

# Embora não esteja isenta de riscos na tramitação, a reforma tributária tem saldo amplamente positivo

**Luiz Guilherme Schymura**

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em economia pela FGV EPGE



Depois de décadas de espera e amadurecimento, o Brasil finalmente começou a implementar uma profunda e abrangente reforma tributária com a aprovação em primeiro turno, pela Câmara dos Deputados, da PEC 45/19. A mudança principal envolve os tributos federais IPI e PIS/Cofins, o estadual ICMS e o municipal ISS. O IOF e a Cide ficaram de fora.

O atual governo optou por abordar primeiro a reforma da tributação do consumo, deixando para um segundo momento, provavelmente no próximo ano, a reforma da tributação sobre a renda e o patrimônio. Segundo Manoel Pires, pesquisador associado do FGV IBRE, que organizou as principais informações e análises que dão base a esta Carta, o cronograma faz sentido. Ele argumenta que a discussão sobre a reforma dos impostos sobre consumo está mais madura no Brasil, tendo sido debatida por mais tempo, e, em termos internacionais, há o modelo bem consolidado e experimentado do imposto sobre valor adicionado (IVA). Já as abordagens para a reforma dos impostos sobre a

renda e o patrimônio são bem menos consensuais, não só no Brasil, mas em todo o mundo.

O ponto de partida para a reforma tributária do consumo são os enormes problemas do regime hoje vigente. Há atualmente uma elevada diferenciação na tributação de bens e serviços, sendo os primeiros bem mais taxados que os últimos. A maior tributação dos bens relativamente aos serviços é prejudicial à competitividade, já que os bens são mais comercializáveis internacionalmente.

Outra dificuldade é que a diferenciação de alíquotas cria oportunidades de arbitragem tributária danosas à eficiência. Na construção civil, o pouco uso de produtos pré-prontos ou mais elaborados visa fugir do ICMS, trazendo para o canteiro de obras etapas produtivas que seria mais eficiente ter embutidas nos insumos. Nas telecomunicações, o faturamento das empresas é enviesado para serviços tributados pelo ISS (alíquota máxima de 5%), para fugir do ICMS (alíquota modal de 18%), desviando as decisões econômicas de considerações de

produtividade. Produtos tão díspares como cosméticos (perfume e água de colônia) e rações para animais domésticos (diferentes volumes), para ficar apenas em alguns exemplos, são afetados pela arbitragem tributária.

Há também a decisiva questão da cumulatividade, que faz os impostos indiretos incidirem sobre a produção, e não sobre o consumo – onerando, dessa forma, investimentos e exportações, com perda de competitividade internacional da produção nacional. O ISS é cumulativo, o PIS/Cofins é parcialmente cumulativo e o ICMS, apesar de ser não cumulativo, tem restrições e problemas de aproveitamento em relação ao uso de créditos tributários. No Brasil atual, o conceito de crédito tributário é físico, e não financeiro (este último é o padrão internacional contemporâneo), e há alta insegurança sobre qual tipo de custo tributário gera crédito ou não. Despesas administrativas, de *marketing* e até itens como uniformes dos funcionários, por exemplo, não geram crédito, apesar de comporem o custo dos produtos. As dúvidas e dis-

cordâncias interpretativas abundam.

Outra distorção, das mais mencionadas no debate público, é a singularidade brasileira de que o ICMS é cobrado na origem e não no destino dos produtos, com exceção de combustíveis, telecomunicações e energia elétrica. Essa característica está na origem da guerra fiscal ilimitada entre os estados, em que sempre é possível para cada unidade da Federação capturar receitas de outras unidades, sem incorrer em custo algum por isso. A guerra fiscal reduz a arrecadação coletiva dos estados e distorce decisões geográficas de investimento.

Finalmente, há a pletera de regimes especiais (isenções ou reduções de alíquotas) dos atuais tributos indiretos. Concedidas muitas vezes para aliviar setores inviabilizados pelo próprio regime tributário irracional, os regimes especiais reduzem a base tributária e levam a uma tributação ainda mais pesada dos segmentos plenamente taxados – o que inviabiliza outros ramos, gerando novas demandas de regime especial, numa espécie de círculo vicioso.

Uma camada extra de piora do ambiente econômico em relação a quase todos os problemas da tributação indireta brasileira, mencionados acima, são os enormes e crescentes custos de conformidade para as empresas e um nível absurdamente alto de litigiosidade legal envolvendo diferentes combinações de firmas, setores e unidades federativas.

Em essência, a reforma da tributação do consumo ora em tramitação no Congresso Nacional consiste na introdução do imposto sobre valor adicionado (IVA) em moldes tradicionais e no estado da arte das melhores práticas contemporâneas. É

possível afirmar que um IVA desse tipo resolve, ao menos parcialmente, praticamente todos os problemas já elencados. O IVA elimina a cumulatividade e estimula a desverticalização produtiva (etapas produtivas sendo feitas por diferentes empresas, e não dentro de uma só), com ganhos de eficiência via especialização; além da agregação de mais etapas de produção dentro do país, pelo aumento da competitividade.

O deslocamento da tributação da produção para o consumo desonera investimentos e exportações, sendo equivalente a uma depreciação não inflacionária do câmbio, que aumenta a competitividade da economia brasileira. Distorções de decisões produtivas ligadas à diferenciação tributária são eliminadas ou muito reduzidas, assim como a guerra fiscal ilimitada. A simplificação – com redução do número de alíquotas e dos regimes especiais, e harmonização da legislação – reduz o custo de conformidade e a propensão a litigar.

Há farta evidência acadêmica internacional sobre aumentos de investimentos, atividade econômica em geral, gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D), emprego e produtividade (por trabalhador e total dos fatores) relacionados à introdução do IVA em países como Canadá, China e Índia. Em particular, um estudo de 2020 (de autoria de Bibek Adhikari) apontou ganhos de cerca de 8% a mais de PIB por trabalhador avaliando 33 episódios de introdução do IVA mundo afora, chegando a quase 33% no caso de países de renda média-alta (grupo no qual o Brasil se insere hoje).

Em relação ao Brasil, diversos estudos (incluindo Bráulio Borges,

pesquisador do FGV IBRE), que fazem simulações dos efeitos da introdução do IVA no país pelo prisma de diferentes ângulos da mudança tributária proposta, encontram impactos de aumento do PIB que vão de 4% a 20%.

Adicionalmente, há efeitos distributivos positivos e relevantes, pela prevista redução da tributação da eletricidade, pelo barateamento relativo de bens (com mais peso na cesta de consumo dos pobres) em relação a serviços e pela desoneração completa da cesta básica (atualmente ainda há incidência de tributos regionais sobre ela). Os estados mais pobres, mais consumidores do que produtores, devem se beneficiar relativamente aos mais ricos com a mudança da origem para o destino, o que lhes permitirá oferecer mais serviços públicos. E critérios levando em conta a população devem tornar mais equitativa a distribuição de receita tributária dos estados para os municípios.

A PEC aprovada na Câmara no começo de julho introduz um IVA dual, nos moldes da reforma canadense, diferenciando a União dos estados e municípios. O IVA dual será composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), da União, com a unificação do IPI e PIS/Cofins; e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de estados e municípios, fundindo ICMS e ISS. Haverá também um imposto seletivo (*excise duty*) sobre bens com externalidades negativas, como ambientais e sanitárias (cigarros, por exemplo).

A reforma tributária não vai mexer nos regimes especiais da Zona Franca de Manaus e do Simples. Para Pires, ainda que possa não ser ideal do ponto de vista econômico e técnico, essa

decisão é essencial para viabilizar politicamente a reforma. Em termos da alíquota, haverá a plena, a reduzida (40% da plena) e a alíquota zero. A diferença em relação ao regime atual é que a definição dos bens e serviços para cada categoria de alíquota vale para todo o Brasil, e não é multifacetada entre União, estados e municípios, como hoje em dia.

Exemplos de setores com alíquota reduzida na reforma são serviços de educação e saúde, transporte público, produções artísticas e culturais, esportes, medicamentos e produtos ligados à saúde menstrual, produtos e insumos agropecuários e extrativistas, produtos alimentares, de higiene pessoal e ligados à segurança, incluindo a cibernética. Na alíquota zero entram alguns serviços de transporte coletivo e de educação, itens da cesta básica nacional, atividades de reabilitação urbana e produtores rurais com receita anual inferior a R\$ 3,6 milhões.

Finalmente, estão previstos regimes especiais, que poderão ser definidos por lei complementar, para combustíveis e lubrificantes, serviços financeiros imobiliários e planos de saúde, gestão pública, cooperativas e serviços de hotelaria, restaurantes, parques de diversão e temáticos e aviação regional.

As alíquotas diferenciadas e os regimes especiais podem dar a impressão de que a reforma mantém a elevada diferenciação da tributação indireta no Brasil. Pires, entretanto, discorda dessa visão. Ele nota que algum grau de diferenciação e de regimes especiais também existe nos IVAs de outros países. Na União Europeia (UE), os países podem ter alíquota padrão, reduzida ou super-reduzida, além de regimes especiais, que podem incluir

a isenção total. Na verdade, o único país da região com alíquota única de IVA é a Dinamarca. Na Alemanha, por exemplo, a alíquota padrão é de 19%, a reduzida de 7% e não há a super-reduzida. Na França, a padrão é de 20%, a reduzida de 5,5% a 10%, e a super-reduzida de 2,1%.

Mas há regras gerais da UE para determinar os setores com as diferentes alíquotas e regimes especiais. São 21 tópicos com alíquota reduzida, como alimentos, produtos farmacêuticos, equipamentos médicos, transportes,

---

## Reforma da tributação do consumo em tramitação consiste na introdução do IVA em moldes tradicionais e no estado da arte das melhores práticas contemporâneas

---

atividades culturais, hotéis, esportes e até cabeleireiros e conserto de bicicleta. Isenções podem ser estendidas a serviços de saúde e educação, atividades políticas, sindicais e religiosas, operações de seguro e crédito, apostas e loterias, construção e locação de imóveis, serviços de transporte etc.

O pesquisador nota que, quando se comparam os segmentos com tarifas reduzidas ou isentas, ou com regimes especiais, no panorama global dos IVAs, verifica-se que as exceções

da PEC aprovada na Câmara estão, em grande parte, em linha com o que se pratica no resto do mundo, e que derivam de motivações econômicas, sociais e políticas bem justificáveis. Assim, têm sentido regimes especiais para o setor financeiro, de seguros, imobiliário e de transportes. Pires observa que é complicado definir o valor adicionado no setor financeiro e que o conceito de tributar o “consumo” de um imóvel está na fronteira de discussões teóricas.

Mas ele aponta que há também no projeto brasileiro alguns itens com benefícios no IVA estranhos e difíceis de justificar diante da cena mundial do imposto, como o regime especial para hotelaria, restaurantes, turismo e aviação regional, ou a alíquota zero para produtores rurais com faturamento anual de até R\$ 3,6 milhões.

A PEC 45 cria quatro fundos. O Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais faz a União repor perdas projetadas com a reforma, de 2026 a 2032, de empresas beneficiadas por programas já em andamento de redução/isenção de ICMS dos estados. As perdas ocorrem porque as alíquotas do ICMS, de onde sai o benefício estadual, caem gradualmente (reduzindo os incentivos concedidos), sendo sua receita também gradativamente substituída pelo IBS. Em 2033, o ICMS termina e o IBS passa a vigor totalmente. 2032 é o prazo máximo de vigência daqueles programas de incentivo estaduais.

O Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) também será alimentado pela União em benefício dos estados, como compensação pelo fim da guerra fiscal nos moldes antigos. Os críticos dizem que a guerra fiscal continuará, pois os estados receberão

da União, por meio do FDR, recursos com os quais poderão conceder benefícios e subsídios para atrair empresas. Mas esse argumento peca por omitir que a nova “guerra fiscal”, na verdade, é uma competição tributária saudável, em que haverá *trade-offs* cuja ausência é justamente o que torna a guerra fiscal atual ilimitada e perversa. O estado que der benefícios para atrair empresas com o advento do FDR verá os mesmos saírem do seu orçamento, com a contrapartida do custo de oportunidade de outros tipos de emprego do dinheiro público. Não estará, como no atual *status quo*, simplesmente desviando tributos de outro estado, com custo zero. O benefício orçamentário também aumentará a transparência e a capacidade de a sociedade julgar seus méritos, limitando exageros e extravagâncias. Espera-se assim que o modelo proposto estimule decisões mais estratégicas de desenvolvimento do que ocorre atualmente.

A PEC 45 aprovada na Câmara cria ainda o Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do estado da Amazônia e um fundo de combate à pobreza, este com recursos dos estados. Outro ponto do projeto aprovado que Pires destaca são mudanças na tributação do patrimônio (na direção de mais oneração e progressividade), envolvendo IPTU, ITCMD, IPVA e a reintrodução de taxaço na aquisição de jatos e lanchas. E há ainda a criação do imposto municipal sobre iluminação pública e do estadual sobre bens primários e semielaborados.

Uma questão crucial e superdelicada politicamente da reforma tributária do consumo no Brasil é qual será a alíquota final, a soma da CBS

com o IBS. Fala-se em 25%, que já é um nível elevado em comparações internacionais, mas há quem tema que seja mais do que isso, tornando-se de fato “a” alíquota padrão de IVA mais alta do mundo.

Em relação ao IBS, a transição se inicia em 2026, com alíquota de 0,9%, como um teste. Em 2027, a CBS já substituirá totalmente o PIS/Cofins e o IPI. Já o IBS será cobrado à alíquota de 0,1% entre 2026 e 2028, período de teste, e esses recursos financiarão o Conselho Federati-

---

## Comparação internacional de segmentos com tarifas diferenciadas ou regimes especiais indica que exceções da PEC 45 estão em linha com a prática do resto do mundo

---

vo que tomará conta do novo regime da tributação do consumo. De 2029 a 2032, as alíquotas do ICMS e ISS serão reduzidas, e a do IBS aumentada, à razão de 1/10 por ano. Em 2033 a transição termina, com a alíquota do sistema antigo tendo uma redução final de 60% para zero, dando lugar ao IBS integral.

A transição em termos da distribuição federativa das receitas será muito mais lenta. Entre 2029 e 2034, 90% da arrecadação sobre o consumo

será distribuída entre União, estados e municípios pelo critério da origem, de forma proporcional à média do que cada ente recebeu no período de 2024-2028. Entre 2035 e 2078, o percentual de 2034 será reduzido à razão de 1/45 ao ano, até que toda a arrecadação seja alocada no destino. A sistemática de distribuição da parcela do IBS dos municípios entre eles evoluirá da reprodução inicial das proporções pré-reforma para critérios que levarão em conta população e indicadores de aprendizagem.

É relevante atentar para o fato de que o fim do processo de transição para a CBS e o IBS não encerra a busca pela alíquota neutra, aquela que fará com que o novo sistema arrecade como proporção do PIB o mesmo que o atual. Esse processo de calibragem levará alguns anos e dependerá da aferição de outras variáveis, como a mudança dos níveis de elisão e evasão fiscal entre os dois regimes, segundo a explicação de Borges, do IBRE. O modelo de IVA incentiva maior formalização ao longo das cadeias produtivas, para que as empresas possam efetivamente aproveitar créditos tributários.

Embora, como esta Carta deixa claro, Pires veja grande avanço na reforma tributária aprovada na Câmara, ele aponta alguns riscos preocupantes, aos quais, na sua visão, o governo deveria prestar atenção.

De início, o economista nota que o valor dos fundos criados pela PEC 45 deve ser balizado pelos ganhos projetados da reforma. O governo federal quer que o FDR signifique aportes anuais pela União de R\$ 40 bilhões, mas há estados pleiteando R\$ 100 bilhões e até R\$ 150 bilhões. Em recente artigo

para o Boletim Macro IBRE, Pires coteja os ganhos de arrecadação da União com a reforma (projetados a partir das estimativas de alta adicional do PIB mencionadas anteriormente) com o custo de transferências ao FDR. Um aporte anual ao FDR de R\$ 50 bilhões seria financiável para a União com um ganho adicional total de PIB com a reforma de 5%. A conta só fecha, para um aporte anual de R\$ 100 bilhões, com um ganho de PIB de 10%. O conservadorismo recomendável para a gestão fiscal indicaria que contar com mais de 5% – aproximadamente o piso das estimativas – de ganho de PIB com a reforma é imprudente. E ainda há o fato de que a contabilidade da compensação aos estados não leva em conta que estes também se beneficiarão com uma arrecadação ampliada de todos os tributos (e não somente daqueles que estão sendo substituídos), refletindo o PIB mais elevado.

Outro problema apontado por Pires é o prazo para se chegar à alíquota neutra, durante o qual os agentes econômicos terão que lidar com a incerteza sobre quanto pagarão de imposto no futuro. O economista, que vê o saldo líquido de ganhos da reforma como ainda amplamente positivo, teme que a criação de novas exceções na tramitação no Congresso acabe por diluir de forma mais relevante os efeitos positivos das mudanças. Como relatado acima, embora de forma geral a diferenciação tributária do novo IVA brasileiro esteja coerente com a prática internacional, já há alguns segmentos recebendo benefícios dificilmente justificáveis no projeto que foi aprovado. Seria bom que es-

ses vazamentos fossem contidos no nível em que já estão.

O *timing* da transição também é importante, e a data de partida de 2026 (e não 2025) leva em conta a agenda legislativa pós-aprovação da PEC. Já está no cronograma que algumas leis complementares terão que ser aprovadas, regulando diversos aspectos da reforma. Mas esse detalhamento é tão complexo que surge a questão sobre se a lei complementar será suficiente, ou se o dever de casa para a implementação efetiva da

---

Um problema é prazo em  
aberto para chegar à alíquota  
neutra, durante o qual  
agentes econômicos terão  
que lidar com incerteza sobre  
quanto pagarão de  
imposto no futuro

---

reforma também exigirá mais etapas de aprovação de leis ordinárias e regulamentos. A demora da transição estende o período de aumento de complexidade pela convivência de dois regimes e adia os benefícios da reforma, o que pode ser complicado politicamente.

A PEC 45 também não resolveu completamente o problema do aproveitamento dos créditos tributários, com a permanência de restrições que podem reduzir o impacto da reforma.

Um problema à parte é como funcionará o Conselho Federativo, órgão colegiado da União, estados e municípios que será criado para reger o novo regime da tributação do consumo. Esse arranjo não existe em outros países, nos quais a tendência geral é de que o governo central assumisse esse papel (no Canadá, as províncias tendem a replicar as decisões e diretrizes do governo federal). Há óbvios desafios de coordenação no Conselho Federativo, além do risco de judicialização no Supremo caso algum estado ou município (que vão reter suas autonomias tributárias) discorde de decisões do colegiado. Finalmente, a possibilidade de criação de um imposto sobre bens primários pelos estados reintroduz em alguma medida a tributação indireta sobre a produção (e não sobre o consumo) que a reforma se propõe a eliminar.

Em conclusão, Pires deixa claro que todos esses alertas não mudam sua visão geral (assim como a de Borges) extremamente positiva sobre a reforma tributária. A mensagem é apenas de que ainda há muito trabalho pela frente, com uma agenda pesada e desafiadora, mas que tem tudo para ser conduzida com sucesso pelos poderes Executivo e Legislativo no caminho de ganhos muito relevantes de bem-estar para a sociedade brasileira. A aprovação da reforma tributária na Câmara melhorou o clima da economia brasileira. 

---

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do IBRE. Dada a pluralidade de visões expostas, o documento traduz minhas percepções sobre o tema. Dessa feita, pode não representar a opinião de parte, ou da maioria, dos que contribuíram para a confecção deste artigo.