

História fiscal e tributária no Brasil republicano (1889-2026): teorias, arquitetura institucional e impactos^a

Fiscal and tax history in republican Brazil (1889-2026): theories, institutional architecture and impacts

Ricardo Zimbrão Affonso de Paula^b 

Universidade Federal do Maranhão, Centro de Ciências Sociais, São Luiz (MA), Brasil

João Carlos Souza Marques^c 

Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná, Comitê de Estratégia de Alocação Financeira, Curitiba (PR), Brasil

Resumo: Este artigo reconstitui a trajetória das políticas fiscais e tributárias brasileiras entre 1889 e 2026, articulando as doutrinas econômicas que ancoraram cada política, a arquitetura institucional que a operou e os impactos que produziu. Apoiado na sociologia fiscal, na literatura sobre capacidade estatal e no institucionalismo histórico, oferece três contribuições: reconstrói os canais pelos quais as ideias econômicas chegaram aos formuladores e se converteram em norma tributária; lê a trajetória republicana como construção sucessiva e desigual das capacidades de arrecadar, mensurar e limitar o gasto; e documenta, período a período, a hipótese de que a competição entre unidades subnacionais é constante estrutural da federação brasileira e muda de instrumento conforme muda o desenho institucional.

Editor responsável: Rafael Galvão de Almeida | DOI: 10.29182/hehe.v29i4.1174

^a Submissão: 21/08/2026 | Aprovação: 16/09/2026 | Publicação: 13/10/2026

^b ricardo.zimbrão@ufma.br | Concepção, pesquisa e análise de dados e/ou documentos, discussão dos resultados e redação e revisão do texto.

^c joao.marques@sefa.pr.gov.br | Concepção, pesquisa e análise de dados e/ou documentos, discussão dos resultados e redação e revisão do texto.

Os autores declaram não haver conflito de interesse. Os conteúdos utilizados na pesquisa encontram-se no manuscrito. Foram utilizadas ferramentas de Inteligência Artificial (IA) para: revisão gramatical/ortográfica do texto; pesquisa de bibliografia, dados e/ou documentos; e análise de artigos, dados e/ou documentos.



Esta publicação está licenciada sob os termos de Creative Commons 4.0 Internacional

O texto distingue três planos – reconstrução histórica, análise institucional contemporânea e hipótese prospectiva – e enuncia os critérios que a contrariariam. Conclui que a história tributária brasileira procede por sedimentação de camadas e que a regressividade da composição da carga é seu traço mais duradouro.

Palavras-chave: História fiscal. Sistema tributário brasileiro. Federalismo fiscal.

Abstract: This article reconstructs the trajectory of Brazilian fiscal and tax policies between 1889 and 2026, linking the economic doctrines that underpinned each policy, the institutional architecture that operated it and the impacts it produced. Drawing on fiscal sociology, the state capacity literature and historical institutionalism, it makes three contributions: it reconstructs the channels through which economic ideas reached policymakers and became tax law; it reads the republican trajectory as the successive and uneven construction of the capacities to collect, to measure and to constrain spending; and it documents, period by period, the hypothesis that competition among subnational units is a structural constant of Brazilian federalism, changing instruments as institutional design changes. It distinguishes three planes – historical reconstruction, contemporary institutional analysis and prospective hypothesis – and states the criteria that would contradict it. It concludes that Brazilian tax history proceeds by institutional layering and that the regressive composition of the tax burden is its most enduring feature.

Keywords: Fiscal history. Brazilian tax system. Fiscal federalism.

JEL: H71. H77. N46.

Introdução

A história fiscal de um país é, em boa medida, a história do próprio país. Na formulação que Schumpeter tomou de Goldscheid (1917), o orçamento é “o esqueleto do Estado despido de todas as ideologias enganosas” (Schumpeter, [1918] 1954, p. 6, tradução nossa). Quem tributa, o que se tributa, quem paga, quem decide e quem gasta: ao longo de mais de um século, as respostas revelam a estrutura de poder de uma sociedade.

Este artigo reconstitui a trajetória das políticas fiscais e tributárias brasileiras da Proclamação da República à implantação da Emenda Constitucional 132/2023 (Brasil, 2023b), com atenção simultânea às teorias que ancoraram cada política, à arquitetura institucional que a operou e aos impactos que produziu; cada seção histórica segue essa organização tripartite. Como o sistema vigente em 1889 era o imperial praticamente intacto, a seção 2 registra essa herança. A periodização por rupturas constitucionais é convenção expositiva, e cada série estatística é atribuída nominalmente à sua fonte, pois as instituições que medem a carga tributária chegam a resultados divergentes. Cobrir cento e trinta e sete anos impõe ainda uma exigência: distinguir a reconstrução histórica da análise de um arranjo em implantação e da hipótese prospectiva, planos que não têm o mesmo estatuto probatório (seção 1.5).

1. Lacuna e contribuições

A literatura brasileira é sólida: Varsano (1996) e Oliveira (1981; 1995; 2020) reconstituem a evolução do sistema tributário e a crise fiscal do autoritarismo; Silva (2005) percorre competências, transferências e coordenação fiscal entre 1889 e 1988; Rezende, Oliveira e Araujo (2007) interpretam a trajetória posterior a 1988; Lopreato (2000; 2013) analisa o endividamento estadual; Lukic (2014) explica o fracasso das tentativas de reforma; Ondetti (2015; 2021) compara as cargas latino-americanas; Saes (2026) examina os obstáculos à implantação do imposto de renda; e Afonso e Araujo (2004) fornecem a série de longo prazo. O que essas obras não fazem é tratar a competição federativa como variável de longa duração, cujos instrumentos se sucedem conforme o desenho institucional, nem incorporar o ciclo aberto em 2023, ainda não processado pela historiografia econômica.

As contribuições são três: reconstruir, período a período, a cadeia que vai da ideia econômica ao formulador, deste à instância decisória e desta à norma tributária, em vez de classificar as políticas *ex post* por escolas de pensamento (seções 1.2 e 10.1); ler a trajetória republicana como construção sucessiva e nunca concluída de três capacidades estatais – arrecadar, saber quanto se gasta e limitar o gasto; e oferecer fundamentação histórica à tese de que a supressão do benefício fiscal de ICMS deslocará a competição federativa para instrumentos financeiros e institucionais, formulada para o presente por Marques e Malhadas (2026) e por Marques, Malhadas e Calixto (2026): a contribuição não é a tese, mas sua base histórica e a delimitação do que ela não demonstra.

1.1 Referencial analítico e procedimento

Três tradições informam a leitura. A sociologia fiscal, de Goldscheid (1917) e Schumpeter ([1918] 1954) à “nova sociologia fiscal” (Martin; Mehrotra; Prasad, 2009, p. 1-27), toma a tributação como relação social e o sistema tributário como condensação de conflitos distributivos – daí tratar doutrina, arquitetura e impacto como faces de um mesmo objeto. A literatura sobre capacidade estatal fornece a segunda chave: Mann (1984) distinguiu o poder despótico do infraestrutural; Besley e Persson (2009) mostraram que as escolhas tributárias são limitadas por investimentos prévios em capacidade fiscal; e Dincecco (2009) associou o crescimento das receitas públicas europeias à combinação de centralização fiscal e governo limitado. A chave das três capacidades dialoga com essa agenda – arrecadar corresponde à capacidade fiscal; limitar o gasto, ao governo limitado – e acrescenta-lhe a capacidade de mensurar o gasto como etapa autônoma, dependente da unificação orçamentária, e a completude desigual das três entre os níveis de governo.

A terceira reúne federalismo fiscal e institucionalismo histórico. Kornai (1986) formulou o conceito de restrição orçamentária branda: a expectativa de socorro por instância superior dissocia a despesa da receita própria. A segunda geração do federalismo fiscal deslocou o foco da atribuição ótima de funções (Oates, 1999) para os incentivos dos governos subnacionais (Weingast, 2009), e o institucionalismo histórico descreve a mudança por sobreposição de camadas (Streeck; Thelen, 2005) e a per-

sistência dos arranjos pela retroalimentação das políticas (Pierson, 2004). A restrição branda explica por que os entes competem por recursos cujo custo pode ser transferido à União ou ao futuro; a capacidade fiscal, entendida como estoque, por que o acesso a cada instrumento é desigual; e a sedimentação, por que os instrumentos se substituem sem que a competição desapareça.

Quanto à dimensão doutrinária, o artigo adota procedimento explícito, e não a associação entre períodos e grandes escolas. Para cada período procura-se identificar quatro elos: a formulação teórica de referência; o formulador ou corpo técnico que a mobilizou, com o cargo que ocupava; o documento programático em que ela aparece; e a norma tributária resultante. Quando os quatro podem ser documentados – no Programa de Ação Econômica do Governo (seção 6.1), no ciclo que vai da Comissão Econômica para a América Latina ao Plano Trienal (seção 5.3) e no regime macroeconômico de 1999 (seção 8.1) –, o artigo os apresenta. Quando não podem, porque a política antecedeu a teoria ou porque a doutrina professada não corresponde à prática, isso é registrado como resultado: a frouxidão dessa relação é, ela própria, um achado (Quadro 1).

1.2 Definições e critérios de refutação

Definir a competição entre unidades subnacionais precede a narrativa, sob pena de que qualquer conflito entre entes conte como confirmação da hipótese. Entende-se por competição federativa a conduta pela qual uma unidade busca atrair ou reter base econômica, receita ou transferência, satisfazendo cumulativamente quatro propriedades: rivalidade, isto é, o ganho de uma unidade é, no todo ou em parte, perda de outra; unilateralidade ou barganha assimétrica, isto é, decisão tomada fora de procedimento de coordenação vinculante ou em arena de pesos desiguais; deslocamento do custo, que recai sobre a União, sobre o conjunto da federação ou sobre exercícios futuros; e desigualdade das condições de acesso ao instrumento.

Três fenômenos vizinhos não se confundem com ela. A negociação federativa é a barganha conduzida em arena decisória comum – constituinte, Congresso, conselho intergovernamental – cujo produto é regra

geral; a competição só se caracteriza quando o resultado favorece sistematicamente as unidades de maior peso e transfere o custo às demais. A competição tributária é a espécie exercida mediante o uso da competência tributária própria – alíquota, base, isenção – para afetar a localização da atividade econômica. A guerra fiscal é subespécie desta, definida por três traços adicionais: generalização, concessão à margem do procedimento legal de coordenação e retaliação recíproca, de que resulta a anulação dos efeitos locacionais e a conversão do incentivo em renúncia sem contrapartida (Varsano, 1997); no Brasil, corresponde à concessão de benefícios de ICMS sem convênio aprovado no Conselho Nacional de Política Fazendária, contra a exigência da Lei Complementar 24, de 1975 (Brasil, 1975). Nem toda disputa por recursos escassos é, portanto, competição federativa no sentido aqui empregado: a reivindicação de transferências pela via orçamentária ordinária não satisfaz o critério de deslocamento do custo, e a divergência em arena deliberativa comum não satisfaz o de unilateralidade. A hipótese não é a de que os entes disputam recursos – proposição trivial em federação com recursos concentrados –, mas a de que a disputa assume reiteradamente a forma definida acima.

Disso decorrem os critérios que a contrariariam. No plano histórico, a hipótese seria enfraquecida se, em algum período examinado, o instrumento a ela atribuído se revelasse não rival, de custo não deslocável ou de acesso não diferenciado – caso em que o episódio contaria como negociação federativa. No plano prospectivo, seria contrariada se, concluída a transição de 2029 a 2033, não emergisse instrumento novo de disputa interestadual por investimento; se a dispersão dos benefícios estaduais se reduzisse sem substituição por instrumentos financeiros, patrimoniais ou institucionais; se a localização de novos investimentos deixasse de guardar relação com a oferta estadual de infraestrutura, garantias, participações e projetos estruturados; ou se as deliberações do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços exibissem padrão consensual, e não distributivo, entre blocos de entes.

1.3 Hipótese de trabalho

Ao adotar o princípio do destino e vedar benefícios fiscais relativos ao IBS, a Emenda Constitucional 132/2023 suprime o benefício locacional

que organizou a competição interestadual nas últimas três décadas (Brasil, 2023b), e a leitura corrente conclui que a competição por investimento estaria encerrada. A história sugere outra conclusão. A hipótese de trabalho, historicamente fundamentada, é a de que a competição entre unidades subnacionais, no sentido da seção 1.3, é constante estrutural da federação brasileira e de que varia o instrumento, determinado pelo desenho institucional de cada período. O artigo não a testa econometricamente: documenta, em cada período, o instrumento, as condições de acesso e a evidência disponível (Quadro 3). Três proposições auxiliares a acompanham: a restrição orçamentária branda é traço estrutural, e não acidente recente; a variável decisiva na nova fase é um estoque – a capacidade institucional acumulada –, e não um fluxo; e a arena decisória deslocou-se dos momentos constituintes para a legislação complementar e as instâncias administrativas, movimento que o Comitê Gestor do IBS leva ao limite.

1.4 Estatuto das evidências, fontes e limites

O artigo opera em três planos. O primeiro é a reconstrução histórica, de 1889 a meados da década de 2010, apoiada em literatura arbitráda, fontes normativas e séries oficiais; é nele que se formulam conclusões historiográficas. O segundo é a análise institucional contemporânea, do arranjo vigente desde 2016 e, em particular, da Emenda Constitucional 132/2023 e de sua regulamentação; como não existe historiografia consolidada sobre reforma em implantação, apoia-se na legislação, em documentos institucionais e na literatura especializada disponível, e suas proposições têm estatuto de análise do presente. O terceiro é a hipótese prospectiva sobre o destino da competição federativa depois de 2033, não demonstrada e cujos critérios de refutação a seção 1.3 enunciou. As seções 9 e 11 assinalam a passagem de um plano a outro.

As fontes seguem essa divisão. A legislação é tratada como fonte primária, citada no corpo do texto na forma “(Brasil, ano)” e listada em seção própria, de modo que o leitor verifique cada dispositivo invocado. As séries de carga e de composição da receita são atribuídas nominalmente às instituições que as produzem, porque não são encadeáveis entre si. Documentos de entidades federativas e textos de intervenção no debate contemporâneo são tratados como fontes primárias sobre a posição dos

atores, e não como literatura secundária: é o caso do documento do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal e do artigo de opinião, utilizados na seção 9.3. Registre-se, para transparência, que um dos autores deste artigo é coautor desses dois textos, aqui mobilizados como enunciado de uma posição em disputa, cuja verificação o artigo não pressupõe.

Há, por fim, um limite de mensuração a declarar. Para o período anterior a 1947, as fontes não oferecem séries de receita por unidade federada em base comparável, e o artigo não atribui cifra às comparações entre estados nesse intervalo, limitando-se à direção da assimetria e à sua origem institucional. As magnitudes que as fontes permitem quantificar – carga agregada desde 1947, composição por base de incidência desde 1980, número de municípios, alíquotas efetivas do imposto de renda no topo e posição relativa do Brasil na América Latina – estão no texto e nas Tabelas 1 e 2. Onde a magnitude não pôde ser estabelecida, o texto evita o adjetivo quantitativo em lugar de substituí-lo por estimativa não documentada.

2. A herança imperial: o ponto de partida de 1889

Em 1889, o sistema tributário brasileiro era o de um Estado agrário-exportador organizado em torno do comércio exterior. O imposto de importação chegou a corresponder, em alguns exercícios, a cerca de dois terços da receita pública (Varsano, 1996), com função primordialmente arrecadatória: a proteção industrial que dele resultou foi efeito colateral de uma necessidade de caixa. Faltava tributo geral sobre renda ou patrimônio. No plano federativo, o Império era unitário: o Ato Adicional de 1834 permitiu às províncias legislar sobre impostos (Brasil, 1834), mas a delimitação entre receitas gerais e provinciais nunca foi resolvida, e a bitributação tornou-se crônica. Estava posto, antes da República, o problema que a história tributária brasileira não resolveria: repartir bases entre níveis de governo sem superposição, disputa de competências e instabilidade das regras (Silva, 2005).

Ondetti (2021) oferece a interpretação comparada mais fecunda: onde episódios redistributivos ameaçaram a propriedade, as elites organizaram um antiestatismo duradouro que travou a expansão da carga; no

Brasil, sem ameaças dessa ordem, a resistência foi menos coesa, e o país tornou-se, no início dos anos 1980, o de maior carga da América Latina (Ondetti, 2015). A posição mantinha-se em 2023: a arrecadação brasileira equivalia a 32,0% do PIB, contra média regional de 21,3% e mínimo de 11,6% na Guiana (OCDE *et al.*, 2025).

Desse ponto o artigo extrai uma proposição que não pertence a Ondetti e que convém enunciar como elaboração própria: a elite proprietária brasileira – titulares de terra, de capital produtivo e de rendimentos do capital – não resistiu à expansão da carga, mas à sua incidência sobre si própria. Quatro ordens de evidência a apoiam, desenvolvidas adiante. De composição: a carga cresceu de 13,84% do PIB em 1947 para mais de 32% no século XXI (Afonso; Araujo, 2004; Secretaria do Tesouro Nacional, 2026) sem que os tributos sobre patrimônio ultrapassassem 5,25% da receita (Tabela 2). Normativa: o imposto geral sobre a renda só foi instituído em 1922, sob pressão de caixa (Brasil, 1922; Saes, 2026), e a isenção dos lucros e dividendos distribuídos, vigente de 1995 a 2025 (Brasil, 1995), retirou da progressividade o estrato superior. De incidência efetiva: a alíquota média do imposto de renda declina no topo, chegando a 7% no último meio milésimo (Gobetti; Orair, 2016). E de canal decisório: tributar renda e patrimônio dependeu sempre de maioria constitucional ou lei complementar, ao passo que a tributação do consumo pôde ser ampliada por via ordinária e por contribuições não partilhadas (seção 7.2). A proposição é interpretativa, e sua verificação sistemática excede o escopo aqui proposto.

3 A Primeira República (1889-1930): federalismo dualista e ortodoxia imperfeita

3.1 A Constituição de 1891 e a discriminação rígida de rendas

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 fez da discriminação de rendas o eixo da nova federação (Brasil, 1891): o art. 7º reservou à União o imposto de importação e as taxas de selo, correios e telégrafos; o art. 9º atribuiu aos estados o imposto de exportação das mercadorias de sua própria produção e os impostos sobre imóveis, transmissão de propriedade e

indústrias e profissões; e o art. 12 facultou a ambos criar outras fontes, cumulativamente. Aos municípios não se atribuiu competência própria. Três características explicam boa parte do que veio depois: a rigidez – em lugar da superposição de bases do modelo estadunidense, optou-se por listas privativas, e qualquer tributo novo passou a exigir emenda ou competência residual; a entrega aos estados do imposto de exportação, a base mais desigualmente distribuída do país, decisão que Oliveira (2020) e Silva (2005) tratam como origem institucional das assimetrias federativas brasileiras; e a ausência de equalização – cada unidade vivia do que arrecadava, e a barganha entre o Executivo federal e as oligarquias estaduais, por socorros negociados caso a caso, era o único mecanismo de coordenação, origem do padrão de restrição orçamentária branda postulado na seção 1.4.

3.2 A competição federativa: a tributação da circulação interestadual

A Constituição isentava do imposto de exportação, no estado por onde se exportasse, a produção dos outros estados (art. 9º, § 2º) e vedava impostos de trânsito sobre produtos de outros estados (art. 11, 1º) (Brasil, 1891). Ainda assim, o imposto de exportação – principal receita dos estados no período – era cobrado tanto sobre as vendas ao exterior quanto sobre as operações interestaduais (Varsano, 1996). Tributar a mercadoria que cruzava a divisa era, na prática, protecionismo estadual e exportação do ônus tributário para consumidores de outras unidades. A Constituição de 1934 precisou limitar o imposto de exportação a 10% *ad valorem* (art. 8º, I, f) e proibir expressamente os impostos interestaduais que gravassem a livre circulação de bens (art. 17, IX) (Brasil, 1934) – prova indireta da extensão da prática.

O instrumento satisfaz os quatro critérios da seção 1.3: era rival, porque o ônus recaía sobre consumidores e produtores de outras unidades; unilateral, porque dispensava coordenação; de custo deslocado, porque suportado fora do estado arrecadador; e de acesso desigual, porque sua condição era a base exportadora, concentrada no complexo cafeeiro paulista (Cano, 1998). Daí a vantagem paulista, pois o imposto de exportação financiou infraestrutura, imigração e a valorização do café, e a dependência

dos estados de base estreita em relação à barganha com a União. Quantificar essa assimetria exigiria séries de receita por unidade federada que as fontes não oferecem em base comparável para o período, e o artigo, coerentemente com a seção 1.5, não lhe atribui cifra. A assimetria regional não era, de todo modo, apenas herdada da economia: era reproduzida pelo desenho tributário.

3.3 Doutrina, arquitetura e impactos

O debate econômico opôs metalistas, defensores da conversibilidade, e papelistas, favoráveis à expansão do meio circulante, e aqui é possível identificar formuladores e decisões. Do lado ortodoxo, a figura decisiva foi Joaquim Murinho, ministro da Fazenda de Campos Sales entre 1898 e 1902, que converteu o diagnóstico de excesso de emissão em programa de governo: execução do *funding loan* de 1898, contração monetária, incineração de papel-moeda e corte de despesas, justificados por leitura evolucionista segundo a qual a seleção natural deveria depurar as atividades artificialmente sustentadas (Faria, 2005; Fritsch, 1988). Do lado oposto, Rui Barbosa, ministro da Fazenda do governo provisório, associara a expansão do crédito à industrialização, e o Encilhamento tornou-se, por décadas, o argumento empírico dos ortodoxos contra a heterodoxia.

A ortodoxia professada não se converteu, porém, em prática estável, e a distância entre uma e outra é o principal achado doutrinário do período. Peláez e Suzigan (1976) sustentam que a alternância entre fases expansionistas e contracionistas obedeceu mais ao balanço de pagamentos do que a convicções doutrinárias; Fritsch (1988) liga a margem de manobra ao ciclo de liquidez internacional e aos termos de troca do café; e Villela e Suzigan (1973) e os estudos de Franco (1990) e Fritsch (1990) mostram a recorrência de consolidações da dívida externa, de intervenção no mercado do café a partir do Convênio de Taubaté, de 1906, e de instituições de estabilização cambial que substituíam um banco central inexistente (Topik, 1987). O Convênio é o caso mais instrutivo para a hipótese deste artigo: a valorização do café foi decidida por três estados produtores e imposta a um governo federal que a ela resistia, e seu financiamento externo foi garantido pela receita do imposto estadual de exportação. A

ortodoxia era a doutrina da União; a política efetiva foi produzida pela capacidade fiscal dos estados exportadores.

O marco tributário mais duradouro foi o imposto sobre a renda, previsto no art. 31 da Lei 4.625, de 1922, e cobrado como imposto geral a partir de 1924 (Brasil, 1922; Varsano, 1996). Saes (2026) mostra que a iniciativa respondeu à pressão fiscal aberta pela Primeira Guerra Mundial e pela queda da receita aduaneira, que os modelos discutidos no Ministério da Fazenda foram buscados na experiência estrangeira e que a implantação esbarrou em limitações administrativas e na resistência dos contribuintes de maior renda. A cadeia é documentável: necessidade de caixa e circulação internacional de modelos produziram a norma, e não um projeto distributivo. Tributar o comércio exterior exigia apenas o controle das alfândegas; tributar renda e propriedade exigiria cadastro, avaliação e fiscalização, capacidade que o Estado ainda não tinha. Três impactos se destacam: a concentração regional, pois a combinação do imposto de exportação estadual com a valorização do café e a imigração subsidiada fez de São Paulo o polo industrial do país (Cano, 1998); a regressividade de um sistema financiado pelo comércio exterior e pelo consumo; e o padrão de barganha federativa que a ausência de regras de partilha tornou inevitável.

4. 1930-1945: centralização, industrialização e a construção do Estado fiscal

4.1 A inflexão da base tributária e as Constituições de 1934 e 1937

O colapso do comércio internacional após 1929 produziu no Brasil uma crise fiscal antes de uma crise industrial: a receita aduaneira contraiu-se com as importações, e a do imposto de exportação, com o preço do café. A resposta foi transferir o eixo da tributação para o mercado interno, e a inflexão é aferível pela troca de posição entre as fontes de receita. O imposto de importação, principal fonte federal até o fim dos anos 1930, foi superado pelo imposto de consumo, e o imposto de vendas e consignações tornou-se a principal receita estadual (Varsano, 1996); em 1946, o imposto de consumo respondia por cerca de 40% da receita tributária

da União, e o imposto de renda, por cerca de 27% (Varsano, 1996). A série anual da receita aduaneira em termos reais não é reproduzida aqui, porque as fontes consultadas não a oferecem em base homogênea para o intervalo: a magnitude da inflexão é aferida pela substituição de uma base por outra no topo da arrecadação federal, e não por um índice de queda. A regressividade de composição nasce aí, não de escolha distributiva, mas de adaptação de emergência, consolidada por ser administrativamente viável e politicamente pouco custosa.

A Constituição de 16 de julho de 1934 reorganizou as competências – à União, os impostos de importação, de consumo e de renda; aos estados, os impostos territorial rural, de transmissão, de vendas e consignações e de exportação –, deu pela primeira vez competência tributária própria aos municípios e instituiu mecanismos de partilha (Brasil, 1934). A Constituição de 10 de novembro de 1937 alterou pouco a estrutura tributária, mas suprimiu o federalismo real: interventores nomeados substituíram governadores eleitos, e a competição federativa foi contida pela centralização política (Brasil, 1937). O Decreto-Lei 2.615, de 1940, criou o imposto único federal sobre combustíveis e lubrificantes, modelo de tributação federal exclusiva com repartição obrigatória do produto que vigoraria até 1988 (Brasil, 1940).

4.2 Doutrina, arquitetura e impactos

A interpretação da política econômica varguista é uma das controvérsias mais produtivas da historiografia brasileira, e o artigo a apresenta como controvérsia antes de tomar posição. Furtado ([1959] 1979) formulou a tese canônica: a defesa do café, financiada por emissão e endividamento, sustentou a renda e antecipou na prática o receituário keynesiano. Peláez (1968) negou que a política tenha sido anticíclica por desenho, atribuindo a recuperação ao efeito do câmbio sobre a substituição de importações; Villela e Suzigan (1973) e Abreu (1990) matizaram ambos os polos, distinguindo o efeito macroeconômico observado da intenção dos formuladores; Fonseca (1989) identificou no círculo de Vargas um projeto deliberado de industrialização; e Bielschowsky (1988) mostrou que o desenvolvimentismo foi campo de posições em disputa, o que retira sentido à pergunta formulada em termos binários.

A posição adotada aqui é intermediária e apoia-se no critério da seção 1.2: não se identifica, no período, documento programático que derive a política fiscal de teoria macroeconômica explícita, ao passo que se identificam as restrições que a orientaram – estrangulamento externo, necessidade de receita e o projeto industrializante que Fonseca (1989) documenta. Daí a formulação que o artigo sustenta, e que não é apresentada como fato estabelecido: a funcionalidade anticíclica da defesa do café foi, quanto ao instrumento fiscal, resultado antes que desígnio, o que é compatível com um projeto industrializante deliberado no plano setorial. A ausência de reforma tributária no período é o argumento mais forte: um projeto fiscal deliberado teria deixado marca na estrutura de competências, e a de 1934 apenas reorganizou o que já existia.

O período é o da construção da máquina administrativa que tornaria possível a expansão fiscal posterior: a racionalização conduzida pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, organizado pelo Decreto-Lei 579, de 1938 (Brasil, 1938); a estatística pública, pois tributar renda e consumo exige conhecê-los; e a previdência por categoria profissional, cujas contribuições formaram receita fora do orçamento fiscal. No plano social, combinou-se proteção restrita a quem tinha inserção formal no mercado de trabalho com tributação incidente sobre o consumo e, portanto, sobre os salários – a configuração que Santos (1979, p. 75) denominou cidadania regulada.

5. 1946-1963: democracia, desenvolvimentismo e o esgotamento do financiamento

5.1 A Constituição de 1946 e o primeiro sistema de transferências

A Constituição de 18 de setembro de 1946 restaurou a federação política sem alterar substancialmente a repartição de competências de 1934-1937 (Brasil, 1946). Sua contribuição original foi um sistema de transferências de base constitucional: 10% do imposto de renda aos municípios não capitais, em partes iguais (art. 15, § 4º); ao menos 60% do imposto único sobre combustíveis a estados, Distrito Federal e municípios (art. 15, § 2º); 30% do excesso da arrecadação estadual sobre as rendas locais aos municípios do interior (art. 20); e partilha dos tributos residuais

entre os três níveis (art. 21). A Emenda Constitucional 5, de 1961, transferiu aos municípios os impostos territorial rural e de transmissão inter-vivos (Brasil, 1961); a Emenda Constitucional 10, de 1964, devolveu o primeiro à União (Brasil, 1964b) – instabilidade que se tornaria endêmica. A autonomia financeira de estados e municípios passou a depender de decisões federais: a discriminação rígida de 1891 deu lugar a um sistema misto, em que a participação em receita alheia tende a crescer relativamente à competência própria (Silva, 2005).

5.2 A competição federativa: partilha, vinculações e municípios

A competição federativa mudou de instrumento e deslocou-se para a partilha e o orçamento federal. O próprio texto constitucional a registra: as bancadas regionais inscreveram na Carta vinculações da renda tributária da União – nunca menos de 3% para a defesa contra os efeitos da seca do Nordeste (art. 198) e, por vinte anos, não menos de 3% para a valorização econômica da Amazônia (art. 199) (Brasil, 1946). A vinculação constitucional satisfaz os critérios da seção 1.3 porque converte em regra permanente uma vantagem obtida em barganha assimétrica, cujo custo recai sobre o orçamento geral.

No nível municipal, a partilha do imposto de renda em partes iguais incentivou a emancipação, pois cada novo município recebia a mesma cota: os 1.669 municípios de 1945 tornaram-se 3.924 em 1966, muitos dependentes quase exclusivamente das transferências da União (Varsano, 1996). A relação entre o desenho das transferências e a criação de municípios não é conjectura deste artigo: Gomes e Mac Dowell (2000) demonstram, para o período posterior a 1988, que o critério de rateio do Fundo de Participação dos Municípios, ao favorecer proporcionalmente as unidades de menor população, criou incentivo econômico direto à emancipação, com efeitos sobre a eficiência do gasto; o mecanismo é o mesmo que operava sob a regra de 1946, e a recorrência é informativa. A condição de acesso era política: o peso das bancadas no Congresso e a capacidade de converter representação em vinculação, cota ou investimento federal.

5.3 Estruturalismo, planejamento setorial e esgotamento

É o período em que a política econômica passou a ser orientada por corpo teórico explícito, e aquele em que a cadeia entre ideia e decisão pode ser documentada com maior nitidez. A formulação de referência é a tese da deterioração dos termos de troca e da industrialização necessária, enunciada por Prebisch (1949) e desenvolvida pela Comissão Econômica para a América Latina; o formulador que a transporta para o Brasil é Celso Furtado, cuja trajetória institucional é o próprio canal de transmissão. Boianovsky (2010) reconstitui sua elaboração teórica nos anos 1950, e Bielschowsky (1988) situa-o no campo do desenvolvimentismo brasileiro. Os elos institucionais são conhecidos: o Grupo Misto CEPAL-BNDE (1953-1955), que produziu o diagnóstico e a técnica de projeções em que o Plano de Metas se apoiaria; o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, cujo relatório de 1959 fundou a política regional e deu origem à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, criada pela Lei 3.692 do mesmo ano (Brasil, 1959) e dirigida por Furtado; e o Ministério Extraordinário do Planejamento, de onde saiu o Plano Trienal (1962-1963). Da formulação teórica à norma, a cadeia é contínua.

O que ela não alcançou foi a estrutura tributária, e esse é o ponto decisivo. O estruturalismo produziu planejamento, política regional e instituições de fomento, mas não teoria fiscal correspondente nem reforma tributária que lhe desse base de financiamento. Tavares (1972) mostrou o papel do financiamento inflacionário na substituição de importações: investimento público e crédito vieram em larga medida de emissão, confisco cambial e poupança compulsória, e não de tributação. O desenvolvimentismo brasileiro teve doutrina, formuladores e instituições; não teve sistema tributário próprio. Predominaram o planejamento setorial e os instrumentos parafiscais, e fundos, autarquias e instituições financeiras públicas operavam fora do orçamento da União, que registrava parcela decrescente do gasto estatal.

Do ponto de vista econômico, o período produziu crescimento excepcional; do fiscal, o esgotamento do modelo de financiamento. A carga tributária passou de 13,84% do PIB em 1947 para 18,70% em 1958 e recuou a 16,38% em 1961 (Afonso; Araujo, 2004), patamar insuficiente para sustentar investimento público, subsídios e gasto corrente.

O déficit foi financiado por emissão, e a inflação, acelerada no início dos anos 1960, operou como tributo regressivo não legislado sobre os assalariados. O Plano Trienal (1962-1963) fracassou, e a hierarquização de suas causas é matéria controversa que o artigo não resolve por asserção: Loureiro (2013) atribui peso decisivo ao condicionamento político da assistência financeira norte-americana, sem a qual o programa de estabilização perdia viabilidade, e a essa causa externa somam-se a resistência sindical e empresarial à contenção salarial e ao aperto creditício e a inércia inflacionária, que a técnica disponível não sabia tratar. O que o artigo retém, e que não é controverso, é o diagnóstico do próprio plano: a estabilização exigia reforma tributária profunda. Esse diagnóstico seria executado, com sinal político invertido, pelo regime instalado em 1964.

6. 1964-1985: a reforma de 1965-1967 e o Estado fiscal autoritário

6.1 O diagnóstico do PAEG e a reforma tributária

O Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), formulado sob a direção de Roberto Campos, ministro do Planejamento, e de Octávio Gouvêa de Bulhões, ministro da Fazenda, define a matriz doutrinária do ciclo e é o caso em que os quatro elos da seção 1.2 aparecem completos: uma formulação teórica – a causa fiscal e monetária da inflação –, formuladores em cargo decisório, um documento programático que a enuncia e normas que dela derivam.

Duas qualificações são necessárias, e a segunda corrige uma imprecisão corrente. A primeira é que o diagnóstico de inspiração monetarista foi executado com instrumentos que nenhuma regra monetária contemplava: política salarial administrada, correção monetária generalizada, controle de preços e gradualismo deliberado no ritmo da desinflação. A segunda diz respeito ao sentido dessa opção gradualista. Preservar o crescimento durante o ajuste não constitui, por si só, afastamento do monetarismo: Friedman (1968) reconhecia custos reais de curto prazo associados à desinflação, e sua divergência em relação à leitura keynesiana convencional da Curva de Phillips dizia respeito à inexistência de um *trade-off* permanente e explorável entre inflação e desemprego, não à conveniência de minimizar o custo do ajuste. O que singulariza o PAEG não é o objetivo

de compatibilizar estabilização e crescimento, mas o arsenal administrativo mobilizado para alcançá-lo e a subordinação da política tributária a um projeto macroeconômico explícito: arrecadar mais sem onerar o investimento, concentrando recursos na União. Preparada desde o fim de 1963 pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, a reforma foi implantada por partes e alcançou vigência plena em 1967 (Varsano, 1996; Resende, 1990).

A Emenda Constitucional 18, de 1965, é o marco da reforma (Brasil, 1965), consolidada pela Lei 5.172, de 1966 – o Código Tributário Nacional (Brasil, 1966) –, pela Constituição de 1967 (Brasil, 1967) e pela Emenda Constitucional 1, de 1969 (Brasil, 1969). Cinco inovações a estruturam: a classificação dos tributos por base econômica; o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), não cumulativo e estadual, que resolveu a cumulatividade e criou o problema das cinco décadas seguintes – um imposto estadual cobrado na origem, numa federação muito desigual; a substituição do imposto de consumo pelo IPI e a criação do ISS municipal, fragmentação que a Emenda Constitucional 132/2023 se propôs a desfazer; a centralização da arrecadação, combinada aos Fundos de Participação; e a generalização dos incentivos fiscais, que fez da renúncia de receita instrumento ordinário de política econômica.

6.2 Centralização, reversão gradual e arquitetura institucional

O desenho de 1965-1967 deu aos estados autonomia formal sobre o ICM, mas cercou-a de restrições: alíquotas fixadas pelo Senado e isenções dependentes de convênio aprovado por unanimidade, regra fixada pela Lei Complementar 24, de 1975 (Brasil, 1975; Prado, 1999). O Ato Complementar 40, de 1968, reduziu de 10% para 5% a participação de cada fundo no imposto de renda e no IPI (Brasil, 1968b); depois a trajetória se inverteu, e a Emenda Constitucional 27, de 1985, fixou o Fundo de Participação dos estados em 14% e o dos municípios em 17% (Brasil, 1985). A descentralização acompanhou a perda de sustentação política do regime: a Constituição de 1988 consumou um processo que já durava uma década (Silva, 2005).

No plano institucional, o período é de grande densidade. A Secre-

taria da Receita Federal, estruturada pelo Decreto 63.659, de 1968 (Brasil, 1968a), construiu cadastro, informatização e procedimentos padronizados, condição da expansão posterior da carga. A Lei 4.595, de 1964, criou o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central (Brasil, 1964c), e a Lei 4.320, do mesmo ano, estabeleceu as normas gerais de direito financeiro (Brasil, 1964a). O reverso foi a fragmentação orçamentária entre o orçamento fiscal, o orçamento monetário – operado sem passagem pelo Congresso – e os das estatais; Lopreato (2013) trata essa arquitetura como traço definidor do regime fiscal do período.

6.3 Milagre, endividamento e competição pelo crédito

A carga tributária passou de 17,02% do PIB em 1964 para 25,98% em 1970 (Afonso; Araujo, 2004), um dos maiores saltos da série. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) respondeu ao choque do petróleo com o aprofundamento da substituição de importações, financiado por endividamento externo contraído sobretudo pelas estatais. Na crise da dívida, a estatização do passivo externo converteu uma crise de balanço de pagamentos em crise fiscal, e a carga recuou a 24,06% em 1985 (Afonso; Araujo, 2004).

A centralização retirou dos estados o manejo da alíquota do ICM, mas não a competição. A regra da unanimidade de 1975 só se explica como resposta a uma disputa por isenções que já existia (Brasil, 1975); e o crédito tornou-se o instrumento principal: os bancos estaduais concentraram elevada parcela de seus empréstimos nos próprios governos, e as antecipações de receita tornaram-se válvula de escape do endividamento (Lopreato, 2000). A condição de acesso era a escala: a capacidade de resistir ao controle federal concentrou-se nos estados mais desenvolvidos, donos das principais instituições financeiras, e, quando a crise chegou, a União viu-se forçada a socorrê-los (Lopreato, 2000) – restrição orçamentária branda no sentido de Kornai (1986), com custo deslocado para a União e acesso condicionado ao controle de instituição financeira própria.

A crítica à reforma concentra-se em três pontos. Para Oliveira (1981; 1995), ela foi funcional à acumulação de capital, pois desonerou o capital e concentrou a incidência sobre o consumo e os rendimentos do trabalho. O segundo diz respeito à distribuição da renda, e aqui convém reconstituir

a controvérsia em vez de aludir a críticos anônimos. Langoni (1973) atribuiu a concentração revelada pelo censo de 1970 a diferenciais educacionais, num quadro de teoria do capital humano. A réplica veio dos trabalhos reunidos em Tolipan e Tinelli (1975): Malan e Wells mostraram que parcela decisiva da variância dos rendimentos ocorria no interior dos grupos educacionais, e não entre eles; Fishlow inverteu a causalidade, atribuindo ao acesso desigual à educação a reprodução da estrutura de renda; Hoffmann situou a concentração em trajetória anterior ao milagre; Bacha distinguiu a dinâmica das remunerações gerenciais da dos salários de base; e Serra questionou a tese de que a concentração fosse condição do investimento. As reconstituições disponíveis mostram que a controvérsia foi, além de técnica, política, travada sob restrições de acesso a dados e de liberdade de expressão (Gandra, 2005; Barone; Bastos; Mattos, 2017; Andrada; Boianovsky, 2020). O que importa à economia da tributação é que nenhuma das posições atribuía à estrutura tributária papel corretivo. O terceiro ponto é a consolidação do padrão de carga elevada e composição regressiva que distinguiria o Brasil na região (Ondetti, 2015).

7. 1985-1994: descentralização, Constituição de 1988 e desordem fiscal

7.1 A crise fiscal do Estado e a reorganização orçamentária

A Nova República herdou dívidas elevadas, inflação crônica, gasto rígido, arrecadação corroída e uma estrutura orçamentária que impedia até o conhecimento preciso do déficit. Bresser-Pereira (1992) forneceu o diagnóstico dominante: a crise dos anos 1980 era crise fiscal do Estado, perda simultânea das capacidades de financiamento, de crédito e de coordenação, cuja superação exigiria reforma do Estado, e não apenas ajuste. Os planos heterodoxos de 1986 a 1991 fracassaram e ensinaram que a inflação inercial exige, além da desindexação, âncora fiscal crível.

Entre 1986 e 1988 realizou-se, com pouca visibilidade, uma reforma institucional de grande alcance: a unificação orçamentária e a separação entre autoridade monetária e Tesouro, com a extinção da conta movimento do Banco do Brasil junto ao Banco Central (1986), a criação da Secretaria

do Tesouro Nacional pelo Decreto 92.452, de 1986 (Brasil, 1986), a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira a partir de 1987 e a vedação constitucional, em 1988, de empréstimos do Banco Central ao Tesouro (Brasil, 1988). Para Lopreato (2013), esse conjunto é condição da estabilização de 1994, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do regime de metas de resultado primário.

7.2 O sistema tributário de 1988 e a contrarreforma pelas contribuições

A Constituição de 5 de outubro de 1988 promoveu ampla descentralização de recursos (Brasil, 1988). O ICM tornou-se ICMS ao incorporar os impostos únicos e a tributação dos transportes e das comunicações, convertendo-se no principal ativo fiscal dos governadores; os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios elevaram-se a 21,5% e 22,5% do produto do imposto de renda e do IPI; os municípios tornaram-se entes federados; e a seguridade social ganhou fontes próprias. A assimetria entre a partilha dos impostos e a não partilha das contribuições criou incentivo previsível para que a União buscasse receita por contribuições.

Foi o que ocorreu. Sem descentralização de encargos, a União reagiu criando tributos e elevando alíquotas, em particular dos não sujeitos à partilha (Varsano, 1996). As contribuições sobre o faturamento reintroduziram a cumulatividade combatida em 1965; os tributos sobre movimentação financeira vigoraram até 2007; e a desvinculação de receitas, a partir de 1994, flexibilizou o orçamento. A carga subiu de 22,43% do PIB em 1988 para 29,75% em 1994 e 32,67% em 2000 (Afonso; Araujo, 2004). Para Rezende, Oliveira e Araujo (2007), remendos sucessivos tornaram cada reforma seguinte mais difícil porque criaram beneficiários – retroalimentação de políticas no sentido de Pierson (2004). O Plano Real foi concebido em três etapas – ajuste fiscal preliminar, desindexação por uma unidade de conta estável e nova moeda com âncora cambial (Bacha, 1995); como a arrecadação era indexada e boa parte da despesa não, a inflação melhorava o resultado fiscal, e a estabilização eliminou essa receita e tornou visíveis os desequilíbrios de todos os níveis de governo, sobretudo dos estados.

7.3 A competição federativa: renegociação e socorro

A competição federativa do período teve na renegociação da dívida seu instrumento principal: a Lei 7.976, de 1989, autorizou o refinanciamento pela União, em vinte anos, da dívida externa dos estados (Brasil, 1989), e a Lei 8.727, de 1993, a consolidação e o reescalonamento de suas dívidas internas (Brasil, 1993; Lopreato, 2000). Os socorros favoreceram os entes de maior estoque de dívida e poder de pressão – condição de acesso desigual, no sentido da seção 1.3 –, e o ICMS ampliado, somado ao enfraquecimento da coordenação federal, preparou a guerra fiscal da década seguinte.

8. 1995-2015: estabilização, regras fiscais e a expansão da carga

8.1 O tripé macroeconômico e a arquitetura de disciplina fiscal

A crise cambial de janeiro de 1999 substituiu a âncora cambial pelo tripé: câmbio flutuante, metas de inflação e metas de superávit primário. Do lado fiscal, o regime apoia-se na proposição de que o resultado primário necessário é o que estabiliza a razão dívida/PIB. Do lado monetário, convém qualificar a genealogia intelectual, com frequência atribuída em bloco ao novo-keynesianismo dos anos 1990. A defesa de regras contra discricionariedade é anterior e tem origem monetarista, em Friedman (1968); sua formulação moderna decorre da literatura de inconsistência temporal e expectativas racionais, com Kydland e Prescott (1977) e Barro e Gordon (1983), que mostraram por que um formulador sem compromisso produz viés inflacionário sem ganho de produto; e só posteriormente regras e credibilidade foram incorporadas à Nova Síntese Neoclássica (Clarida; Galí; Gertler, 1999). O regime brasileiro de metas herda esse acúmulo, e não uma contribuição original do programa novo-keynesiano. A política fiscal passa de instrumento de desenvolvimento a restrição a cumprir; para Lopreato (2013), essa subordinação esvaziou sua capacidade de operar sobre o investimento e o ciclo.

O arcabouço de disciplina fiscal seguiu sequência definida: a Medida Provisória 1.514, de 1996, incentivou a privatização ou a liquidação

dos bancos estaduais (Brasil, 1996a), fechando a fonte que sustentara o endividamento subnacional; a Lei 9.496, de 1997, fixou critérios para o refinanciamento das dívidas estaduais pela União, com prestações vinculadas à receita líquida real (Brasil, 1997); e a Lei Complementar 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – fixou limites de despesa com pessoal e de endividamento, exigiu compensação para renúncias e vedou operações de crédito entre entes (Brasil, 2000), na tentativa de endurecer por regras a restrição orçamentária subnacional. Sua eficácia foi real, pois conteve pessoal e endividamento por mais de uma década, e parcial, pois as leis complementares de 2014 a 2025 mostram que a vedação de refinanciamento não se sustentou como compromisso crível.

8.2 A guerra fiscal e as reformas que não ocorreram

Dois processos federativos marcaram o período. A Lei Complementar 87, de 1996 – Lei Kandir –, desonerou do ICMS as exportações de produtos primários e semielaborados e os bens do ativo permanente (Brasil, 1996b), transferindo aos estados exportadores um custo cuja compensação nunca foi regulada de forma definitiva. E a competição por benefícios de ICMS generalizou-se, configurando a guerra fiscal no sentido estrito da seção 1.3: concessão unilateral, à margem do convênio exigido pela Lei Complementar 24, de 1975 (Brasil, 1975), generalizada por retaliação recíproca. Prado (1999) associa sua expansão ao recuo do governo federal da coordenação do desenvolvimento regional, e Varsano (1997, p. 15) mostrou que, generalizada, ela converte os incentivos em meras renúncias, sem efeito estimulador – um dilema do prisioneiro. Foi a fase mais acessível às unidades menores, pois exigia apenas um ato normativo estadual, e o arranjo mostrou-se tão enraizado que a Lei Complementar 160, de 2017, permitiu reemitir os créditos e reinstituir os benefícios concedidos à revelia do Conselho Nacional de Política Fazendária (Brasil, 2017b).

Entre 1995 e 2015, o Brasil discutiu reforma tributária permanentemente e não a realizou. Lukic (2014) atribui o fracasso não à deficiência técnica das propostas, em geral convergentes, mas à configuração de interesses e ao desenho do processo decisório. As tentativas principais – as Propostas de Emenda à Constituição 175/1995 e 233/2008, a Emenda Constitucional 42/2003 (Brasil, 2003), reforma parcial, e as propostas de

2011-2013 sobre alíquotas interestaduais – esbarraram numa estrutura de veto que só se desfaz com compensações suficientes: a diferença entre esses fracassos e o êxito de 2023 foi a disposição da União de financiar a transição.

8.3 Gasto social, incidência distributiva e a inflexão de 2011-2014

O período assistiu a forte expansão do gasto social: universalização do Sistema Único de Saúde, ampliação do Benefício de Prestação Continuada e da previdência rural, valorização real do salário-mínimo e transferências condicionadas de renda. Com dados das Pesquisas de Orçamentos Familiares, Silveira *et al.* (2011) mostram que a regressividade da tributação indireta supera a progressividade da direta, de modo que a carga total pesa proporcionalmente mais sobre os décimos de menor renda, e que o gasto social compensa em parte essa regressividade: o Brasil reduz desigualdade apesar de seu sistema tributário, e não por meio dele. Gobbetti e Orair (2016) explicam o topo da distribuição: com a isenção dos lucros e dividendos distribuídos, instituída pela Lei 9.249, de 1995 (Brasil, 1995), a alíquota efetiva do imposto de renda chega a 12,1%, em média, no estrato de renda anual entre R\$ 201 mil e R\$ 328 mil e cai para 7% no último meio milésimo.

Entre 2011 e 2014, a política econômica assumiu configuração que o debate designou por “nova matriz econômica”. A expressão exige cautela, porque nasceu na controvérsia e carrega avaliação. Na caracterização de Barbosa Filho (2017), designa o conjunto de políticas iniciado em 2011-2012 que combinou redução da taxa básica de juros em contexto de inflação acelerada, desonerações amplas, expansão do crédito público subsidiado, controle de preços administrados e intervenção setorial, com efeito de elevar o investimento sem elevar a produtividade total dos fatores. Difundida por formuladores do próprio governo, converteu-se em objeto de crítica pela coalizão empresarial e por economistas ortodoxos, processo que Vaccari (2024) reconstitui; parte da literatura heterodoxa rejeita o rótulo, por atribuir a inflexão do período à crise internacional e ao ajuste iniciado em 2015 (Rossi; Dweck; Oliveira, 2018). O artigo emprega a expressão como designação de um conjunto de políticas, sem

endossar a avaliação que a acompanha. O que interessa ao seu argumento é de ordem fiscal e não é controverso: o resultado primário tornou-se deficitário em 2014 e práticas de contabilidade orçamentária levaram o Tribunal de Contas da União a recomendar a rejeição das contas daquele ano. A experiência confirmou que desonerações são fáceis de conceder e difíceis de reverter e deslocou o debate para a agenda de regras rígidas.

9. 2016-2026: austeridade, regras fiscais e a reforma tributária

Esta seção abre o segundo plano de análise definido na seção 1.5: de 2016 em diante, o artigo trata de arranjo em vigor e, em parte, em implantação, sobre o qual não existe historiografia consolidada, e suas proposições têm estatuto de análise institucional do presente. A subseção 9.3 assinala o ponto em que o texto passa à hipótese prospectiva.

9.1 Do teto de gastos ao Regime Fiscal Sustentável

A Emenda Constitucional 95, de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal, limitando por vinte exercícios o crescimento da despesa primária da União à inflação (Brasil, 2016a) – regra de despesa constitucionalizada sem precedente, fundada na proposição de que o problema fiscal é de despesa e de que a credibilidade de uma regra depende de sua rigidez. A crítica, sistematizada em Rossi, Dweck e Oliveira (2018), sustenta que a regra é pró-cíclica, comprime as despesas discricionárias e retira do processo democrático a decisão sobre o tamanho do Estado (Dweck; Silveira; Rossi, 2018).

A trajetória posterior confirmou sua fragilidade como compromisso, e a natureza dessa fragilidade precisa ser enunciada sem ambiguidade. Entre 2019 e 2022, seis emendas constitucionais – 102/2019, 109/2021, 113/2021, 114/2021, 123/2022 e 126/2022 (Brasil, 2019; 2021b; 2021c; 2021d; 2022a; 2022b) – alteraram a própria regra: excluíram despesas do limite, modificaram sua forma de cálculo ou o elevaram. Não se trata, portanto, de descumprimento do teto: o limite foi formalmente observado em cada exercício, e o que se moveu foi o seu perímetro, por decisão do poder constituinte derivado. A distinção importa porque é ela que

caracteriza o problema: uma regra que resiste ao ajuste alterando-se a si mesma não cumpre a função de compromisso que justificava sua rigidez.

A Lei Complementar 200, de 2023, substituiu o teto pelo Regime Fiscal Sustentável, que combina meta de resultado primário, crescimento da despesa limitado a 70% da variação real da receita e bandas de variação real da despesa (Brasil, 2023a). O desenho vincula a despesa à receita e preserva piso de crescimento real, mas a coexistência de dois parâmetros, com regras de exceção e correção, reduz a simplicidade e a transparência que a literatura considera decisivas para a eficácia das regras fiscais (Kopits; Symansky, 1998).

9.2 A crise fiscal dos estados e o ciclo de renegociações

O período foi também o de uma crise fiscal subnacional aguda, e a resposta foi, mais uma vez, a renegociação: a Lei Complementar 156, de 2016, alongou prazos (Brasil, 2016b); a 159, de 2017, instituiu o Regime de Recuperação Fiscal (Brasil, 2017a); a 178, de 2021, o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (Brasil, 2021a); e a 212, de 2025, o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag), com previsão de Fundo de Equalização Federativa (Brasil, 2025a). Adotado como critério o conjunto de leis federais que alteraram prazos, encargos ou condições da dívida estadual com a União, a Lei Complementar 212/2025 é a oitava desde 1989 (Brasil, 1989; 1993; 1997; 2014; 2016b; 2017a; 2021a). Sua simultaneidade com a transição tributária não é acidental: ambas transferem à União e ao futuro o custo de transformações com perdedores identificáveis.

9.3 A Emenda Constitucional 132/2023, sua regulamentação e a reforma da renda

A Emenda Constitucional 132, de 2023, reorganizou a tributação do consumo: extinguiu PIS e Cofins, substituiu ICMS e ISS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios, criou a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), federal, e o Imposto Seletivo, e adotou o princípio do destino, a não cumulatividade ampla e a uniformidade nacional da legislação (Brasil, 2023b). A Lei Complementar 214, de 2025, instituiu os

novos tributos e criou o Comitê Gestor do IBS (Brasil, 2025b), cuja instituição e competências a Lei Complementar 227, de 2026, disciplinou (Brasil, 2026). O calendário é longo: 2026 é ano de teste; 2027 marca a vigência plena da CBS; entre 2029 e 2032, as alíquotas de ICMS e ISS caem enquanto as do IBS crescem; e 2033 é o primeiro exercício de vigência plena.

A literatura arbitrada sobre a reforma é ainda escassa, por razões evidentes, mas não inexistente. Oliveira (2024) sustenta que a emenda enfrenta apenas as distorções da tributação do consumo, deixando intacta a composição regressiva do sistema, e que a combinação entre competência legislativa nacional, gestão por comitê e transição de meio século reduz a autonomia dos entes subnacionais sobre seu principal tributo. Quanto aos efeitos distributivos, exercícios de equilíbrio geral computável aplicados às propostas de imposto sobre o valor adicionado que antecederam a emenda encontram redução apenas modesta da desigualdade quando a reforma se restringe ao consumo, e ganhos bastante superiores quando associada à tributação dos dividendos (Velludo; Vale, 2021) – o que ilumina a complementaridade entre as duas reformas aqui examinadas. Quanto à economia política do processo, permanece válido o diagnóstico de Lukic (2014) e de Rezende, Oliveira e Araujo (2007) sobre o papel das compensações na formação da coalizão vitoriosa.

Duas escolhas do novo desenho interessam diretamente à hipótese. A primeira é a vedação de que o IBS seja “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” (art. 156-A, § 1º, X), com a qual a guerra fiscal, no sentido estrito da seção 1.3, perde sua base operacional; em contrapartida, a emenda instituiu o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais, transitório, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (art. 159-A), permanente (Brasil, 2023b). A segunda é a transição da partilha: de 2029 a 2077, o produto do IBS será distribuído segundo regras que retêm parcelas vinculadas à arrecadação passada (ADCT, art. 131), o que atenua o princípio do destino durante meio século e preserva parte das posições da fase anterior.

A partir desse ponto, o texto passa do segundo ao terceiro plano definido na seção 1.5, e o que se segue tem estatuto de hipótese prospectiva,

não de conclusão. A tese de que, suprimido o instrumento tributário, a disputa por investimentos tenderá a deslocar-se para a oferta de infraestrutura, crédito, garantias, fundos e projetos estruturados foi formulada para o presente por Marques e Malhadas (2026) e por Marques, Malhadas e Calixto (2026), que sustentam ainda que essa transição expõe um vazio institucional em parte dos entes, pois instrumentos financeiros exigem capacidades mais complexas que a concessão de um benefício. Os dois textos são aqui tratados como fontes primárias, no sentido da seção 1.5: o primeiro é intervenção no debate especializado e o segundo, documento de entidade que reúne as secretarias estaduais de fazenda, valioso como enunciado da posição dos governos estaduais e não como literatura arbitrada. Um dos autores deste artigo é coautor de ambos, e a tese não é pressuposta como demonstrada.

O que a reconstrução histórica das seções 3 a 8 acrescenta é de outra ordem, e é a contribuição própria deste artigo: não a confirmação da tese, mas a demonstração de que o mecanismo que ela supõe operou reiteradamente e sob desenhos institucionais muito diferentes. O que muda com a reforma é a condição de acesso ao instrumento: o benefício de ICMS exigia apenas um ato normativo estadual e era acessível às unidades menores; espaço fiscal, liquidez, patrimônio mobilizável e capacidade de estruturar projetos são estoques desigualmente distribuídos. Se a hipótese se confirmar, a competição federativa tornar-se-á menos acessível justamente às unidades que dela mais dependiam. Os critérios de refutação foram enunciados na seção 1.3, e sua verificação exige dados que só a implantação produzirá.

Um segundo movimento foi a Lei 15.270, de 2025, que reduziu o imposto de renda devido nas faixas inferiores e instituiu a tributação mínima das pessoas físicas de altas rendas, alcançando lucros e dividendos distribuídos (Brasil, 2025c) – resposta legislativa ao diagnóstico de Gobetti e Orair (2016) e primeira alteração estrutural a alcançá-los desde 1995. Opera, porém, integralmente no plano federal: a agenda de justiça tributária e a agenda federativa correm em trilhos separados.

9.4 Onde está a carga tributária

Um registro estatístico encerra a periodização. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, a carga tributária bruta do governo geral foi de

32,32% do PIB em 2024, na estimativa publicada em 2025, e de 32,40% em 2025 (Secretaria do Tesouro Nacional, 2025; 2026); segundo o Observatório de Política Fiscal do IBRE/FGV, teria atingido 34,24% em 2024, o maior valor de sua série (Pires, 2025). A divergência, próxima de dois pontos do PIB, decorre de diferenças de escopo e de tratamento contábil e exige que se identifique sempre a série empregada. Ambas registram, sem divergência, a trajetória de longo prazo sintetizada na Tabela 1.

Tabela 1 – Carga tributária bruta em anos selecionados (% do PIB)

Ano	Carga (% do PIB)	Marco correspondente
1947	13,84	Primeiro ano da série; Constituição de 1946
1958	18,70	Plano de Metas
1964	17,02	Instauração do regime militar
1970	25,98	Consolidação da reforma de 1965-1967
1980	24,52	Fim do II PND
1988	22,43	Promulgação da Constituição
1994	29,75	Plano Real
2000	32,67	Lei de Responsabilidade Fiscal
2024	32,32 (STN) / 34,24 (IBRE/FGV)	Divergência entre as séries
2025	32,40 (STN)	Série do Tesouro Nacional

Fonte: elaboração própria a partir de Afonso e Araujo (2004) para 1947-2000; Secretaria do Tesouro Nacional (2025; 2026) e Pires (2025) para 2024-2025.

Nota: as séries não são comparáveis entre si, e os valores de 2024-2025 não devem ser encadeados aos anteriores. O valor de 2024 da STN é a estimativa publicada em 2025; o boletim de 2026 registra, para 2025, aumento de 0,18 ponto percentual do PIB em relação a 2024, o que indica revisão desse valor.

10. Síntese: teorias, arquiteturas, competição e impactos

10.1 As teorias que ancoraram as políticas

Aplicado o procedimento da seção 1.2 a todos os períodos, o resultado é que a relação entre doutrina econômica e política fiscal foi frouxa, tardia e subordinada (Quadro 1). Frouxa porque os quatro elos – formulação, formulador, documento programático e norma – só se completam em três momentos: o PAEG, entre 1964 e 1967; o ciclo estruturalista que vai da CEPAL ao Plano Trienal, com a ressalva de que não alcançou a estrutura tributária; e o regime macroeconômico inaugurado em 1999.

Tardia porque cada corpo teórico chegou com defasagem: o keynesianismo, nos anos 1950-1960; o diagnóstico fiscal da inflação, em 1964; a teoria da credibilidade, nos anos 1990. Subordinada porque, nos demais períodos, a doutrina foi mobilizada para justificar decisões de outra origem – restrição externa, necessidade de caixa, barganha federativa –, como mostram a distância entre a ortodoxia professada e a prática efetiva da Primeira República e a origem estritamente fiscal do imposto de renda de 1922 e da inflexão dos anos 1930.

Quadro 1 – Doutrina econômica e política fiscal no Brasil republicano

Período	Doutrina dominante	Formuladores e documentos	Instrumento fiscal privilegiado	Derivação da política a partir da teoria
1889-1930	Liberalismo ortodoxo (metalismo) com prática intervencionista	Murtinho (Fazenda, 1898-1902), <i>funding loan</i> de 1898; Rui Barbosa, no polo oposto; Convênio de Taubaté (1906)	Imposto de importação; imposto de exportação estadual	Baixa: doutrina professada pela União, prática determinada pelos estados exportadores e pelo balanço de pagamentos
1930-1945	Industrialismo pragmático; nacionalismo econômico	Círculo de Vargas; sem documento programático de política fiscal	Imposto de consumo; vendas e consignações; parafiscalidade previdenciária	Baixa: adaptação à crise, racionalizada <i>a posteriori</i>
1946-1963	Estruturalismo cepalino; desenvolvimentismo	Prebisch (CEPAL); Furtado (Grupo Misto CEPAL-BNDE, GTDN, SUDENE, Planejamento); Plano de Metas; Plano Trienal	Financiamento inflacionário; confisco cambial; fundos setoriais	Média-alta no planejamento e na política regional; nula na estrutura tributária
1964-1985	Diagnóstico fiscal e monetário da inflação, de inspiração monetarista, com execução gradualista e administrativa	Campos (Planejamento) e Bulhões (Fazenda); PAEG; Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda	Reforma tributária centralizadora; incentivos fiscais; endividamento	Alta: política tributária derivada de projeto macroeconômico explícito

(continua)

Quadro 1 – Doutrina econômica e política fiscal no Brasil republicano				
Período	Doutrina dominante	Formuladores e documentos	Instrumento fiscal privilegiado	Derivação da política a partir da teoria
1985-1994	Diagnóstico da crise fiscal do Estado; heterodoxia dos planos	Bresser-Pereira; planos de estabilização de 1986-1991	Contribuições sociais; desvinculações; senhoriagem	Média: diagnóstico teórico, execução emergencial
1995-1998	Estabilização com âncora cambial	Equipe do Plano Real	Juros elevados; renegociação das dívidas estaduais; contribuições	Média: âncora cambial com ajuste fiscal incompleto
1999-2015	Sustentabilidade da dívida; credibilidade; regras sobre discricionariedade	Genealogia: Friedman; Kydland e Prescott; Barro e Gordon; Nova Síntese	Superávit primário; LRF; expansão da carga sobre bases indiretas	Alta: regime macroeconômico explicitamente derivado
2016-2026	Austeridade e regras rígidas; depois, regra híbrida receita-despesa	EC 95/2016 e LC 200/2023; crítica em Rossi, Dweck e Oliveira (2018)	Teto de gastos; Regime Fiscal Sustentável; reforma do consumo	Alta, com crescente contestação teórica

Fonte: elaboração própria a partir das seções 3 a 9.

10.2 As arquiteturas institucionais

A trajetória institucional pode ser lida como a construção sucessiva e nunca concluída das três capacidades definidas na seção 1.2. A de arrecadar foi construída entre 1930 e 1970 – DASP, estatística pública, Código Tributário Nacional, Secretaria da Receita Federal – e é a mais bem-sucedida. A de saber quanto se gasta, construída entre 1986 e 2000 – conta movimento extinta, Secretaria do Tesouro Nacional, SIAFI, Lei de Responsabilidade Fiscal –, é completa no plano federal e incompleta no subnacional. A de limitar o gasto permanece em disputa: a sucessão de regras, cada qual substituída ou alterada antes de completar seu ciclo, indica que regras não substituem incentivos (Quadro 2).

Quadro 2 – As reformas tributárias estruturais do período republicano				
Reforma	Norma	Contexto político	Movimento federativo	Base privilegiada
Discriminação rígida	Constituição de 1891 (Brasil, 1891)	Instauração da República	Descentralizador	Comércio exterior
Primeira reorganização	Constituições de 1934 e 1937 (Brasil, 1934; 1937)	Pós-crise de 1929; Estado Novo	Centralizador com embrião de partilha	Consumo interno
Sistema de transferências	Constituição de 1946; EC 5/1961 (Brasil, 1946; 1961)	Redemocratização	Descentralizador por partilha	Consumo interno
Reforma do valor adicionado	EC 18/1965; Lei 5.172/1966; Constituição de 1967 (Brasil, 1965; 1966; 1967)	Regime autoritário	Centralizador com fundos de participação	Valor adicionado e renda
Descentralização constitucional	Constituição de 1988 (Brasil, 1988)	Redemocratização	Descentralizador	Consumo (ICMS ampliado)
Contrarreforma implícita	Contribuições sociais; desvinculação de receitas; tributos sobre movimentação financeira (até 2007)	Estabilização e ajuste	Recentralizador por vias não constitucionais	Faturamento e movimentação financeira
Reforma do consumo	EC 132/2023; LC 214/2025; LC 227/2026 (Brasil, 2023b; 2025b; 2026)	Coalizão viabilizada por compensações	Uniformizador; destino; gestão compartilhada	Consumo no destino
Reforma da renda	Lei 15.270/2025 (Brasil, 2025c)	Agenda de justiça tributária	Neutro no plano federativo*	Renda no topo da distribuição

Fonte: elaboração própria. *Nota: embora o desenho da reforma do consumo procure preservar a repartição federativa das receitas, o fim da guerra fiscal, a gestão compartilhada do IBS e as diferenças institucionais entre os entes tendem a alterar a dinâmica da competição federativa (Marques; Malhadas, 2026).

10.3 A competição federativa: síntese da evidência

O Quadro 3 reúne a evidência das seções 3 a 9 segundo os critérios da seção 1.3, e três regularidades sobressaem: a competição reaparece em todos os períodos, mas sua intensidade varia com a autonomia política dos entes – é contida sob o Estado Novo e, sob o regime militar, desloca-se

Quadro 3 – Instrumentos e condições de acesso da competição federativa no Brasil republicano

Período	Instrumento	Condição de acesso	Evidência	Fonte
1889-1930	Imposto de exportação, cobrado também sobre operações interestaduais	Base exportadora do estado	Cobrança interestadual apesar dos arts. 9º, § 2º, e 11; proibição expressa em 1934; Convênio de Taubaté (1906)	Brasil (1891; 1934); Varsano (1996); Fritsch (1988)
1930-1945	Contida pela centralização política	Relação com o governo central	Proibição dos impostos interestaduais (1934); interventores nomeados (1937)	Brasil (1934; 1937)
1946-1963	Partilha e vinculações regionais; emancipação municipal	Peso das bancadas no Congresso	Vinculações de 3% da renda tributária da União; municípios passam de 1.669 (1945) a 3.924 (1966)	Brasil (1946), arts. 198-199; Varsano (1996); Gomes e Mac Dowell (2000)
1964-1985	Endividamento via bancos estaduais e antecipação de receita; isenções de ICM	Escala do estado e controle de instituição financeira própria	Empréstimos dos bancos estaduais aos próprios governos; unanimidade exigida pela LC 24/1975	Lopreato (2000); Prado (1999); Brasil (1975)
1985-1994	Renegociação da dívida e pressão por socorro federal	Estoque de dívida e poder de pressão sobre a União	Refinanciamentos das Leis 7.976/1989 e 8.727/1993	Lopreato (2000); Brasil (1989; 1993)
1995-2015	Benefícios de ICMS (guerra fiscal em sentido estrito)	Ato normativo estadual, acessível às unidades menores	Expansão dos benefícios com o recuo da política regional; LC 160/2017	Prado (1999); Varsano (1997); Brasil (2017b)
2016-2026 (plano prospectivo)	Espaço fiscal, garantias, fundos e estruturação de projetos	Capacidade institucional acumulada e situação fiscal	Vedação de benefícios do IBS (art. 156-A, § 1º, X); FNDR; Propag	Brasil (2023b; 2025a); Marques e Malhadas (2026); Marques, Malhadas e Calixto (2026)

Fonte: elaboração própria a partir das seções 3 a 9.

para o crédito; o instrumento muda com o desenho institucional; e a condição de acesso muda com o instrumento. A evidência é heterogênea e, antes de 1964, indireta; o quadro não substitui um teste quantitativo,

e a última linha pertence ao plano prospectivo. O que ele estabelece é que o mecanismo tem lastro histórico e que os episódios reunidos satisfazem, cada um, as quatro propriedades definidoras.

10.4 Os impactos econômicos e sociais

Quatro impactos de longa duração podem ser enunciados. O primeiro é a regressividade persistente, e aqui é preciso distinguir a regressividade de composição – o peso dos tributos sobre bens e serviços na carga –, inferível para todo o período, da regressividade de incidência, que só pode ser medida com dados de orçamentos familiares e foi estimada para 2008-2009 (Silveira *et al.*, 2011). A primeira está documentada: desde a inflexão dos anos 1930, bens e serviços respondem pela maior parcela da receita, entre 43,7% e 51,6% dela no período 1980-2000 (Tabela 2); a segunda não pode ser projetada sobre noventa anos sem anacronismo. A reforma de 1965-1967 consolidou a composição regressiva, as contribuições a agravaram pela cumulatividade, e a de 2023 melhora a qualidade da tributação do consumo sem deslocar a base: em 2023, bens e serviços recuaram a 39,23% da receita, e a renda subiu a 26,89% (Receita Federal, 2024).

Tabela 2 – Composição da receita tributária por base de incidência, anos selecionados (% do total)

Base de incidência	1980	1988	1994	2000	2023
Bens e serviços	43,7	44,0	51,6	48,4	39,23 (a)
Comércio exterior	3,1	1,9	1,7	2,4	(a)
Renda	13,2	20,9	16,1	16,0	26,89
Folha salarial	26,2	23,5	22,2	20,5	26,88
Patrimônio / propriedade	1,2	0,9	1,3	3,0	5,25
Transações financeiras	(b)	(b)	(b)	(b)	1,76
Demais / outros	12,7	8,8	7,0	9,7	–0,01
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,00

Fonte: elaboração própria a partir de Afonso e Araujo (2004) para 1980-2000 e de Receita Federal (2024) para 2023.

Notas: (a) na classificação da Receita Federal, os tributos sobre o comércio exterior integram a base bens e serviços; (b) na classificação de Afonso e Araujo (2004), os tributos sobre movimentação financeira e o IOF integram a base bens e serviços. As classificações são próximas, mas não idênticas, e as séries não devem ser encadeadas; os totais de 1980-2000 refletem o arredondamento da fonte. A composição por base não mede a incidência por faixa de renda.

O segundo impacto é a desigualdade regional reproduzida pelo desenho tributário: o imposto de exportação estadual de 1891, a cobrança do ICM na origem a partir de 1967 e a ausência de equalização explícita fizeram do sistema um amplificador das disparidades territoriais, corrigidas apenas em parte pelos fundos de participação (Silva, 2005).

O terceiro é o descompasso entre carga e redistribuição, e admite quantificação comparada. Em 2023, a arrecadação brasileira, de 32,0% do PIB, era a mais elevada da América Latina e do Caribe, superando em 10,7 pontos percentuais a média regional, de 21,3%, e situando-se quase três vezes acima do menor valor da região (OCDE *et al.*, 2025). Essa carga não se converteu em redução proporcional da desigualdade, porque a tributação é regressiva na composição e na incidência (Silveira *et al.*, 2011) e porque parte do gasto – previdência do setor público, subsídios creditícios e tributários – também o é. A proposição que o artigo sustenta é histórica e interpretativa: o Brasil ampliou o Estado sem redistribuir por meio da estrutura tributária e redistribuiu, quando o fez, pelo gasto. O artigo não afirma que a redistribuição pelo gasto seja, em geral, inferior à redistribuição pela tributação – comparação que excede o que aqui se demonstrou.

O quarto é a instabilidade das regras: seis Constituições republicanas (sete, se a Emenda Constitucional 1, de 1969, for contada como nova Carta), dezenas de emendas tributárias e oito leis de revisão da dívida estadual desde 1989. Em ambiente de regras móveis, investir em capacidade de barganha tende a render mais do que investir em capacidade institucional, proposição que sustenta a hipótese da seção 1.4.

11. Considerações finais

Este artigo reconstituiu a história das políticas fiscais e tributárias brasileiras de 1889 a 2026 em três planos – doutrina, arquitetura e impacto – e sob três estatutos de evidência distintos. Convém, ao encerrar, separar o que a reconstrução estabelece do que ela apenas formula.

Quatro conclusões pertencem ao plano histórico. A primeira é que a história tributária brasileira procede por sedimentação de camadas, como prevê a literatura sobre mudança institucional gradual: a República herdou o sistema imperial; 1934 reorganizou sem substituir; 1946

acrescentou transferências; 1965-1967 racionalizou sobre a estrutura existente; 1988 ampliou e descentralizou; e as contribuições dos anos 1990 empilharam-se sobre o sistema de 1967. A Emenda Constitucional 132/2023 é a primeira reforma que se propõe explicitamente a remover camadas, e é significativo que tenha exigido transição de dez anos, partilha de transição até 2077 e amplo sistema de compensações.

A segunda é que a inflexão dos anos 1930 fixou a forma social do Estado fiscal brasileiro: a base de consumo interno, adotada em emergência, tornou-se estrutural, e a regressividade de composição é o resultado acumulado de decisões que privilegiaram bases administrativamente acessíveis e politicamente pouco custosas. A terceira é que os dois grandes saltos da carga ocorreram sob regimes e com finalidades opostos – o de 1965-1970, autoritário, para financiar o desenvolvimento; o posterior a 1988, democrático, para financiar direitos sociais – sem que nenhum alterasse a composição regressiva.

A quarta é que a relação entre doutrina econômica e política tributária foi, no Brasil, mais tênue do que a periodização por escolas de pensamento sugere. Os quatro elos que ligam a formulação teórica à norma só se completam em três momentos da trajetória republicana; nos demais, a doutrina acompanhou decisões cuja origem foi fiscal, externa ou federativa. Reconhecê-lo não diminui a importância das ideias econômicas: mostra em que condições institucionais elas chegam a produzir normas tributárias, o que é questão de história do pensamento econômico tanto quanto de história fiscal.

Duas proposições pertencem ao plano prospectivo e são apresentadas como tais. A primeira é que a competição entre unidades subnacionais atravessa o período republicano mudando de instrumento conforme muda o desenho institucional (Quadro 3): a guerra fiscal do ICMS foi uma fase dessa competição, e sua supressão encerra a fase, não necessariamente o fenômeno. A segunda é que as condições de acesso importam tanto quanto os instrumentos: a tributação da exportação favoreceu os estados de base exportadora; a barganha por partilha, as bancadas de maior peso; o endividamento, os estados de maior escala; e a guerra fiscal foi a fase mais acessível às unidades menores, porque exigia apenas um ato normativo. Se a competição que se inicia exigir capacidade institucional, patrimônio mobilizável e situação fiscal saneada, a vantagem inicial tenderá a autorreforçar-se.

O artigo fundamentou historicamente essa hipótese de trabalho, mas não a testou, e enunciou na seção 1.3 os critérios que permitiriam contrariá-la. Mensurar o estoque de capacidade institucional dos três níveis de governo, acompanhar a composição dos incentivos estaduais ao longo da transição de 2029 a 2033 e observar o padrão decisório do Comitê Gestor do IBS são as três frentes da agenda que ele abre. A história oferece, enquanto isso, uma advertência modesta e verificável: no Brasil, a supressão de um instrumento de competição federativa não significou, até aqui, o fim da competição.

Referências

ABREU, M. de P. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: ABREU, M. de P. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 73-104.

AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A. *A carga tributária brasileira: evolução histórica e principais características*. Campinas: NEPP/Unicamp, 2004. (Caderno de Pesquisa, 55).

ANDRADA, A. F. S.; BOIANOVSKY, M. The political economy of the income distribution controversy in 1970s Brazil: debating models and data under military rule. In: FIORITO, L.; SCHEALL, S.; SUPRINYAK, C. E. (ed.). *Research in the history of economic thought and methodology: including a symposium on economists and authoritarian regimes in the 20th century*. Bingley: Emerald, 2020. v. 38B, p. 75-94. DOI: <<https://doi.org/10.1108/S0743-41542020000038B005>>.

BACHA, E. L. Plano Real: uma avaliação preliminar. *Revista do BNDES*, v. 2, n. 3, p. 3-26, 1995.

BARBOSA FILHO, F. de H. A crise econômica de 2014/2017. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, p. 51-60, 2017.

BARONE, R. S.; BASTOS, P. P. Z.; MATTOS, F. A. M. de. Capital humano ou capitalismo selvagem? Um balanço da controvérsia sobre

distribuição de renda durante o “milagre” brasileiro. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, n. 3, 2017.

BARRO, R. J.; GORDON, D. B. Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. *Journal of Monetary Economics*, v. 12, n. 1, p. 101-121, 1983.

BESLEY, T.; PERSSON, T. The origins of state capacity: property rights, taxation, and politics. *American Economic Review*, v. 99, n. 4, p. 1218-1244, 2009.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BOIANOVSKY, M. A view from the tropics: Celso Furtado and the theory of economic development in the 1950s. *History of Political Economy*, v. 42, n. 2, p. 221-266, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1992.

CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Campinas: Unicamp, Instituto de Economia, 1998.

CLARIDA, R.; GALÍ, J.; GERTLER, M. The science of monetary policy: a new Keynesian perspective. *Journal of Economic Literature*, v. 37, n. 4, p. 1661-1707, 1999.

DINCECCO, M. Fiscal centralization, limited government, and public revenues in Europe, 1650-1913. *The Journal of Economic History*, v. 69, n. 1, p. 48-103, 2009.

DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de (org.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 32-56.

FARIA, F. A. Joaquim Murtinho: criadores e criatura. *Revista Intellectus*, ano 4, v. 1, p. 1-10, 2005.

FONSECA, P. C. D. *Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FRANCO, G. A primeira década republicana. In: ABREU, M. de P. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 11-30.

FRIEDMAN, M. The role of monetary policy. *American Economic Review*, v. 58, n. 1, p. 1-17, 1968.

FRITSCH, W. *External constraints on economic policy in Brazil, 1889-1930*. Houndmills: Macmillan, 1988.

FRITSCH, W. Apogeu e crise na Primeira República: 1900-1930. In: ABREU, M. de P. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 31-72.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 16. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979. Publicado originalmente em 1959.

GANDRA, R. M. O debate sobre a desigualdade de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 ao pensamento hegemônico nos anos 90. *História Econômica & História de Empresas*, v. 8, n. 1, 2005. DOI: <<https://doi.org/10.29182/hehe.v8i1.183>>.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. (Texto para Discussão, 2190).

GOLDSCHIED, R. *Staatssozialismus oder Staatskapitalismus: ein finanzsoziologischer Beitrag zur Lösung des Staatsschulden-Problems*. Wien; Leipzig: Anzengruber-Verlag Brüder Suschitzky, 1917.

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem*

sempre é bom para o social. Brasília, DF: IPEA, 2000. (Texto para Discussão, 706).

KOPITS, G.; SYMANSKY, S. *Fiscal policy rules*. Washington, DC: International Monetary Fund, 1998. (Occasional Paper, 162).

KORNAI, J. The soft budget constraint. *Kyklos*, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986.

KYDLAND, F. E.; PRESCOTT, E. C. Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, v. 85, n. 3, p. 473-492, 1977.

LANGONI, C. G. *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

LOPREATO, F. L. C. *O endividamento dos governos estaduais nos anos 90*. Campinas: IE/Unicamp, 2000. (Texto para Discussão, 94).

LOPREATO, F. L. C. *Caminhos da política fiscal do Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

LOUREIRO, F. P. O Plano Trienal no contexto das relações entre Brasil e Estados Unidos (1962-1963). *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 4, p. 671-691, 2013.

LUKIC, M. de S. R. *Reforma tributária no Brasil: ideias, interesses e instituições*. Curitiba: Juruá, 2014.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARTIN, I. W.; MEHROTRA, A. K.; PRASAD, M. The thunder of history: the origins and development of the new fiscal sociology. In: MARTIN, I. W.; MEHROTRA, A. K.; PRASAD, M. (ed.). *The new fiscal sociology: taxation in comparative and historical perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1-27.

OATES, W. E. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.

OLIVEIRA, F. A. de. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. São Paulo: Brasil Debates, 1981.

OLIVEIRA, F. A. de. *Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: Hucitec, 1995.

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

OLIVEIRA, F. A. de. A reforma tributária do consumo (EC 132/2023): uma fábrica de ilusões. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 26, n. 45, p. 56-107, 2024.

ONDETTI, G. The roots of Brazil's heavy taxation. *Journal of Latin American Studies*, v. 47, n. 4, p. 749-779, 2015.

ONDETTI, G. *Property threats and the politics of anti-statism: the historical roots of contemporary tax systems in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

PELÁEZ, C. M. A balança comercial, a grande depressão e a industrialização brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, v. 22, n. 1, p. 15-47, 1968.

PELÁEZ, C. M.; SUZIGAN, W. *História monetária do Brasil: análise da política, comportamento e instituições monetárias*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.

PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PRADO, S. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 8, n. 2, p. 1-40, 1999.

PREBISCH, R. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Nueva York: Naciones Unidas, CEPAL, 1949.

RESENDE, A. L. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, M. de P. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 213-232.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de; ARAUJO, E. A. *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de (org.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SAES, A. M. Desafios e limites da implementação do Imposto de Renda no Brasil. *História Econômica & História de Empresas*, v. 29, n. 3, 2026. DOI: <<https://doi.org/10.29182/hehe.v29i3.1132>>.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHUMPETER, J. A. The crisis of the tax state. *International Economic Papers*, n. 4, p. 5-38, 1954. Publicado originalmente em 1918.

SILVA, M. S. Federalismo fiscal no Brasil, 1889-1988: competências tributárias, transferências intergovernamentais e coordenação fiscal. *História Econômica & História de Empresas*, v. 8, n. 1, 2005. DOI: <<https://doi.org/10.29182/hehe.v8i1.181>>.

SILVEIRA, F. G. et al. *Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social*. Brasília, DF: IPEA, 2011. (Comunicados do IPEA, 92).

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREECK, W.; THELEN, K. (ed.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1-39.

TAVARES, M. da C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*: ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. (org.). *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

TOPIK, S. *The political economy of the Brazilian State, 1889-1930*. Austin: University of Texas Press, 1987.

VACCARI, G. da S. A coalizão empresarial na crise brasileira: da crítica à “nova matriz econômica” à defesa da “ponte para o futuro” (2011-2017). *Em Tese*, v. 21, p. 1-40, 2024.

VARSAÑO, R. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século*: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, 405).

VARSAÑO, R. *A guerra fiscal do ICMS*: quem ganha e quem perde. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para Discussão, 500).

VELLUDO, M. C.; VALE, V. de A. Reforma tributária e distribuição de renda no Brasil: uma abordagem de equilíbrio geral computável. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, v. 15, n. 4, p. 656-689, 2021.

VILLELA, A. V.; SUZIGAN, W. *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

WEINGAST, B. R. Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, v. 65, n. 3, p. 279-293, 2009.

Fontes primárias

Normativas

BRASIL. *Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834*. (Ato Adicional). Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Rio de Janeiro, 1834. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922*. Orça a Receita Geral da Republica dos Estados Unidos do Brasil para o exercicio de 1923. Rio de Janeiro, 1922. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei-4625-31-dezembro-1922-566495-publicacaooriginal-90055-pl.html>>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938*. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1938. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0579.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.615, de 21 de setembro de 1940*. Cria imposto único federal sobre os combustíveis e lubrificantes líquidos minerais, importados e produzidos no país, regula sua distribuição, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2615-21-setembro-1940-412718-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959*. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1959. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3692.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 5, de 21 de novembro de 1961*. Institui novas discriminações de renda em favor dos municípios brasileiros. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc05-61.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964*. Altera os artigos 5º, 15, 29, 141, 147 e 156 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc10-64.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964c. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965*. Reforma do Sistema Tributário. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consti

tuicao/emendas/emc_anterior1988/emc18-65.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 63.659, de 20 de novembro de 1968*. Define a estrutura e as atribuições da Secretaria da Receita Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 10129, 21 nov. 1968a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-63659-20-novembro-1968-404916-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968*. Acrescenta item ao artigo 13 e revoga o parágrafo 6 do artigo 22 da Constituição de 24/01/67. Modifica redação do parágrafo 4 do artigo 13; item 2 e parágrafos 2 e 4 do artigo 24; artigo 26 e seus itens 1, 2 e 3 e parágrafos 1, 2 e 3; parágrafo 2 do artigo 99; parágrafo 4 do artigo 136. Brasília, DF: Presidência da República, 1968b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-40-68.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975*. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações

relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1975. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985*. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc27-85.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 92.452, de 10 de março de 1986*. Cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), extingue a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1986. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d92452.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989*. Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7976.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993*. Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8727.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995*. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9249.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Medida Provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996*. Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1514.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996*. (Lei Kandir). Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997*. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9496.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/empres/2003/00042.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014*. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp148.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016*. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017*. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017*. Dispõe sobre convênio que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a

remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais; e altera a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp160.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019*. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021*. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp178.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021*. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para

enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021*. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021c. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021*. Altera o art. 100 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021d. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc114.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022*. Altera o art. 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis; inclui o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reconhecer o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e institui auxílio para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público. Brasília, DF: Presidência da República, 2022a.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc123.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022*. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2022b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023*. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025*. Institui o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag), destinado a promover a revisão dos termos das dívidas dos Estados e do Distrito Federal com a União firmadas no âmbito da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, da Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023, e da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001; prevê instituição de fundo de equalização federativa; e altera

a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, e a Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2025a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp212.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025*. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília, DF: Presidência da República, 2025b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei nº 15.270, de 26 de novembro de 2025*. Altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para instituir a redução do imposto sobre a renda devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2025c. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15270.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026*. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS); dispõe sobre o processo administrativo tributário do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos; institui normas gerais relativas ao Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e outras normas; e revoga dispositivos da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm>. Acesso em: 12 set. 2026.

Estatísticas

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE); COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL); BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID); CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS (CIAT). *Revenue statistics in Latin America and the Caribbean 2025*. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2025_7594fbdd-en.html>. Acesso em: 12 set. 2026.

PIRES, M. *Carga tributária no Brasil: 1990-2024*. Rio de Janeiro: Observatório de Política Fiscal, IBRE/FGV, 31 mar. 2025. Disponível em: <<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-1990-2024>>. Acesso em: 12 set. 2026.

RECEITA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. *Carga tributária no Brasil 2023: análise por tributos e bases de incidência*. Brasília, DF: Receita Federal, dez. 2024. (Estudos Tributários). Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2023>>. Acesso em: 12 set. 2026.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (Brasil). *Estimativa da carga tributária bruta do Governo Geral: 2024*. Brasília, DF: STN, mar. 2025. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2024/114>>. Acesso em: 12 set. 2026.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (Brasil). *Carga tributária do Governo Geral: 2025*. Brasília, DF: STN, 10 abr. 2026. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2025/114>>. Acesso em: 12 set. 2026.

Documentos institucionais e debate especializado

MARQUES, J. C. S.; MALHADAS, C. C. D. O fim da guerra fiscal e o início da “guerra” financeira. *JOTA*, 12 jan. 2026. Disponível em: <<https://www.jota.info/opinioe-analise/artigos/o-fim-da-guerra-fiscal-e-o-inicio-da-guerra-financeira>>. Acesso em: 21 ago. 2026.

MARQUES, J. C. S.; MALHADAS, C. C. D.; CALIXTO, G. *Novas estratégias de desenvolvimento regional: o papel do FNDR e dos fundos soberanos no pós-reforma tributária*. Brasília, DF: Comsefaz, 15 jun. 2026. Disponível em: <<https://comsefaz.org.br/novo/novas-estrategias-de-desenvolvimento-regional-o-papel-do-fndr-e-do-fundos-soberanos-no-pos-reforma-tributaria/>>. Acesso em: 21 ago. 2026.