadas na trajetória de desenvolvimento nacional, entre os quais se destacam o risco de fragmentação dos investimentos, a tendência à concentração regional, a ausência de mecanismos eficazes de monitoramento e a reprodução de critérios majoritariamente mercadológicos na alocação dos recursos. Para enfrentar tais desafios, então, mostra-se indispensável a adoção de uma estratégia pautada por princípios interdependentes voltados a promover atuação integrada em âmbito nacional, especificidade territorial, gestão ativa orientada por resultados e centralidade dos objetivos sociais.

A convergência dessas diretrizes constitui condição essencial para que o FNDR supere as limitações observadas nas experiências pretéritas e produza efeitos estruturais duradouros. Apenas por meio de um planejamento estratégico que articule coordenação nacional e sensibilidade às realidades locais, que incorpore mecanismos contínuos de manutenção e avaliação e que priorize explicitamente a redução das desigualdades sociais e regionais será possível transformar o fundo em instrumento efetivo de política pública, e não em mera substituição formal dos incentivos fiscais extintos.

Diante disso, conclui-se que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional pode, sim, desempenhar papel relevante como instrumento de compensação da extinção dos incentivos fiscais estaduais. Contudo, essa capacidade não é automática nem garantida. Ela está condicionada à forma como o fundo será operacionalizado, às escolhas institucionais que orientarão a alocação de seus recursos e à capacidade do Estado brasileiro de aprender com as experiências históricas que marcaram a política de desenvolvimento regional no país. O FNDR representa, portanto, uma oportunidade de reorientação da política regional brasileira, cuja efetividade dependerá de sua implementação coerente com os objetivos constitucionais que lhe deram origem e com os limites historicamente evidenciados pelas políticas que o antecederam.

## REFERÊNCIAS

AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. **História dos tributos no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2000.

APPY, Bernard. **Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado?** Revista Interesse Nacional, São Paulo, ano 8, n. 31, dez. 2015. Versão revisada e atualizada em 2016. Disponível em:  
<http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/por-que-o-sistema-tributario-brasileiro-precisa-ser-reformado/>. Acesso em: 10 jan. 2026.

APPY, Bernard. **Reforma tributária: entrevista**. Gazeta do Povo, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/reforma-tributaria-entrevista-bernard-appy/>. Acesso em: 10 jan. 2026.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro. **Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal**. Revista do TCU, Brasília, n. 84, p. 19–62, 2000. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/984>. Acesso em: 10 jan. 2026.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BANCO MUNDIAL. **Doing Business Subnacional Brasil 2021: comparando a regulamentação empresarial em 26 estados e no Distrito Federal do Brasil**. Washington, DC: Banco Mundial, 2021. Disponível em: [https://subnational.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021\\_SNDB\\_Brazil\\_Full-report\\_Portuguese.pdf](https://subnational.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021_SNDB_Brazil_Full-report_Portuguese.pdf). Acesso em: 10 jan. 2026.

BORGES, Bráulio. **Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária consubstanciada na PEC nº 45/2019**. Nota técnica preparada para o Centro de Cidadania Fiscal (CCiF). São Paulo, 2020. Disponível em: [https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota\\_Tecnica\\_Reforma\\_PEC45\\_2019\\_VF.pdf](https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota_Tecnica_Reforma_PEC45_2019_VF.pdf). Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

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). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989**. Dispõe sobre os Fundos Constitucionais de Financiamento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1989.

BRASIL. **Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959**. Cria a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1959.

BRASIL. **Lei nº 13.799, de 4 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil 1960**. Rio de Janeiro: IBGE, 1960. Disponível em:  
<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=222278>.  
Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PIB cresce em todos os 27 estados do país em 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em:  
<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Reforma Tributária – Perguntas e Respostas**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2025. Disponível em:  
[https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria\\_.pdf](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria_.pdf). Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Perguntas frequentes**. Brasília, DF: MIDR, 2024. Disponível em:  
<https://www.gov.br/sudene/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes>. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Carga tributária no Brasil 2023: análise por tributos e bases de incidência**. Brasília, DF: RFB, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/estudos-e-tributos/estatisticas/carga-tributaria-no-brasil>. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. **Reforma tributária: contexto, mudanças e impactos**. Brasília, DF: IFI, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/estudos-especiais/2024/marco/estudo-especial-no-19-reforma-tributaria-contexto-mudancas-e-impactos-mar-2024>. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Cartilha FPE: o que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União**. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2023. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:6379](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6379). Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Demonstrativo das transferências das receitas federais aos Estados, DF e Municípios e aos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste Janeiro: 2024**. Disponível: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:48854](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:48854). Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Detalhamento de transferências para Estados**. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:13444329807695:IR\\_962295:NO:::](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:13444329807695:IR_962295:NO:::) Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº 203, de 22 de março de 2023**. Dispõe sobre normas para apresentação dos processos de contas de governo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual sobre as contas do Presidente da República**. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/recursos/contas-do-presidente/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2024.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2026.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Fazenda. **Tributo à história**. Fortaleza: SEFAZ, 2006.

Disponível em:

[https://centrodememoria.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/Livro\\_\\_Sefaz\\_\\_Tributo\\_\\_a\\_\\_Historia\\_\\_185\\_\\_anos.pdf](https://centrodememoria.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/Livro__Sefaz__Tributo__a__Historia__185__anos.pdf). Acesso em: 10 jan. 2026.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **World Economic Outlook 2025: A critical juncture amid policy shifts**. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional, 2025.

Disponível em:

<https://www.imf.org/en/publications/weo/issues/2025/04/22/world-economic-outlook-april-2025>. Acesso em: 10 jan. 2026.

LIMA, Maria; TORRES, Carlos. **O Fundo de Financiamento do Nordeste (FNE) tem atendido mais os municípios menos desenvolvidos? Os casos de Pernambuco e do Maranhão**. In: Encontro Nacional de Economia Política (ENEP), 26., 2021. Disponível em: [https://enep.sep.org.br/uploads/789\\_1710291617\\_artigo\\_sep\\_identificado\\_fne10\\_pdf\\_ide.pdf](https://enep.sep.org.br/uploads/789_1710291617_artigo_sep_identificado_fne10_pdf_ide.pdf). Acesso em: 10 jan. 2026.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **LC 214/2025 comentada: reforma tributária – IBS, CBS e IS**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

MAGALHÃES, João; ALVES, Pedro. **Crescimento econômico nacional e desigualdades regionais no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2021. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ce209ab6-b271-4bd4-b340-30eb5a2b9264/content>. Acesso em: 10 jan. 2026.

MELO, Juliana Aguiar de; PAIVA, Gisele Barbosa de; SOUZA, Abimael Francisco de.

**Desenvolvimento regional no Brasil: temporalidade das políticas regionais**. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), 19., 2023, Belém. Anais eletrônicos. Belém: ANPUR, 2023.

Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/10/st02-27.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2026.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de direito tributário**. 6. ed. São Paulo: Forense, 2002.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **As reformas tributárias no plano internacional: a marcha da insensatez**. In: ANFIP; FENAFISCO. A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas. Brasília, DF, 2018. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/A\\_reforma\\_tributaria\\_necessaria.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/A_reforma_tributaria_necessaria.pdf). Acesso em: 10 jan. 2026.

OLIVEIRA, Guilherme Resende; LI, Denise Leyi. Fundos constitucionais de financiamento: mudanças recentes e desafios. In: DE NEGRI, Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (org.). **Financiamento do desenvolvimento no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2018. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8820/1/Fiinanciamento\\_\\_do\\_desenvolvimento\\_no\\_Brasil.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8820/1/Fiinanciamento__do_desenvolvimento_no_Brasil.pdf). Acesso em: 10 jan. 2026.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2025.

PESTANA, Marcus. **Estudo especial nº 19: reforma tributária**. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/estudos-especiais/2024/marco/estudo-especial-no-19-reforma-tributaria-contexto-mudancas-e-impactos-mar-2024#:~:text=ESTUDO%20ESPECIAL%20N%C2%BA%2019,-04%20DE%20MAR%C3%87O&text=Somente%20em%202027%2C%20PIS%20e,per%C3%ADodo%20de%202029%20a%202032>. Acesso em: 10 jan. 2026.

PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos. **A guerra fiscal no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/items/d3a1ba02-b787-4aa0-b91c-e06deef1e89c>. Acesso em: 10 jan. 2026.

PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos. **Aspectos da guerra fiscal no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 1998. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/9c37afa2-2072-4b25-a18d-79f56a45ab2e/content>. Acesso em: 10 jan. 2026.

REIS, Lucas; RIBEIRO, Ana; SOUZA, Marcos; SPINOLA, Carla. **A atuação da SUDENE na região Nordeste: um olhar a partir dos incentivos tributários concedidos**. [S.l.: s.n.],

2024. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/3502>. Acesso em: 10 jan. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Centro de Apoio ao Direito Público (CADIP). **Especial CADIP: reforma tributária (EC nº 132/2023)**. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/SecaoDireitoPublico/Pdf/Cadip/Reforma-Tribut%C3%A1ria-Regulamentacao-1-parte.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2026.

SOUZA, João Marcos de. **Tributos sobre consumo: novo modelo para um Brasil mais justo**. In: ANFIP; FENAFISCO. A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas. Brasília, DF, 2018. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/A\\_reforma\\_tributaria\\_necessaria.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/A_reforma_tributaria_necessaria.pdf). Acesso em: 10 jan. 2026.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td\\_0405.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf). Acesso em: 10 jan. 2026.