

A reforma da tributação indireta no Brasil: uma transformação histórica que tem início em 2026

Bráulio Borges

Pesquisador associado do
FGV IBRE



O ano de 2026 marca o início de uma das mais profundas transformações institucionais da história econômica brasileira recente. Após quase três décadas de debates, negociações e tentativas frustradas, a reforma da tributação indireta aprovada no final de 2023, por meio da Emenda Constitucional nº 132, começa finalmente a ser implementada. Trata-se de uma mudança estrutural que tem potencial para alterar significativamente a trajetória de crescimento e produtividade da economia brasileira nos próximos anos.

A importância dessa reforma é reconhecida internacionalmente. Em novembro de 2025, a OCDE publicou um extenso relatório intitulado *The reform of Brazil's consumption tax system: A historic achievement* (Arnold et al., 2025),¹ classificando a reforma brasileira como uma “conquista histórica”. Segundo o documento, o Brasil está se tornando pioneiro ao implementar um modelo único de IVA dual que, embora inspirado nas experiências do Canadá e da Índia, apresenta características inovadoras

que podem servir de modelo para outras economias federativas.

Desde o primeiro dia de janeiro de 2026, as empresas brasileiras passaram a conviver com os novos tributos criados pela reforma: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência estadual e municipal. Neste primeiro ano, considerado uma fase de testes, as alíquotas são simbólicas – de 0,9% para a CBS e 0,1% para o IBS. A transição completa se estenderá até 2033, quando o sistema antigo será definitivamente substituído pelo novo modelo.

O diagnóstico de um sistema disfuncional

Para compreender a magnitude dessa reforma, é preciso primeiro entender o quadro que ela busca corrigir. São vários os aspectos do atual sistema tributário brasileiro que afetam negativamente a competitividade das empresas, o chamado “custo-Brasil” e a eficiência alocativa dos fatores de produção. Entre esses aspectos, desta-

cam-se a magnitude da carga tributária propriamente dita, o desenho dos vários tributos, a complexidade do sistema e os custos associados à conformidade tributária.

A carga tributária brasileira é atipicamente elevada para nosso nível de desenvolvimento econômico. A complexidade do sistema é igualmente problemática. Levantamentos realizados por pesquisadores das universidades Ludwig Maximilian de Munique e Paderborn, na Alemanha, colocam o Brasil consistentemente entre os países com sistemas tributários mais complexos do mundo. Em 2024, nosso país ocupou a última posição no *ranking* de complexidade tributária, avaliado em 20 aspectos distintos. Essa complexidade resulta da coexistência de pelo menos cinco tributos sobre o consumo – IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS – e de uma multiplicidade de legislações: uma legislação federal extremamente complexa, 27 legislações estaduais do ICMS e 5.568 legislações municipais do ISS.

O reflexo mais visível dessa complexidade é o contencioso tributário brasileiro, um dos mais elevados do mundo. Segundo dados do Observatório do Contencioso Tributário do Insper, as disputas fiscais no Brasil somam aproximadamente R\$ 5,7 trilhões – o equivalente a cerca de 75% do PIB. Para efeito de comparação, a relação entre contencioso e PIB nos países da OCDE é de apenas 0,3%, e na América Latina, de 0,2%. Esse volume extraordinário de disputas gera enorme insegurança jurídica e afeta negativamente as decisões de investimento das empresas.

A carga tributária brasileira é atipicamente elevada para nosso nível de desenvolvimento econômico. A complexidade do sistema é igualmente problemática

Os custos de conformidade tributária são igualmente impressionantes. Estimativas recentes indicam que esses custos correspondem, em média, a 0,8% do PIB para empresas de capital aberto, podendo chegar a 5,8% do PIB para empresas menores. A complexidade é tamanha que, enquanto o departamento fiscal de grandes multinacionais nos Estados Unidos conta com poucas dezenas de colaboradores, no Brasil essas mesmas empresas mantêm equipes de centenas de profissionais dedicados exclusivamente à interpretação e ao cumprimento da legislação tributária.

O que a reforma propõe

A Emenda Constitucional nº 132/2023 promove alterações profundas no sistema tributário brasileiro, substituindo cinco tributos – IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS – por três novos tributos: a CBS, o IBS e o Imposto Seletivo (IS). A CBS e o IBS possuem a mesma base de incidência, mas suas receitas

são destinadas a diferentes esferas de governo: a primeira para a União e a segunda para estados e municípios. O Imposto Seletivo corresponde a uma taxa adicional sobre produtos que geram danos à saúde humana e ao meio ambiente.

A solução encontrada pelo Brasil – um IVA dual – foi necessária para superar os conflitos entre o governo federal e os entes subnacionais. Como destacou a professora Melina Rocha, especialista internacional em IVA, citando o conselho do professor Richard Bird: reformas tributárias em países federativos exigem “paciência infinita, negociação contínua e alguma disposição para ceder em detalhes essenciais para um lado sem perder de vista os objetivos centrais essenciais para ambos”.

De acordo com o relatório da OCDE citado anteriormente, a reforma brasileira segue as melhores práticas internacionais. A mudança da tributação da origem para o destino – um princípio fundamental dos sistemas modernos de IVA em todo o mundo – elimina os incentivos para que empresas se realizem em estados de baixa tributação, acabando com as “guerras fiscais” que distorceram a economia brasileira por décadas.

Um aspecto fundamental da reforma é que ela foi desenhada para ser neutra do ponto de vista arrecadatário. Foi definido que o montante arrecadado pelos novos tributos não poderá superar o valor efetivamente arrecadado, na média de 2012 a 2021, com os cinco tributos que serão substituídos, o que correspondeu a 12,5% do PIB.

O Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT) des-

taca três inovações fundamentais da reforma brasileira que podem servir de modelo para outros países.

A primeira é a criação de dois tributos de base ampla com crédito financeiro pleno. A reforma garante constitucionalmente que todo IBS e CBS pagos nas aquisições de bens e serviços darão direito a créditos tributários, eliminando o efeito cascata do sistema atual. Isso resolve o problema da cumulatividade que tanto prejudicava especialmente a indústria manufatureira brasileira.

A segunda inovação é o mecanismo de *split payment*, que permitirá que a parcela do IVA nas transações seja remetida diretamente às autoridades fiscais no momento da liquidação financeira, em vez de passar pelo fornecedor. Esse sistema, apoiado na infraestrutura digital avançada do Brasil – incluindo a nota fiscal eletrônica e o sistema de pagamentos instantâneos Pix –, reduzirá fraudes, aumentará a transparência e poderá viabilizar declarações de IVA pré-preenchidas em tempo real.

A terceira inovação é a isenção personalizada, ou *cashback*, que devolverá tributos pagos por famílias de baixa renda sobre itens essenciais como energia elétrica e gás de cozinha. Essa abordagem é mais eficiente do que as tradicionais isenções ou alíquotas reduzidas para produtos da cesta básica, pois focaliza os benefícios nos que realmente precisam, sem abrir mão de receitas geradas por consumidores de maior renda.

Os benefícios esperados da reforma são múltiplos e expressivos. Em primeiro lugar, há a redução da complexidade: no lugar de uma legislação federal caótica e de milhares de legislações estaduais e municipais, haverá um sistema unifi-

A prevê que avaliações quinquenais da eficiência, eficácia e efetividade de regimes diferenciados, específicos e outros regimes favorecidos no âmbito do IBS e da CBS

cado, com regras claras e homogêneas em todo o território nacional. Segundo projeções citadas no estudo da OCDE, espera-se que os custos de conformidade tributária sejam reduzidos em mais de 60% após a plena implementação do novo sistema.

Em segundo lugar, a reforma tende a eliminar a cumulatividade do sistema atual por meio da introdução do crédito financeiro pleno e pela ampliação das possibilidades de ressarcimento. No sistema atual, os tributos cobrados ao longo da cadeia produtiva muitas vezes não são recuperáveis, o que onera especialmente a indústria manufatureira, cujas cadeias produtivas são mais longas.

Em terceiro lugar, ao mudar a tributação da origem para o destino – onde os bens e serviços são efetivamente consumidos –, a reforma tende a acabar com a guerra fiscal entre estados, que gerou perdas relevantes de arrecadação e uma série de distorções alocativas ao longo das últimas décadas. A transição

da distribuição de receitas da origem para o destino ocorrerá ao longo de 50 anos, prazo necessário para viabilizar o consenso político, especialmente dos estados mais industrializados.

As concessões do Congresso e a alíquota mais alta do mundo

Embora a reforma represente um avanço inquestionável, é preciso reconhecer que o processo de regulamentação no Congresso Nacional resultou em concessões significativas que reduziram a potência da mudança. As estimativas iniciais indicavam que, com uma alíquota única para todos os bens e serviços, o IVA brasileiro poderia ficar em torno de 22% – um patamar compatível com a média internacional, dado nosso nível de dependência de tributos sobre o consumo.

No entanto, as tramitações da PEC e dos projetos de lei foram marcadas por intensa atuação de *lobbies* setoriais que conseguiram incluir seus produtos e serviços em regimes diferenciados, com alíquotas reduzidas ou zeradas.

O resultado é que a alíquota de referência combinada da CBS e do IBS está hoje estimada entre 28% e 28,5%, superando os 27% da Hungria, tornando o Brasil o país com a maior alíquota de IVA do mundo. A alíquota média ponderada de todos os produtos segue sendo os 22% citados acima.

A Lei Complementar nº 214/2025 prevê que serão realizadas avaliações quinquenais da eficiência, eficácia e efetividade de regimes diferenciados, específicos e outros regimes favorecidos no âmbito do IBS e da CBS. Na

primeira dessas avaliações, que deve ser realizada em 2031, caso a estimativa do somatório das alíquotas de referência ultrapasse 26,5%, caberá ao Poder Executivo enviar ao Congresso um projeto de lei complementar propondo ajustes nos regimes favorecidos, de modo a manter o somatório das alíquotas de referência no já mencionado patamar de 26,5%. A eficácia desse mecanismo de trava é questionável, dado o histórico de resistência do Congresso a cortar benefícios já concedidos.

A oportunidade perdida do Imposto Seletivo

Outra fragilidade da reforma é o subaproveitamento do Imposto Seletivo (IS). Em Carta do IBRE publicada em julho de 2024,² argumentamos que o IS deveria ter um papel mais ambicioso do que aquele que lhe foi reservado.

A origem conceitual do imposto seletivo – ou *excise tax* – remonta aos trabalhos do economista Arthur Pigou, nos anos 1920, e se baseia na ideia de taxar externalidades negativas para induzir mudanças de comportamento de consumo ou estimular inovações tecnológicas que reduzam a nocividade dos produtos.

Quando secretário extraordinário da Reforma Tributária, Bernard Appy afirmou que o objetivo seria arrecadar com o IS aproximadamente o mesmo que se arrecada hoje com o IPI, descontada a Zona Franca de Manaus. Considero essa uma visão limitadora. O objetivo deveria ser arrecadar mais com o IS, pelos vários motivos que discuti naquela Carta: além de gerar receita recorrente adicional, uma

Além de mitigar uma
externalidade negativa de
dimensões globais, um
carbon tax bem calibrado
geraria receita adicional que
permitiria reduzir a alíquota
de referência do IVA

maior arrecadação com o IS permitiria aliviar a carga tributária sobre os demais produtos que não geram externalidades negativas, reduzindo a alíquota de referência do IVA. Seria um sistema tributário mais racional, que melhoraria os resultados fiscais e o bem-estar, ao mesmo tempo em que reduziria gastos públicos e privados com saúde e meio ambiente.

Infelizmente, não avançamos nessa direção. Alimentos processados e ultraprocessados, por exemplo, não foram submetidos ao IS – e vários deles foram incluídos na cesta básica ampliada, com alíquota reduzida em 60%. O Congresso também incluiu na emenda constitucional uma vedação à aplicação do IS sobre armas e munições, o que, na prática, resultará em expressivo barateamento desses produtos – na contramão do que a evidência empírica sugere sobre a relação entre disponibilidade de armas e violência.

A maior oportunidade perdida, a meu ver, foi a não inclusão de um

carbon tax efetivo. Um imposto sobre emissões de carbono, aplicado na ponta do consumo (*downstream*), seria um instrumento poderoso para internalizar os custos das mudanças climáticas e acelerar a transição energética. Além de mitigar uma externalidade negativa de dimensões globais, um *carbon tax* bem calibrado geraria receita adicional que permitiria reduzir a alíquota de referência do IVA – ou, alternativamente, financiar políticas de compensação para famílias de baixa renda afetadas pelo encarecimento de energia e combustíveis.

Os impactos esperados sobre a economia

Como exatamente a reforma afetará a economia? Os principais canais de transmissão são bem identificados na literatura. O primeiro é a eliminação da cumulatividade, que reduzirá o custo efetivo do investimento em ativos fixos em cerca de 5%, incentivando a acumulação de capital físico. O segundo é a melhoria da eficiência alocativa: com a uniformização das regras, as decisões empresariais poderão se orientar pela lógica econômica, e não por considerações puramente fiscais. O terceiro é a redução dos custos de conformidade, liberando recursos para atividades mais produtivas. O quarto é a redução da insegurança jurídica, com diminuição do contencioso tributário. Por fim, a desoneração completa das exportações beneficiará a indústria manufatureira.

O que dizem as evidências empíricas sobre os impactos de reformas semelhantes a essa que o Brasil está implementando? A literatura inter-



nacional oferece achados bastante animadores. Adhikari (2020), por exemplo, estimou os impactos econômicos sobre 33 países que adotaram o modelo de tributação do IVA, substituindo tributos sobre produção e vendas no varejo. A conclusão é que a introdução do IVA levou a aumentos expressivos do PIB por trabalhador, de quase 8% cinco anos após a reforma. No caso de países de renda média-alta, grupo no qual o Brasil está inserido, esse impacto chega a quase 26% cinco anos depois e a 33% dez anos após a reforma.

Acosta-Ormaechea e Morozumi (2019), utilizando uma amostra de 30 países da OCDE entre 1970 e 2016, identificaram que, quanto mais ampla a base da tributação indireta e menor o número de alíquotas e regimes especiais, maior o crescimento econômico no médio prazo.

Para o caso brasileiro especificamente, os estudos apontam para ganhos significativos. Em trabalho que realizei em 2020 para o Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), estimei que a reforma poderia elevar o PIB potencial brasileiro em cerca de 20% em 15 anos, primordialmente via elevação da produtividade total dos fatores e aumento do estoque de capital. Considerando efeitos de segunda ordem, o impacto poderia alcançar 33% em 15 anos.

Outros estudos corroboram essa perspectiva. Oliveira (2020), do Ipea, estimou ganho de 5,3% no PIB; Domingues e Cardoso (2020) apontaram ganhos entre 4% e 20%; Ferreira *et al.* (2024) estimaram entre 6% e 8%; e o FMI, em 2024, indicou ganhos entre 6% e 11%.

Considerações finais

Não é exagero afirmar que a reforma da tributação indireta aprovada no Brasil em 2023 é a mais importante mudança institucional aprovada no país em pelo menos 20 anos, no tocante a alterações que tendem a induzir ganhos de eficiência e produtividade. Após décadas de diagnóstico conhecido e tentativas frustradas de mudança, o país finalmente conseguiu aprovar uma reforma estrutural de grande envergadura.

O ano de 2026 é apenas o começo de uma jornada de transformação que se estenderá até 2033. Os desafios de implementação são reais e não devem ser subestimados. A incerteza tributária permanecerá elevada enquanto não se resolver o trilema entre neutralidade arrecadatória, exceções setoriais e alíquota competitiva. Será necessário que o Congresso resista, durante a transição, aos *lobbies* por novas concessões – e, idealmente, revise algumas das já concedidas.

A reforma da tributação indireta não resolverá todos os problemas de nosso sistema tributário – reformas na tributação sobre a renda, sobre o patrimônio e sobre a folha de pagamentos ainda são necessárias –, mas representa um passo na direção correta e em um momento decisivo, em que o ônus demográfico pesa cada vez mais negativamente sobre nosso crescimento econômico. ■

¹Acesso em: <https://go.fgv.br/fYC4pGOy9QM>.

²Acesso em: <https://go.fgv.br/7FzW8q9fzPF>.