A GUERRA FISCAL DO ICMS NO BRASIL: IMPACTOS SOBRE A ARRECADAÇÃO, O FEDERALISMO E AS DESIGUALDADES REGIONAIS (2000-2025)

the ICMS tax war in Brazil: impacts on tax revenue, federalism, and regional inequalities (2000–2025)

João William Cabral da Costa[1]
Rosana Reis de Melo Silva[2]
Leda Mourão Domingos [3]
Afrânio da Silva Ribeiro Júnior[4]

RESUMO

O presente artigo analisa a guerra fiscal do ICMS no Brasil, compreendida como a concessão unilateral de isenções, incentivos e benefícios fiscais pelos Estados sem a prévia deliberação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), no período de 2000 a 2025. Investiga-se de que modo essa prática afeta a arrecadação estadual, desestabiliza o pacto federativo e alimenta a judicialização dos conflitos interestaduais. O objetivo geral é analisar criticamente os efeitos da concessão unilateral de benefícios de ICMS sobre a arrecadação, o federalismo cooperativo e a litigiosidade perante o Supremo Tribunal Federal. A fundamentação teórica apoia-se em Amaro, Machado, Paulsen, Carvalho, Baleeiro, Torres e Varsano, além de estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A pesquisa é qualitativa, bibliográfica e documental, conduzida pelo método dedutivo, com exame do art. 155 da Constituição Federal, da Lei Complementar nº 24/1975, da Lei Complementar nº 160/2017, do Convênio ICMS nº 190/2017, da Emenda Constitucional nº 132/2023 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com destaque para a ADI 4481, a ADPF 198 e o Tema 490 da repercussão geral. Os resultados indicam que a guerra fiscal desloca investimentos sem ampliar o investimento agregado, corrói a arrecadação do conjunto dos entes federados, aprofunda assimetrias regionais e produz insegurança jurídica. Conclui-se que as respostas jurisprudenciais e as medidas de convalidação mitigaram o passivo acumulado, mas somente a reestruturação promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, com a tributação no destino, remove os incentivos estruturais que sustentam a disputa fiscal entre os Estados.

Palavras-chave: Guerra fiscal. ICMS. Federalismo fiscal. CONFAZ. Reforma tributária.

ABSTRACT

This article examines the ICMS tax war in Brazil from 2000 to 2025, understood as the unilateral granting of exemptions, incentives and tax benefits by the states without prior deliberation by the National Council for Fiscal Policy (CONFAZ). It investigates how this practice affects state revenue, destabilises the federative pact

[1] Graduando João William Cabral da Costa do Curso de Bacharelado em Direito, no Centro Universitário - FAMETRO. Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: joaowilliam11@gmail.com. Nº do ORCID: https://orcid.org/0009-0002-8513-7163
[2] Prof.ª Orientadora e Coordenadora do TCC II, no Centro Universitário FAMETRO: Prof.ª ESP. Rosana Reis de Melo Silva. Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: profrosanareis.tcc@gmail.com. Nº do ORCID: https://orcid.org/0009-0008-2590-3608.
[3] Prof.ª Ma. Leda Mourão Domingos, Coorientadora do TCC II, no Centro Universitário FAMETRO. Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: Leda.mourao@gmail.com. Nº do ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0663-2554.
[4]Prof. Me. Afrânio da Silva Ribeiro Júnior - Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA - E-mail: ribeirojunior.advogados@gmail.com - Nº do ORCID: https://orcid.org/0009-0007-3206-3259

Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

and fuels litigation among federated entities. The general objective is to critically analyse the effects of unilateral ICMS benefits on revenue, cooperative federalism and litigation before the Federal Supreme Court. The theoretical framework relies on Amaro, Machado, Paulsen, Carvalho, Baleeiro, Torres and Varsano, as well as studies by the Institute for Applied Economic Research. The research is qualitative, bibliographic and documentary, guided by the deductive method, examining article 155, §2, XII, g, of the Federal Constitution, Complementary Law 24/1975, Complementary Law 160/2017, ICMS Agreement 190/2017, Constitutional Amendment 132/2023 and the case law of the Federal Supreme Court, especially ADI 4481, ADPF 198 and Theme 490 of general repercussion. The results indicate that the tax war shifts investment without increasing aggregate investment, erodes the revenue of the federated entities, deepens regional asymmetries and produces legal uncertainty. It is concluded that judicial responses and the validation regime of Complementary Law 160/2017 mitigated the accumulated liability, but only the restructuring brought by Constitutional Amendment 132/2023, with destination-based taxation under the IBS, is expected to remove the structural incentives that sustain fiscal competition among the states.

Keywords: ICMS, tax war, fiscal federalismo, CONFAZ, tax reform.

1 INTRODUÇÃO

O ICMS é a principal fonte de receita própria dos Estados e, ao mesmo tempo, o tributo que mais tensiona o federalismo brasileiro. A Constituição de 1988 atribuiu aos Estados e ao Distrito Federal a competência para instituí-lo, no art. 155, II, mas não lhes deu liberdade para dispor livremente de sua arrecadação. Qualquer isenção, incentivo ou benefício depende de deliberação conjunta das unidades federadas, conforme o art. 155, § 2º, XII, g, regulamentado pela Lei Complementar nº 24/1975, que exige convênio aprovado por unanimidade no âmbito do CONFAZ.

A exigência tem razão de ser. O imposto é estadual na competência, mas nacional no alcance: incide sobre operações que cruzam fronteiras, de modo que a decisão de um Estado sobre a carga de uma operação repercute na arrecadação e na concorrência dos demais. Foi para conter esse efeito que o constituinte retirou a renúncia de receita da esfera individual e a transferiu para a deliberação coletiva.

A regra, porém, nunca foi observada. Para atrair investimentos, os Estados passaram a conceder créditos presumidos, redução de base de cálculo, diferimentos, prazos alongados de recolhimento e financiamentos subsidiados sem qualquer convênio. É o que se convencionou chamar de guerra fiscal. A partir dos anos 2000 a prática se intensificou e assumiu novas formas, como a disputa em torno das importações realizadas por portos e aeroportos, deslocando para o Judiciário conflitos que deveriam ter sido resolvidos por coordenação política.

Diante desse quadro, o artigo investiga como a concessão unilateral de benefícios fiscais de ICMS, sem autorização do CONFAZ, impacta a arrecadação, desestabiliza o equilíbrio federativo e alimenta a judicialização dos conflitos entre os Estados brasileiros.

Parte-se da hipótese de que essa prática agrava as desigualdades regionais, porque favorece as unidades com maior capacidade de renúncia e penaliza aquelas que não conseguem acompanhar

Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

a disputa, ao mesmo tempo em que reduz a arrecadação do conjunto da Federação, fragmenta a legislação tributária e multiplica os litígios perante o Supremo Tribunal Federal.

O objetivo geral é analisar criticamente, no período de 2000 a 2025, os efeitos da concessão unilateral sobre a arrecadação dos Estados, o pacto federativo e a litigiosidade. Especificamente, pretende-se analisar os fundamentos jurídicos, econômicos e históricos do fenômeno e as causas estruturais de sua persistência; examinar seus efeitos sobre a receita estadual, a concorrência entre entes federados e o equilíbrio do federalismo cooperativo; e avaliar a eficácia das respostas institucionais, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal às medidas de convalidação de 2017 e à reforma tributária de 2023.

O recorte limita-se aos benefícios de ICMS concedidos pelos Estados, sem alcançar tributos municipais ou federais, e cobre justamente o intervalo em que o fenômeno atingiu o auge e recebeu suas três principais respostas. A relevância do tema é direta: como os Municípios participam do produto do imposto, cada renúncia desordenada reduz a base que financia saúde, educação e infraestrutura, e o efeito recai com mais força sobre as unidades de menor porte econômico.

Quanto à metodologia, a pesquisa é qualitativa e adota o método dedutivo, partindo dos princípios do federalismo fiscal e do desenho constitucional do ICMS. É bibliográfica e documental: apoia-se na doutrina tributária de referência e em estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, bem como no art. 155 da Constituição, na Lei Complementar nº 24/1975, na Resolução nº 13/2012 do Senado Federal, na Lei Complementar nº 160/2017, no Convênio ICMS nº 190/2017, na Emenda Constitucional nº 132/2023 e na legislação que a regulamenta, além dos dados de renúncia fiscal publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Os julgados foram examinados a partir de três critérios: a norma impugnada e a modalidade de benefício, o fundamento constitucional invocado e o tratamento dado aos efeitos temporais da decisão.

2 FEDERALISMO FISCAL E ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DO ICMS

Para entender por que a guerra fiscal se tornou estrutural, é preciso olhar antes para o desenho que a torna possível: uma competência estadual ampla combinada com um mecanismo de coordenação rígida e de difícil operação.

2.1 Competência Tributária dos Estados no Modelo Federativo Brasileiro

A Constituição repartiu as competências tributárias de forma rígida e assegurou aos entes federados autonomia financeira, isto é, a capacidade de obter e aplicar recursos próprios. No caso do ICMS, essa autonomia convive com limites expressos: o art. 150, § 6º, exige lei específica para qualquer desoneração, e o art. 155, § 2º, XII, “g”, acrescenta a deliberação conjunta dos Estados.

Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

Amaro (2021) trabalha a partir de uma premissa que organiza toda a discussão: competência tributária é poder juridicamente modelado, e não poder livre. A Constituição não se limita a indicar quem pode instituir o imposto; ela desenha o perímetro em que esse poder se exerce, e o procedimento de concessão de benefícios integra este perímetro. Conceder sem convênio, portanto, não é descumprir uma formalidade, é atuar sem fundamento de validade. Daí a consequência extraída pelo art. 8º da Lei Complementar nº 24/1975: o ato é nulo e o crédito dele decorrente, ineficaz.

O autor também descreve como o fenômeno se propaga. O benefício concedido por um Estado altera as condições de localização de investimentos e cria pressão imediata para que os vizinhos ofereçam algo equivalente, num encadeamento que ele sintetiza na imagem da corrida ao fundo do poço. A formulação é útil porque desloca o foco da conduta individual para a dinâmica do sistema: nenhum Estado consegue abandonar a disputa sozinho sem perder competitividade. A isso Amaro soma um juízo severo, o de que a prática envolve desrespeito consciente à Constituição por parte de quem deveria aplicá-la.

Carvalho (2019) permite dizer com precisão o que se rompe nesse processo. Examinando a norma tributária em sua estrutura lógica, o autor mostra que isenções, reduções de base de cálculo e créditos presumidos operam sobre os critérios que dimensionam a obrigação. Quando um Estado altera esses critérios por conta própria, não apenas descumpre um rito: modifica a estrutura de um imposto que a Constituição desenhou para funcionar de modo coordenado. O resultado é a desarmonia normativa e a quebra da unidade do sistema tributário nacional. Na prática, a mesma operação passa a suportar cargas distintas conforme o Estado de origem, o que corrói a neutralidade do tributo, desequilibra a concorrência e obriga quem atua em mais de uma unidade da Federação a conviver com regimes materialmente diferentes para um único imposto.

2.2 Estrutura Constitucional do ICMS e seus Elementos Fundamentais

O ICMS é não cumulativo, por força do art. 155, § 2º, I, e pode ser selecionado em função da essencialidade das mercadorias e serviços. Compete ao Senado Federal fixar as alíquotas interestaduais, competência que confirma o caráter nacional do imposto. Historicamente esses percentuais foram diferenciados, em regra, sete por cento nas operações destinadas às Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e ao Espírito Santo e doze por cento nas demais, com o propósito declarado de transferir receita para as unidades de menor desenvolvimento relativo.

A Lei Complementar nº 24/1975, recepcionada pela ordem constitucional vigente, condiciona qualquer benefício à aprovação unânime dos Estados representados no CONFAZ e exige quatro quintos dos presentes para a revogação. Seu art. 8º prevê consequências duras para o

Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

descumprimento: nulidade do ato, ineficácia do crédito atribuído ao destinatário, exigibilidade do imposto não pago e possibilidade de presunção de irregularidade das contas do ente concedente.

Varsano (2000) observa que a simples observância dessa lei bastaria para encerrar a disputa. O problema brasileiro, nesse ponto, nunca foi de insuficiência normativa. Resta explicar por que um arsenal tão severo permaneceu praticamente inaplicado, e a resposta está na distribuição dos incentivos: o Estado concedente não vai invalidar o próprio ato, o contribuinte beneficiado tampouco tem interesse nisso, e o Estado prejudicado, que teria legitimidade para provocar o controle, em regra também concede benefícios próprios. A sanção existe, mas depende da iniciativa de quem não deseja adicioná-la.

Machado (2024) chama atenção para outro efeito. A concessão sem convênio compromete a função arrecadatória do imposto e converte um tributo pensado para financiar o Estado em moeda de disputa entre unidades federadas. O autor não recusa a extrafiscalidade, que é técnica legítima quando submetida ao procedimento devido e vinculada à finalidade pública identificável. O que ele critica é a vantagem artificial concedida na lógica do leilão, em que vence o ente disposto a renunciar à maior parcela de receita e a decisão sobre recursos públicos acaba determinada pela capacidade de barganha do investidor. Some-se a isso a insegurança de um incentivo permanentemente sujeito à invalidação judicial, do qual dependem investimentos de longa maturação.

Baleeiro e Derzi (2018) ajudam a afastar a impressão de que se trata de fenômeno recente. A tensão entre autonomia estadual e coordenação nacional acompanha o imposto desde a reforma dos anos 1960, quando o antigo imposto sobre vendas e consignações deu lugar a um tributo não cumulativo de alcance nacional. Desde então os Estados disputam, no Senado, percentuais que lhes sejam favoráveis nas operações interestaduais, buscando o que Baleeiro chamou de "alíquotas compensadoras". A diferenciação hoje vigente é resultado da disputa. A leitura histórica sugere uma conclusão incômoda: se a competição é traço estrutural da formação do federalismo fiscal brasileiro, soluções apenas repressivas dificilmente dariam conta dela.

2.3 Coordenação Federativa e Limites Constitucionais à Competição Tributária

O CONFAZ reúne representantes de todos os Estados, do Distrito Federal e do Governo Federal, e é nele que os convênios são celebrados. Paulsen (2022) demonstra que esses atos têm natureza normativa e cumprem função de cooperação federativa, funcionando como anteparo contra manipulações unilaterais do imposto. Vale registrar uma particularidade pouco lembrada: o convênio é, em regra, autorizativo, e não impositivo. Ele habilita o Estado a conceder o benefício, que ainda depende de ratificação por ato interno, na forma do art. 4º da Lei Complementar nº 24/1975. O desenho combina, assim, consentimento coletivo e decisão local, e é justamente a etapa do consentimento que a concessão unilateral suprime.

Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

O mesmo autor descreve a jurisprudência dos tribunais superiores como esforço contínuo de reconstrução da ordem federativa, reconhecendo que ela não foi suficiente para conter a prática. A razão é estrutural: o controle judicial vem depois da concessão, depende de provocação, decide caso a caso e alcança apenas a norma impugnada, enquanto a disputa se renova em novos atos, muitas vezes com roupagem diferente. O Judiciário corrige o ato; não desfaz o incentivo que o produziu.

A exigência de unanimidade sempre foi contestada, sob o argumento de que confere a qualquer unidade federada um poder de veto capaz de inviabilizar políticas legítimas de desenvolvimento regional. Foi esse o fundamento da ADPF 198, ajuizada em 2009 pelo Governador do Distrito Federal contra o § 2º do art. 2º e o art. 4º da Lei Complementar nº 24/1975, com a alegação de afronta aos princípios democrático e federativo. Na sessão virtual encerrada em 17 de agosto de 2020, sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia, o Supremo julgou a arguição improcedente, vencidos os Ministros Edson Fachin, Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski e Rosa Weber. Prevaleceu o entendimento de que as normas foram recepcionadas pela Constituição de 1988 e de que não há consenso sem a concordância de todos os partícipes da negociação. O precedente fixa o marco em que as soluções posteriores tiveram de operar: para novos benefícios, a unanimidade continua exigível.

Torres (2009) insere o problema em moldura mais ampla. A Constituição de 1988 ampliou os encargos das unidades subnacionais, mas a União recompôs sua participação na receita nacional recorrendo às contribuições, espécie não sujeita à partilha obrigatória. O espaço fiscal próprio dos Estados encolheu, e eles passaram a depender de transferências rígidas e de uma base tributária pressionada. Nessa leitura, a concessão unilateral de incentivos aparece menos como escolha arbitrária de governantes e mais como estratégia de quem tem competência formal ampla e autonomia financeira reduzida. O resultado é um federalismo de baixa cooperação e alta competição. A formulação inverte a relação aparente entre causa e efeito: a guerra fiscal também é sintoma de um arranjo que não assegura autonomia real nem oferece política nacional consistente de desenvolvimento regional.

3 GUERRA FISCAL DO ICMS E BENEFÍCIOS FISCAIS UNILATERAIS DOS ESTADOS

A partir dos anos 2000 a concessão unilateral deixou de ser episódica e passou a integrar a política ordinária de atração de investimentos. O padrão se repete: um ente concede, os demais respondem, e o conjunto da Federação passa a operar sob um regime paralelo ao previsto na Constituição. Convém separar desde já duas coisas que a linguagem corrente costuma juntar: o problema não está no incentivo, instrumento legítimo quando submetido ao procedimento devido, mas no modo unilateral de concedê-lo.

Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

3.1 Modalidades de Incentivos Fiscais e seus Efeitos Econômicos

Os instrumentos são variados e raramente assumem a forma explícita de isenção. O Convênio ICMS nº 190/2017, ao delimitar o que poderia ser convalidado, acabou documentando o repertório efetivamente utilizado ao longo de décadas: devolução total ou parcial do imposto, crédito outorgado, crédito presumido, redução de base de cálculo, isenção, dilação de prazo para pagamento, anistia, remissão, moratória, financiamento e crédito para investimento.

A variedade cumpre função estratégica. Benefícios financeiros e financeiro-fiscais, como financiamentos subsidiados do imposto devido com longa carência e correção reduzida, não aparecem formalmente como renúncia de receita, o que dificulta a fiscalização e o controle de constitucionalidade, embora produzam resultado econômico equivalente ao da isenção. Essa engenharia normativa explica boa parte da longevidade do fenômeno.

No início da década de 2010 a disputa assumiu forma própria na chamada guerra dos portos. Estados com estrutura portuária e aeroportuária passaram a combinar diferimento do imposto no desembaraço aduaneiro com crédito presumido na saída interestadual, atraindo importadoras e barateando artificialmente o produto estrangeiro frente ao similar nacional. A resposta veio do Senado Federal: a Resolução nº 13/2012 unificou em quatro por cento a alíquota interestadual dos bens importados que não passem por industrialização ou que resultem em mercadoria com conteúdo de importação superior a quarenta por cento. Ao comprimir a parcela do imposto que fica na origem, a medida esvaziou a margem econômica do incentivo. O episódio antecipou, em escala setorial, a lógica de que a reforma de 2023 foi generalizada.

3.2 Competição Predatória entre Estados e Impactos Estruturais

Do ponto de vista nacional, Varsano (2000) mostra que a disputa raramente produz ganho real. O incentivo não cria investimento novo; apenas altera sua localização dentro do país. O empreendimento que se instalaria de todo modo passa a se instalar onde a renúncia é maior, e o resultado agregado é a mesma formação de capital com arrecadação menor.

O autor examina as condições que precisam estar presentes para justificar economicamente a concessão, entre elas a adicionalidade efetiva do investimento, a permanência do empreendimento e a geração de receita indireta capaz de superar a renúncia praticada. Sua conclusão é que os governos estaduais costumam presumir tais condições satisfeitas sem verificá-las, de modo que a decisão se apoia mais em expectativa otimista do que em avaliação de custo e benefício.

Daí decorre a explicação da persistência. Enquanto apenas um Estado concede, ele ganha; quando todos concedem, a vantagem se dissolve e sobra a perda de receita, distribuída por todos. É a estrutura do dilema do prisioneiro, em que a racionalidade individual conduz ao pior resultado

Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

coletivo e que, por definição, não se resolve por acordo espontâneo. Foi essa constatação que levou Varsano a defender, ainda nos anos 1990, a adoção do princípio do destino.

Machado (2024) acrescenta o comportamento do lado privado: as empresas exploram a competição em busca de quem ofereça mais, muitas vezes sem compromisso de permanência, e tendem a renegociar as condições ao fim do prazo sob ameaça implícita de transferência. Há ainda uma assimetria temporal que ajuda a entender por que a prática não cessa. Os ganhos são imediatos e visíveis, como a inauguração de uma planta e os empregos anunciados, ao passo que os custos, a deterioração das finanças, a perda de neutralidade e a litigiosidade, são difusos e chegam depois, muitas vezes para outra gestão. Como observa Varsano, à medida que as contas se deterioram, também se degrada a infraestrutura, segurança e qualificação da mão de obra, e a renúncia perde eficácia como atrativo.

3.3 Violação do Federalismo Cooperativo e Agravamento das Desigualdades

A prática é incompatível com o federalismo cooperativo desenhado em 1988. A Constituição elegeu a redução das desigualdades regionais como objetivo comum, no art. 3º, III, e a disputa fiscal opera em sentido contrário: substitui a coordenação pela competição e converte um objetivo compartilhado em resultado eventual de uma corrida entre entes desiguais.

Os efeitos distributivos são os mais preocupantes. Estados com maior capacidade financeira suportam renúncias prolongadas e ainda mantêm condições razoáveis de produção; os de base econômica menor sacrificam a arrecadação sem conseguir competir em igualdade. Varsano é direto ao apontar que, no fim, prevalecem as unidades mais poderosas, o que inverte a finalidade redistributiva atribuída ao instrumento. O impacto alcança também os Municípios, que recebem parcela do imposto por força do art. 158, IV, sem participar da decisão de renunciar a ela, e cuja dependência dessas transferências é maior justamente onde a economia é mais frágil.

Há ainda um custo de segunda ordem que raramente entra na conta: a complexidade. A proliferação de regimes especiais, cada um com condições, prazos e contrapartidas próprias, eleva o custo de conformidade das empresas, dificulta a fiscalização e gera litígios administrativos e judiciais que consomem recursos públicos e privados sem produzir valor.

4 IMPACTOS DA GUERRA FISCAL E A JURISPRUDÊNCIA DO STF

Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

Os efeitos da guerra fiscal vão além da renúncia de receita: ela compromete a autonomia financeira dos entes, amplia desigualdades, fragmenta o sistema tributário e transfere ao Judiciário um conflito de natureza política. Esta seção examina esses impactos e as três vias pelas quais se tentou contê-los.

4.2 Consequências Arrecadatórias e Ampliação das Assimetrias Regionais

O benefício concedido na origem propaga efeitos por toda a cadeia. Como o imposto destacado no documento fiscal é maior do que o efetivamente recolhido, o Estado de destino, ao admitir o crédito integral, acaba financiando o incentivo concedido pelo outro.

A reação foi a glosa unilateral de créditos, isto é, a recusa do ente de destino em admitir o aproveitamento integral do valor destacado. Compreensível do ponto de vista da defesa da arrecadação, a medida transferiu ao contribuinte o custo de um conflito entre entes federados. Instalou-se uma dupla exposição: quem se instala no Estado concedente corre o risco de ver o benefício invalidado; quem apenas compra daquele Estado corre o risco de ter o crédito glosado.

Os dados oficiais dão a dimensão do problema. Segundo o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, da Secretaria do Tesouro Nacional, os Estados e o Distrito Federal deixaram de arrecadar 229,9 bilhões de reais em 2023 com benefícios relativos ao ICMS, 3,4% a mais que em 2022 em termos reais, o que corresponde a uma taxa média de renúncia de 24,6% da receita bruta do imposto. A dispersão é grande e revela a assimetria: o indicador vai de 8,7% no Pará a 52,5% no Amazonas, percentual explicado sobretudo pelo regime constitucional da Zona Franca de Manaus (BRASIL, 2025).

O número exige cautela. Ele soma toda a renúncia relativa ao imposto, inclusive a que decorre de convênios regularmente celebrados no CONFAZ, como as desonerações da cesta básica e dos insumos agropecuários. Mede, portanto, a renúncia como um todo, e não a parcela atribuível à concessão unilateral. Essa limitação é, por si só, reveladora: não existe estatística que isole a renúncia inconstitucional porque, por décadas, não houve registro centralizado dos atos concessivos, situação que só começou a mudar com as obrigações de publicação, registro e depósito instituídas pelo Convênio ICMS nº 190/2017. A opacidade faz parte do problema.

Enquanto o imposto permanecer estruturado sobre a origem, o estímulo à renúncia continuará existindo. Como apontam os estudos do IPEA (2018), as medidas de regularização adotadas ao longo do tempo não eliminaram os incentivos que conduzem a novos ciclos de competição. A questão, portanto, é de desenho do tributo, e não apenas de aplicação da norma.

Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

4.3 Judicialização das Disputas e Atuação do Supremo Tribunal Federal

A resposta mais visível veio do Judiciário. Ao longo das duas primeiras décadas dos anos 2000, o Supremo Tribunal Federal invalidou reiteradamente benefícios concedidos sem convênio, com fundamento na violação conjunta dos arts. 150, § 6º, e 155, § 2º, XII, "g". A repetição chegou a motivar, em 2012, a Proposta de Súmula Vinculante nº 69, que nunca foi editada, mas funcionou como sinalização institucional e ajudou a empurrar a discussão para o Congresso Nacional.

A ADI 4481, julgada em 11 de março de 2015 sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, é o precedente que melhor ilustra tanto a firmeza quanto a inflexão dessa orientação. O Tribunal declarou, por unanimidade, a inconstitucionalidade do art. 1º, II, e dos arts. 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º e 11 da Lei nº 14.985/2006 do Paraná, que beneficiava estabelecimentos que importassem pelos portos de Paranaguá e Antonina e pelos aeroportos do Estado, prevendo, entre outras vantagens, parcelamento do imposto sem juros nem correção monetária, expediente equivalente à criação de crédito fictício.

Não foi acolhido o pedido relativo ao art. 1º, I, que suspendia o recolhimento do imposto na importação de matéria-prima e de material intermediário ou secundário até a saída do produto industrializado. Entendeu-se que o diferimento, por não reduzir nem dispensar o tributo, não é benefício fiscal e dispensa convênio. A distinção tem relevo prático, porque delimita o alcance material da exigência constitucional.

O que singulariza o julgado é a modulação. A lei vigorou por cerca de oito anos sem ter sido suspensa em cautelar, e desfazer retroativamente seus efeitos atingiria particulares que apenas seguiram norma dotada de presunção de legalidade. O Tribunal atribuiu eficácia à decisão a partir do julgamento, vencido o Ministro Marco Aurélio. A solução protege a confiança legítima, mas cobra um preço: ao preservar os efeitos passados, reduz a força dissuasória da própria declaração de inconstitucionalidade.

4.4 ADI 4481, Tema 490 e as Respostas Normativas ao Fenômeno

Se a ADI 4481 discutiu a validade da norma concessiva, o Tema 490 enfrentou os efeitos da disputa sobre as operações interestaduais e sobre o contribuinte. O caso paradigma, o RE 628.075, foi interposto por sociedade empresária contra o Estado do Rio Grande do Sul, que estornou proporcionalmente os créditos escriturados em operações originadas no Paraná, onde vigorava crédito presumido do art. 4º da Lei estadual nº 13.212/2001, concedido sem autorização do CONFAZ. Pela sistemática paranaense, o crédito de sete por cento sobre o valor da saída reduzia a carga efetiva a cerca de cinco por cento, embora a nota destaque-se a alíquota interestadual de doze por cento.

Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

Discutia-se se o estorno parcial de créditos decorrentes de benefício concedido unilateralmente por outro ente ofende a não cumulatividade. Julgado em sessão virtual encerrada em 17 de agosto de 2020, com relatoria do Ministro Edson Fachin e acórdão redigido pelo Ministro Gilmar Mendes, o recurso foi desprovido. Fixou-se a tese de que o estorno proporcional feito pelo Estado de destino, em razão de crédito presumido concedido na origem sem autorização do CONFAZ, não ofende o princípio. Também aqui os efeitos foram prospectivos, preservadas as relações tributárias já constituídas. O acórdão foi publicado em outubro de 2020 e transitou em julgado em novembro de 2021.

O precedente confirma que o benefício inválido produz consequências fora do território de quem o concede e autoriza o destino a neutralizar a vantagem obtida na origem. Ao mesmo tempo, expõe o limite da via jurisdicional: a solução opera caso a caso, transfere ao contribuinte o risco de uma disputa entre entes federados e não toca no incentivo que gera o conflito.

No plano legislativo, a resposta veio com a Lei Complementar nº 160/2017 e o Convênio ICMS nº 190/2017. A lei autorizou os Estados a deliberar sobre a remissão dos créditos decorrentes de benefícios concedidos unilateralmente e sobre sua restituição, com quórum de dois terços das unidades federadas e de um terço das unidades de cada região, afastando a unanimidade apenas para regularizar o passado. O convênio fixou as condições, entre elas a publicação, o registro e o depósito dos atos concessivos junto à Secretaria Executiva do CONFAZ, e prazos máximos de fruição escalonados por setor, posteriormente uniformizados em parte pelo Convênio ICMS nº 68/2022.

A solução foi ambivalente. De um lado, estabilizou relações consolidadas e evitou a desorganização abrupta de atividades econômicas. De outro, ao anistiar condutas reiteradamente declaradas inconstitucionais, sugeriu que o descumprimento pode, ao fim, ser regularizado por decisão política, o que enfraquece o próprio regime de convênios.

A solução estrutural só veio com a Emenda Constitucional nº 132/2023, que criou o Imposto sobre Bens e Serviços, de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, em substituição ao ICMS e ao ISS, e a Contribuição sobre Bens e Serviços, no âmbito federal, adotando a tributação no destino. A lógica é direta: se a arrecadação pertence ao ente onde ocorre o consumo, desonerar a produção deixa de atrair empresas, porque o benefício concedido na origem não altera o imposto devido no destino. Elimina-se o objeto da renúncia. É a tese que Varsano defendia desde os anos 1990, agora incorporada ao texto constitucional.

A reforma já não é projeto. A Lei Complementar nº 214/2025 instituiu os novos tributos e disciplinou bases de cálculo, regimes diferenciados e creditamento. A Lei Complementar nº 227/2026 criou o Comitê Gestor do IBS, incumbido de editar o regulamento único, uniformizar a interpretação, arrecadar e distribuir o produto da arrecadação, decidir o contencioso administrativo e disciplinar o aproveitamento dos saldos credores de ICMS remanescentes ao fim da transição. O

Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

ano de 2026 é a fase de teste, com IBS e CBS incidindo entre 0,1% e 0,9%, compensáveis com a contribuição ao PIS e a COFINS, e com preenchimento obrigatório dos campos correspondentes nos documentos fiscais eletrônicos. A CBS se torna plena em 2027; a transição do IBS vai de 2029 a 2032, com redução progressiva do ICMS e do ISS e extinção em 2033, alcançando na mesma proporção os benefícios a eles vinculados.

Para preservar a confiança legítima, o art. 12 da emenda criou o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais do ICMS, custeado pela União, destinado a compensar entre 2029 e 2032 os titulares de benefícios onerosos, aqueles concedidos por prazo certo e sob condição. Em paralelo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional passa a ser o instrumento permanente de redução das desigualdades. Permanecem ressalvados os regimes constitucionalmente protegidos, entre eles o da Zona Franca de Manaus, cujo diferencial competitivo foi assegurado. A distinção importa para este estudo: o benefício unilateral é uma decisão isolada que produz externalidades sobre terceiros, enquanto o regime da Zona Franca resulta de decisão nacional voltada à integração produtiva da Amazônia. Superar a guerra fiscal não significa abandonar a política de desenvolvimento regional, e sim reconstruí-la em bases coordenadas.

Restam incertezas. A efetividade dependerá da definição das alíquotas de referência, ainda pendentes de deliberação do Senado quanto à CBS e do Comitê Gestor quanto ao IBS, da consolidação da governança interfederativa, da gestão dos fundos de transição e, sobretudo, da capacidade de impedir que a competição se reorganize por outras vias, como subvenções orçamentárias, incentivos creditícios ou vantagens não tributárias.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa confirmou a hipótese. A concessão unilateral de benefícios de ICMS compromete a arrecadação, desestabiliza o pacto federativo e amplia a judicialização, produzindo um sistema tributário fragmentado e juridicamente instável.

Quanto ao primeiro objetivo, os fundamentos do fenômeno mostraram-se ao mesmo tempo jurídicos, econômicos e históricos: uso indevido da competência tributária, ruptura da unidade do sistema, vantagem artificial desvinculada de planejamento e continuidade de uma competição que acompanha o imposto desde sua origem, tudo agravado por um federalismo que estreitou o espaço fiscal dos Estados.

Quanto ao segundo, verificou-se que a disputa desloca investimentos sem ampliá-los, reduz a arrecadação do conjunto dos entes, beneficia quem tem maior capacidade de renúncia e alcança também as finanças municipais. Os dados do Tesouro Nacional confirmam a magnitude da renúncia, ainda que não permitam isolar a parcela inconstitucional, limitação que decorre da própria opacidade da prática.

Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

Quanto ao terceiro, a resposta institucional teve avanços parciais. O Supremo consolidou a invalidade dos benefícios sem convênio e reafirmou a exigência de unanimidade, mas atuou de forma reativa e recorreu à modulação para proteger a confiança dos contribuintes. A convalidação de 2017 tratou do passivo acumulado sem alterar os incentivos. Apenas a mudança no desenho do tributo, promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e já em implementação, removeu o estímulo central à disputa.

Sua efetividade, contudo, ainda depende de regulamentação, de governança e de vigilância institucional. Fica como agenda de pesquisa o acompanhamento empírico da transição entre 2029 e 2032, com a mensuração dos efeitos sobre a arrecadação estadual, a distribuição regional da receita e a litigiosidade tributária.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel. **Direito tributário brasileiro**: CTN comentado. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Infográficos: reforma tributária**. [S. l.: s. n.], [s. d.]. Disponível em: https://infograficos.camara.leg.br/reformatributaria/. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Fazendária. **Convênio ICMS nº 190, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a remissão de créditos tributários de ICMS decorrentes de isenções, incentivos e 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, bem como sobre as correspondentes instituições. Brasília, DF: CONFAZ, 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. [Local e fonte de publicação não informados], 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

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. Brasília, DF, 1975.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. 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. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. **Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre convênio que permite aos entes federados deliberar sobre a remissão dos créditos tributários constituídos em decorrência de benefícios fiscais de ICMS. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços e o Imposto Seletivo. Brasília, DF, 2025.

Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

BRASIL. **Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços e dispõe sobre a administração, a fiscalização, a cobrança, o contencioso administrativo e a distribuição do produto da arrecadação do IBS. Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de finanças dos entes subnacionais 2024**. Brasília, DF: STN, 2025. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais. Acesso em: 4 set. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012**. Estabelece alíquotas do ICMS nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.481/PR**. Relator: ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento: 11 mar. 2015. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3977732. Acesso em: 1 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 198/DF**. Relatora: ministra Cármen Lúcia. Julgamento em sessão virtual de 7 a 17 ago. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=754015542. Acesso em: 25 nov. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão que declarou a inconstitucionalidade parcial da Lei nº 14.985/2006 do Estado do Paraná**. Tribunal Pleno, 11 mar. 2015. Publicação indicada no *Diário Oficial da União* em 21 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Proposta de Súmula Vinculante nº 69**. Proponente: ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/. Acesso em: 1 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 628.075/RS**. Tema 490 da repercussão geral. Relator: ministro Edson Fachin. Redator do acórdão: ministro Gilmar Mendes. Julgamento: ago. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/. Acesso em: 1 dez. 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 43. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SACHSIDA, Adolfo; SIMAS, Erich Endrillo Santos (org.). **Reforma tributária**: Ipea-OAB/DF. Rio de Janeiro: Ipea; OAB/DF, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8379. Acesso em: 1 dez. 2025.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VARSANO, Ricardo. **A guerra fiscal do ICMS**: quem ganha e quem perde. Rio de Janeiro: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n. 500). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2253. Acesso em: 1 dez. 2025.

Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.

Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.