

Artigo

Reforma tributária, eleições e regimes diferenciados

Rubens Penha Cysne
Professor da FGV EPGE

I - O mérito das ideias

A concepção original da reforma tributária do consumo trouxe ao debate princípios sólidos do ponto de vista econômico: base ampla para bens, serviços e intangíveis, regras comuns, poucas exceções, créditos amplos e devoluções rápidas. A não cumulatividade, a tributação no destino, a desoneração das exportações e dos investimentos, a maior transparência e a simplificação das obrigações tributárias constituem avanços importantes.

Também são meritórios o uso de mecanismos de devolução para famílias de menor renda, a preservação de autonomia para a definição de alíquotas e a tributação específica de atividades geradoras de externalidades negativas. Esses princípios fornecem uma boa régua para avaliar o sistema que está sendo construído.

Reconhecer esses méritos não significa concluir que todas as escolhas feitas posteriormente devam permanecer imunes à avaliação. Reformas dessa dimensão são inevitavelmente modificadas pelo processo político. A questão relevante passa a ser verificar, à luz da experiência e de novas informações, se determinadas escolhas continuam justificadas.

Há hoje avaliações bastante diferentes sobre o estágio alcançado. Alguns consideram que a reforma requer mudanças mais profundas. Outros entendem que o essencial de seu desenho foi preservado e que a prioridade deve ser assegurar uma implementação estável. Entre essas posições existe amplo espaço para correções pontuais ou graduais que mantenham a arquitetura básica aprovada.

O período que se seguirá às eleições poderá oferecer uma oportunidade particularmente favorável para essa avaliação. O início de novos mandatos costuma ampliar o espaço político para ajustes, embora evidentemente não assegure sua aprovação. Se mudanças forem consideradas necessárias,

tende a ser menos custoso discuti-las antes que contratos, sistemas e investimentos tenham se ajustado integralmente às novas regras.

O objetivo deste texto não é escolher entre interromper, preservar integralmente ou reformular profundamente o processo em curso. Essas alternativas formam, na realidade, um contínuo. A experiência da implementação, as evidências disponíveis e as decisões políticas determinarão quanto deve ser preservado e quanto eventualmente deve ser corrigido.

Há, entretanto, um ponto específico que merece atenção desde já: a expansão dos regimes diferenciados e seus efeitos no sentido de aumentar a alíquota-padrão.

Uma alternativa seria antecipar e fortalecer a avaliação desses regimes. A manutenção de cada tratamento diferenciado poderia ser periodicamente acompanhada de demonstração de seus benefícios econômicos ou sociais, de seus custos fiscais e de seus efeitos distributivos.

Isso não significa presumir que os tratamentos diferenciados sejam inadequados. Muitos podem ter justificativas consistentes. Significa apenas submeter cada um deles ao mesmo princípio aplicado a outras políticas públicas: benefícios relevantes devem ser preservados quando seus resultados justificarem seus custos.

Uma revisão extraordinária anterior à plena implementação poderia, portanto, identificar três grupos: regimes que deveriam ser mantidos; regimes que justificariam alguma recalibragem; e situações nas quais uma redução gradual pudesse ser considerada.

Essa redução, quando recomendada, não precisaria ser abrupta. Poderia seguir cronogramas conhecidos com antecedência, permitindo adaptação de empresas e consumidores e preservando a segurança jurídica.

A proposta reconhece naturalmente as dificuldades legislativas, administrativas e políticas envolvidas. Mas elas não eliminam a conveniência de avaliar escolhas antes que seus custos de alteração se tornem maiores.

Também merece acompanhamento cuidadoso a transição para a etapa seguinte da reforma. O ano de 2026 foi concebido oficialmente como período de teste e adaptação. Algumas exigências foram flexibilizadas, sistemas continuaram sendo desenvolvidos e normas operacionais receberam ajustes ao longo do ano.

Isso não permite concluir que o sistema não estará preparado para 2027. Sugere apenas que a passagem para a cobrança efetiva deve ser acompanhada por critérios objetivos de prontidão operacional.

Empresas estão adaptando contratos, sistemas e decisões tributárias enquanto alguns parâmetros ainda se consolidam. Pequenos negócios enfrentam desafios particularmente relevantes, pois decisões tomadas hoje podem afetar preços, créditos e relações com fornecedores e clientes.

Uma política prudente seria, portanto, acompanhar rigorosamente a implementação e manter disponíveis mecanismos de contingência caso problemas operacionais relevantes sejam identificados. Eventual alteração substantiva das datas, naturalmente, não seria simples: os principais marcos da transição foram inscritos pela EC 132 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e uma modificação ampla exigiria nova emenda constitucional.

O ponto central, portanto, não é defender previamente uma postergação. É assegurar que o cronograma permaneça subordinado ao objetivo maior da reforma: construir um sistema que funcione adequadamente, com previsibilidade, segurança jurídica e custos de transição administráveis.

II - Alíquota elevada pode reforçar incentivos à informalidade

A ampliação dos regimes diferenciados elevou a alíquota-padrão necessária para preservar a arrecadação. As estimativas atualmente utilizadas situam essa alíquota em torno de 28%. É importante examinar as possíveis consequências econômicas desse nível de tributação.

O IVA possui uma virtude conhecida. Em cada etapa, a empresa paga imposto sobre suas compras e utiliza esse valor como crédito contra o tributo devido nas vendas.

Quando atividades migram para a informalidade, além da perda arrecadatória pode haver ruptura da cadeia de créditos e proteção indireta a empresas de menor produtividade

O documento fiscal do fornecedor passa, assim, a ter valor econômico para o comprador, criando um mecanismo de autofiscalização ao longo da cadeia.

A reforma brasileira reforça esse mecanismo por meio de documentos eletrônicos, integração de informações e novos instrumentos de pagamento. Isso deverá contribuir para reduzir possibilidades de evasão dentro das cadeias formalizadas.

O mecanismo, entretanto, perde força na transação com o consumidor final, que normalmente não utiliza créditos tributários. É justamente nesse ponto que a diferença entre a tributação da operação formal e a possibilidade de permanecer fora da rede fiscal pode adquirir maior importância.

Em 2023, o Ministério da Fazenda estimava que, num cenário com os regimes então existentes, a alíquota-padrão ficaria entre 20,7% e 22,0%. Com os favorecimentos adicionais então aprovados pela Câmara, a estimativa passava para 25,5% a 27,0%. Em julho de 2026, o Comitê Gestor do IBS adotou 27,91% como premissa para estimar a arrecadação de 2027.

Na experiência internacional, esse é um nível elevado. A comparação, evidentemente, deve ser feita com cautela: países diferem em renda, informalidade, capacidade administrativa e composição das bases tributárias. Ainda assim, a posição relativa do Brasil merece atenção.

Do ponto de vista microeconômico, uma alíquota mais elevada aumenta, tudo o mais constante, o benefício potencial de ocultar uma transação tributável. Isso não significa que um determinado nível de alíquota produza mecanicamente determinado grau de informalidade. Fiscalização, tecnologia, desenho institucional e penalidades também importam.

O argumento é mais restrito: quando a diferença entre operar dentro e fora do sistema formal cresce, aumenta um dos incentivos econômicos à evasão. Em uma economia que já apresenta informalidade relevante, esse efeito merece ser considerado na definição da alíquota-padrão.

Também por isso, alíquotas diferenciadas devem ser avaliadas com cuidado como instrumento distributivo. Elas beneficiam todos os consumidores daquele bem ou serviço, inclusive os de maior renda. Quando operacionalmente viáveis, transferências focalizadas podem alcançar de maneira mais direta quem efetivamente necessita de apoio.

Há ainda uma questão de eficiência. A teoria econômica indica que distorções associadas a cunhas tributárias podem crescer mais do que proporcionalmente com sua magnitude. Quando atividades migram para a informalidade, além da perda arrecadatória pode haver ruptura da cadeia de créditos e proteção indireta a empresas de menor produtividade.

Surge então um risco que merece ser monitorado: regimes diferenciados elevam a alíquota-padrão; uma alíquota mais elevada pode aumentar os incentivos à informalidade; maior informalidade estreita a base; e uma base menor pode voltar a pressionar a alíquota necessária para preservar a arrecadação.

III - Hora de avaliar exceções e reduzir a alíquota

Reduzir a alíquota-padrão e avaliar os regimes diferenciados não são agendas independentes. Dado um objetivo de arrecadação, uma base mais ampla tende a permitir uma alíquota menor.

A proposta, portanto, não é eliminar indistintamente tratamentos diferenciados. É estabelecer um processo no qual sua manutenção seja acompanhada de avaliação periódica e transparente.

Atualmente, o custo de cada benefício é diluído entre todos os

contribuintes submetidos à alíquota-padrão. Além disso, cada tratamento específico cria classificações, fronteiras e potenciais controvérsias que podem aumentar custos administrativos para empresas e governo.

A neutralidade tributária, princípio explicitamente reconhecido pela Lei Complementar nº 214/2025, recomenda minimizar situações em que decisões de consumo, produção ou organização empresarial sejam determinadas principalmente por diferenças de tratamento tributário.

Isso não significa que toda diferenciação seja indesejável. Em alguns casos, objetivos distributivos, sociais ou econômicos podem justificá-la. A questão é saber se o benefício produzido supera os custos decorrentes de uma base menor, de uma alíquota-padrão maior e de maior complexidade.

A própria Lei Complementar nº 214 já reconhece a importância dessa avaliação. Seu artigo 475 prevê revisão quinquenal dos regimes e determina que, se a soma das alíquotas de referência estimadas para 2033 superar 26,5%, o Executivo encaminhe ao Congresso medidas destinadas a reduzi-la.

É um mecanismo importante. Pode, contudo, ser complementado por avaliações anteriores e mais frequentes, especialmente enquanto o sistema ainda está sendo implementado.

Há uma razão de economia política para isso. Benefícios concentrados tendem a ter defensores facilmente identificáveis, enquanto seus custos são distribuídos entre milhões de contribuintes. Essa assimetria torna politicamente difícil rever qualquer tratamento quando cada caso é analisado isoladamente.

Uma avaliação conjunta dos regimes diferenciados pode tornar mais transparente esse custo coletivo. Alguns poderão ser confirmados integralmente. Outros talvez possam ser reduzidos. Outros ainda poderão ser substituídos por instrumentos mais focalizados.

Quando a conclusão for pela redução, a transição deve ser gradual e conhecida antecipadamente. O objetivo não deve ser produzir rupturas, mas permitir que a base tributária se amplie ao longo do tempo e que os ganhos correspondentes sejam traduzidos em redução da alíquota-padrão.

Mesmo dentro da arquitetura atualmente aprovada existe espaço para aperfeiçoamentos. Em algumas matérias poderá ser suficiente alterar a legislação complementar. Em outras, mudanças mais profundas exigiriam nova discussão constitucional.

O período posterior às eleições oferece uma oportunidade para essa reflexão antes que o novo sistema esteja plenamente consolidado. O objetivo não deveria ser reabrir indiscriminadamente a reforma, mas avaliar o mais cedo possível se é possível aproximar sua implementação dos princípios que orientaram sua concepção original.

Benefícios concentrados tendem a ter defensores facilmente identificáveis, enquanto seus custos são distribuídos entre milhões de contribuintes

A pergunta central é simples: cada regime diferenciado produz benefícios sociais suficientemente elevados para justificar o custo que impõe aos demais contribuintes?

Quando a resposta for positiva, deve ser preservado. Quando houver dúvida, deve ser reavaliado. Quando o benefício não compensar seus custos, uma redução gradual e predefinida pode ser a solução mais eficiente.

Transferências focalizadas podem, em muitos casos, proteger melhor as famílias de baixa renda do que reduções generalizadas de alíquota.

A boa reforma não é aquela que nunca é revista. É aquela que preserva seus princípios fundamentais e utiliza a experiência de sua implementação para corrigir, com prudência, o que possa ser aperfeiçoado.