

COMPARATIVO DE *ANTES E DEPOIS* DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Juliano Giassi Goularti¹

Resumo: A Reforma Tributária (EC 132/2023) busca romper com o sistema anterior, fragmentado e instável, marcado por complexidade e ineficiência. O modelo anterior era oneroso e confuso, resultado da edição de mais de 517 mil normas tributárias. A tributação sobre o consumo formava uma “sopa de letrinhas”, composta por cinco tributos principais (IPI, ICMS, ISS, PIS e Cofins), cuja sobreposição gerava cumulatividade (o chamado efeito cascata) e ampliava o “custo Brasil”. A tributação na *origem* do ICMS estimulava uma guerra fiscal entre os estados. A EC 132/2023 propõe uma modernização estrutural por meio da criação de um Imposto sobre Valor Agregado Dual, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços e pelo Imposto sobre Bens e Serviços, além do Imposto Seletivo. O novo modelo introduz a não cumulatividade plena, eliminando o efeito cascata, e a tributação no *destino*, encerrando a guerra fiscal entre os entes federativos. A alíquota final do IVA (CBS + IBS) deverá situar-se entre 26,5% e 28%. As projeções mais otimistas apontam que a Reforma poderá gerar um crescimento adicional do PIB entre 10% e 20% em 15 anos. A transição será gradual e escalonada, com início em 2026, a partir de alíquotas simbólicas, e conclusão em 2033, quando ICMS e ISS serão definitivamente extintos. A implementação plena dependerá da aprovação de leis complementares que detalharão o funcionamento do novo sistema. A criação do Comitê Gestor do IBS é um dos pontos mais controversos, por concentrar a arrecadação e a fiscalização, deslocando o debate político para as regras de governança e representação. Para mitigar a regressividade, será instituído o *cashback*, devolução de parte dos tributos pagos, direcionado às famílias inscritas no CadÚnico, especialmente sobre o consumo de produtos essenciais. A Reforma também produzirá um efeito redistributivo significativo: estima-se que cerca de R\$ 54 bilhões em receitas mudem de mãos entre os estados. O novo modelo favorece 82% dos municípios e estados consumidores, enquanto unidades produtoras, como São Paulo, que deve perder cerca de R\$ 35,2 bilhões, tendem a ser perdedoras líquidas no curto prazo.

Palavras-chave: Reforma Tributária. IVA Dual. Não Cumulatividade. Guerra Fiscal. Redistribuição Federativa.

COMPARATIVE ANALYSIS OF BEFORE AND AFTER THE TAX REFORM

Abstract: The Tax Reform (Constitutional Amendment 132/2023) seeks to break with the previous system, which was fragmented and unstable, marked by complexity and inefficiency. The former model was burdensome and convoluted, the result of more than 517,000 tax regulations having been enacted. Consumption taxation formed an “alphabet soup” composed of five main taxes (IPI, ICMS, ISS, PIS, and Cofins), whose overlapping structure generated cumulative taxation (the so-called cascade effect) and amplified the “Brazil cost”. The origin-based ICMS taxation fueled a tax war among the states. Constitutional Amendment 132/2023 proposes a structural modernization through the creation of a Dual Value-Added Tax, comprising the Contribution on Goods and Services

¹ Doutor pelo Instituto de Economia da UNICAMP e autor do livro *Política fiscal e desoneração tributária no Brasil*.

(CBS) and the Tax on Goods and Services (IBS), in addition to the Selective Tax (IS). The new model introduces full non-cumulativity, eliminating the cascade effect, and destination-based taxation, putting an end to the fiscal war among federal entities. The final VAT rate (CBS + IBS) is expected to fall between 26.5% and 28%. The most optimistic projections indicate that the Reform could generate additional GDP growth of between 10% and 20% over 15 years. The transition will be gradual and phased, beginning in 2026 with symbolic rates and concluding in 2033, when ICMS and ISS will be definitively abolished. Full implementation will depend on the enactment of complementary legislation detailing the functioning of the new system. The creation of the IBS Management Committee is one of the most controversial points, as it concentrates revenue collection and oversight, shifting the political debate toward governance and representation rules. To mitigate regressivity, a cashback mechanism will be established – a partial refund of taxes paid – directed at households registered in the CadÚnico social registry, particularly on the consumption of essential goods. The Reform will also produce a significant redistributive effect: it is estimated that approximately BRL 54 billion in revenues will change hands among the states. The new model benefits 82% of consumer municipalities and states, while producing units, such as São Paulo – which is expected to lose approximately BRL 35.2 billion – tend to be net losers in the short term. **Keywords:** Tax Reform. Dual VAT. Non-Cumulativity. Tax War. Federative Redistribution.

INTRODUÇÃO

A Reforma da tributação sobre o consumo no Brasil representa uma das mais profundas transformações do sistema tributário nacional desde a promulgação da Constituição de 1988. Ao substituir um modelo fragmentado, cumulativo e baseado em múltiplos tributos incidentes sobre bens e serviços por um sistema de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) em formato Dual, a Emenda Constitucional 132/2023 inaugura um novo paradigma político com implicações fiscais, financeiras e federativas.

Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo examinar a transição do antigo regime de tributação para o novo modelo de IVA Dual, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência estadual e municipal. A análise desenvolve-se a partir de uma perspectiva comparativa entre o *sistema anterior* e o *novo arranjo*, buscando identificar as mudanças estruturais que foram introduzidas pela Reforma.

Embora a Reforma Tributária esteja associada a objetivos amplamente reconhecidos, como a simplificação do sistema, a neutralidade econômica, o fim da guerra fiscal e a redução da litigiosidade, ela também suscita controvérsias quanto aos seus impactos econômicos e federativos. Em especial, a mudança do critério de tributação da

origem para o *destino* tende a produzir efeitos redistributivos assimétricos entre os entes subnacionais, beneficiando a maioria dos municípios consumidores, mas, simultaneamente, levantando questionamentos quanto à sustentabilidade fiscal e financeira de municípios de menor porte e menor dinamismo econômico.

É nesse contexto que se insere a hipótese deste artigo, segundo a qual a migração do critério de tributação da *origem* para o *destino*, embora tenda a promover uma redistribuição de receitas favorável à maioria dos municípios, pode produzir efeitos indiretos sobre a organização do território. Parte-se da premissa de que a perda de base arrecadatória própria por municípios de pequeno porte pode comprometer, no longo prazo, sua sustentabilidade financeira, criando incentivos à reconfiguração territorial por meio de fusão municipal.

Do ponto de vista metodológico, o estudo utiliza dados fiscais agregados e informações públicas produzidas por órgãos oficiais, como o Ministério da Fazenda e a Secretaria do Tesouro Nacional, com o objetivo de identificar tendências gerais de redistribuição de receitas decorrentes da adoção do critério de tributação no *destino*. Esses dados são empregados de forma descritiva e exploratória, sem pretensão de modelagem econométrica, servindo como base empírica para a análise comparativa entre o sistema tributário anterior e o novo modelo de IVA Dual, especialmente no que se refere à identificação de estados e municípios potencialmente “ganhadores” e “perdedores” no processo de transição.

O artigo está estruturado em quatro partes. A primeira parte examina o sistema tributário brasileiro anterior à Reforma, destacando não apenas sua complexidade, mas também seu caráter regressivo e insegurança jurídica que dele decorre. Essa seção busca evidenciar como a fragmentação de tributos, a multiplicidade de regimes especiais e a sobreposição de competências contribuíram para distorções econômicas, aumento da litigiosidade e fragilização do ambiente federativo, estabelecendo o diagnóstico que fundamenta a necessidade da Reforma.

A segunda parte analisa o novo paradigma introduzido pela Reforma Tributária, com ênfase na unificação de tributos sobre o consumo e na criação do modelo de IVA Dual. São examinados os princípios estruturantes da não cumulatividade plena e da tributação no *destino*, bem como o desenho do novo sistema, incluindo o extenso cronograma de transição e da necessidade de edição de leis complementares para

regulamentação. Essa seção busca demonstrar como o novo arranjo pretende enfrentar as disfunções do modelo anterior, ao mesmo tempo em que introduz novos desafios de coordenação e governança em um contexto federativo complexo.

A terceira parte dedica-se à análise dos impactos econômicos e das principais controvérsias associadas à nova ordem tributária, com destaque para a criação do Comitê Gestor do IBS, bem como os instrumentos de mitigação de efeitos distributivos adversos, como o mecanismo de *cashback*. Além disso, realiza-se um comparativo entre o modelo anterior e o pós-Reforma, permitindo avaliar os ganhos potenciais em termos de eficiência e neutralidade, bem como os riscos e incertezas inerentes ao processo de implementação.

A quarta parte concentra-se nos impactos redistributivos. Essa seção analisa a redistribuição de receitas decorrente da adoção do critério de tributação no *destino*, identificando estados e municípios potencialmente “ganhadores” e “perdedores” no processo de transição. A partir dessa análise, discute-se a hipótese de que a perda de base arrecadatória própria por municípios de pequeno porte e menor dinamismo econômico pode comprometer sua sustentabilidade financeira no longo prazo, criando incentivos econômicos e institucionais à reconfiguração do território, inclusive por meio de processos de fusão municipal. Dessa forma, o artigo busca articular os efeitos da Reforma com suas possíveis consequências estruturais para o federalismo brasileiro.

Em última análise, este estudo examina os impactos da Reforma Tributária sobre o pacto federativo, oferecendo subsídios para a compreensão da nova dinâmica de arrecadação e distribuição entre os entes da federação.

1. O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: BREVES NOTAS DE “COMO ERA”

O sistema tributário brasileiro, em sua configuração anterior à atual Reforma Tributária, caracterizava-se por uma estrutura complexa, fragmentada e marcada por múltiplas competências entre União, estados e municípios. Cada ente federativo detinha autonomia relativa para instituir tributos, o que resultava em sobreposição de incidências, disputas fiscais e insegurança jurídica para contribuintes e investidores. A autonomia conferida aos estados para definir as alíquotas do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) configurou-se como um dos principais

entraves à harmonização do sistema tributário. Tal autonomia, exercida de forma fragmentada e concorrencial, alimentou a guerra fiscal, marcada pela concessão unilateral de benefícios e pela proliferação de regimes especiais, o que comprometeu a uniformidade das alíquotas, distorceu a alocação de recursos e enfraqueceu a cooperação federativa.

No modelo anterior, o sistema tributário brasileiro refletia mais um mosaico de interesses regionais e setoriais do que um modelo coerente e eficiente de arrecadação e distribuição de receitas. A estrutura tributária consolidou-se ao longo do tempo por meio de sucessivas Reformas pontuais, pressões políticas e acomodações federativas, resultando em um arranjo complexo, assimétrico e frequentemente contraditório. A ausência de harmonização entre os entes federados e a predominância de soluções casuísticas consolidou um sistema que operava mais por exceções do que por princípios estruturantes claros.

1.1. COMPLEXIDADE DO SISTEMA

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o ordenamento jurídico brasileiro passou por uma intensa produção normativa. Nesse período, foram editadas mais de 7,8 milhões de normas, o que corresponde, em média, a 860 novas normas por dia útil. No campo tributário, a profusão é ainda mais expressiva: 517.388 normas editadas, o equivalente a mais de 2,36 normas tributárias por hora em dias úteis. Em 36 anos de vigência da Constituição, já foram aprovadas 19 emendas constitucionais voltadas à matéria tributária, evidenciando a instabilidade e a fragmentação do sistema, constantemente submetido a alterações que dificultam a previsibilidade e a segurança jurídica (OLENIKE *et al.*; 2024).

No campo da tributação sobre o consumo, coexistiam cinco tributos principais: o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de competência federal; o ICMS, estadual; o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS), municipal; além das contribuições sociais Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), também federal. Essa fragmentação configurava o que se costumava chamar de “sopa de letrinhas tributária”, pois cada tributo possuía bases de cálculo próprias, diferentes alíquotas, regimes de apuração distintos e inúmeras exceções.

O resultado era um emaranhado normativo que aumentava os “custos de conformidade” para empresas, alimentava disputas judiciais e reduzia a previsibilidade das decisões de investimento. Todavia, era um sistema descentralizado, reflexo da repartição de competências prevista na Constituição de 1988 onde cada ente definia suas próprias regras, com bases de cálculo, alíquotas e regimes de apuração distintos, muitas vezes contraditórios.

A complexidade era agravada pela existência de regimes de apuração distintos dentro de um mesmo tributo, como no caso do PIS/Cofins, que podiam ser cobrados de forma cumulativa ou não-cumulativa. Essa duplicidade de regras gerava um ambiente de elevada insegurança jurídica, já que a definição sobre o que poderia ou não ser considerado crédito tributário era constantemente objeto de interpretação administrativa e judicial. Outro ponto crítico era a cumulatividade. Em muitas operações, especialmente no regime cumulativo de PIS/Cofins e em situações específicas do ICMS, ocorria a incidência de imposto sobre imposto, o chamado efeito cascata. Isso significava que o tributo pago em uma etapa da cadeia de produção não era integralmente recuperado na etapa seguinte.

A tributação na *origem*, característica central do ICMS, representava outra distorção estrutural. Por ser cobrado no estado *produtor*, o imposto fomentava uma competição predatória entre as Unidades da Federação (UFs). Estados mais ricos utilizavam sua capacidade financeira para oferecer renúncias fiscais e atrair empresas, aprofundando desequilíbrios regionais e fragilizando o pacto federativo. Esse fenômeno, conhecido como guerra fiscal, não apenas desorganizou o sistema federativo, como também deu origem a uma infinidade de benefícios tributários que comprometeram a arrecadação e geraram insegurança para os próprios beneficiários, já que tais incentivos eram frequentemente questionados no Supremo Tribunal Federal (STF).

Os conflitos regionais foram-se acumulando, tornando mais difícil a implementação de política fiscal cooperativa. As estratégias adotadas pelos estados que, diante do vácuo deixado pelo “estado nacional-desenvolvimentista”, e na ausência de um projeto hegemônico, estabeleceu, nos dizeres de Abrucio (2001), um “federalismo estadualista”, não cooperativo e predatório. Em resumo, a competição desenfreada por investimentos privados acaba gerando uma série de problemas econômicos e sociais, além de enfraquecer o pacto federativo.

1.2. REGRESSIVIDADE DO TRIBUTO

Além desses problemas de eficiência, o sistema tributário anterior era também regressivo. Como a maior parte da arrecadação incidia sobre o consumo, e não sobre a renda ou o patrimônio, os mais pobres eram proporcionalmente mais onerados. Uma família de baixa renda, que gasta quase todo o seu orçamento em bens essenciais como alimentos, energia elétrica e transporte, acabava destinando parcela muito maior de sua renda ao pagamento de tributos do que uma família rica.

No Brasil não se respeita o princípio da justiça fiscal na função distributiva que recomenda que aquelas pessoas com maior nível de rendimento sejam proporcionalmente mais oneradas do que os contribuintes de menor renda, isso porque o grau de progressividade do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) possui poucas faixas de rendimentos sobre as quais são aplicadas as alíquotas do imposto. A capacidade de o estado tributar e desonerar a sociedade depende das correlações de força que governam a economia e a política. A desigualdade social no Brasil é, e sempre foi um projeto, uma escolha política das elites nacionais. No país optou-se pela construção social de um sistema tributário em que seis empresários concentram a mesma riqueza que os 100 milhões mais pobres do país, cerca de metade da população brasileira. Em 2022, mais da metade da população do país (58,7%) estava em insegurança alimentar. São mais de 125 milhões de brasileiros que não têm comida garantida todo dia. Nem em quantidade, nem em qualidade. Entre eles, 33 milhões vivem uma realidade ainda mais cruel; *passam fome* (II VISIGAN, 2022).

Comparações internacionais reforçam esse diagnóstico, segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), nos países membros, em média, 33% da carga tributária recaem sobre o consumo, 34% sobre a renda e 6% sobre o patrimônio, no Brasil pré-Reforma, o imposto sobre o consumo representam 42,9% da arrecadação total. O ICMS é a principal fonte de receita, 22,4%, enquanto IPI, Imposto de Importação, Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), Cofins e Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) compõem 17,6% e ISS 3,0%. Impostos sobre renda do trabalho somam 35,8%, incluindo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (5,5%), IRPF/Rendimentos do Trabalho e Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público(PASEP) (7,5%), Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e RPPS/Federal, estados e municípios

(21,1%). Impostos sobre o capital contribuem com 17,7%, liderados por Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) (10,9%).

Tabela 1: Dados sobre receitas fiscais no Brasil.

Tributo	Classificação	Jurisdição	% Receita Total
IPI, Importação, CIDE, Cofins e IOF	Consumo	Federal	17,55
ICMS	Consumo	Estadual	22,41
ISS	Consumo	Municipal	2,96
IRPF, IRRF/Remessas ao Exterior e			
IRRF/Outros	Renda	Federal	3,54
FGTS	Trabalho	Federal	5,5
IRRF/Rendimentos do Trabalho e			
PIS/PASEP	Trabalho	Federal	7,48
Salário educação e Sistema S	Trabalho	Federal	1,78
RGPS e RPPS/Federal	Trabalho	Federal	19,38
RPPS/Estados	Trabalho	Estadual	1,16
RPPS/Municípios	Trabalho	Municipal	0,52
IRPJ, CSLL	Capital	Federal	10,94
ITR e IRRF/Capital	Capital	Federal	2,82
CPMF	Capital	Federal	0,58
IPVA e ITCD	Capital	Estadual	2,26
IPTU e ITBI	Capital	Municipal	1,12

Fonte: Nelson da Silva, Angelo Marsiglia Fasolo, Carla Tito Fernandes.

Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/noticiablogbc/22/noticia>>.

O problema é que a Reforma não modificou essa lógica regressiva. Embora tenha modernizado a tributação sobre o consumo, substituindo um sistema fragmentado e cumulativo por um modelo mais simples e transparente, a espinha dorsal da carga tributária brasileira continua assentada sobre o consumo, e não sobre a renda ou o patrimônio. Em outras palavras, a simplificação e a redução de distorções são avanços importantes, mas não significam uma redistribuição do peso tributário entre classes sociais. Isso evidencia a diferença entre eficiência e justiça fiscal. Em resumo, tal configuração apresentada na Tabela 1 afasta-se de um desenho orientado pela equidade vertical e pela eficiência alocativa, aproximando-se de um modelo tributário que privilegia bases amplas de arrecadação indireta em detrimento de maior progressividade estrutural.

A Reforma avança na eficiência, ao reduzir custos de conformidade, mitigar litígios e dar mais segurança jurídica. Mas no quesito justiça social, sua contribuição é

limitada, ou seja, *o sistema permanece estruturalmente regressivo*, sem enfrentar de forma estrutural a baixa tributação sobre lucros, dividendos e grandes patrimônios dimensões em que o Brasil ainda se distancia das práticas adotadas por países desenvolvidos. Assim, a Reforma melhora o funcionamento do sistema, mas não resolve o desequilíbrio distributivo. Isso abre espaço para um segundo momento de debate: se o Brasil quiser aproximar-se do padrão internacional e reduzir desigualdades, será inevitável discutir a tributação da renda e do patrimônio de forma mais incisiva.

1.3. INSEGURANÇA JURÍDICA

A multiplicidade de normas, as divergências interpretativas entre os entes federativos e a intensa judicialização de questões fiscais consolidaram um ambiente de incerteza para empresas e cidadãos. A Reforma Tributária busca mitigar esse quadro ao simplificar a tributação sobre o consumo, unificar tributos e estabelecer regras mais claras e uniformes. No entanto, sua efetividade dependerá da regulamentação infraconstitucional e da capacidade de cooperação entre União, estados e municípios. Até que o novo modelo esteja plenamente implementado, o país continuará convivendo com sobreposições normativas, dúvidas interpretativas e disputas judiciais, o que demonstra que a segurança jurídica é uma meta em construção, e não um resultado imediato da Reforma.

A insegurança jurídica herdada do sistema anterior também se manifesta no elevado volume de litigância tributária, especialmente nas relações entre contribuintes e a Fazenda Pública. O relatório *Justiça em Números 2024*, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), evidencia a dimensão do problema: as execuções fiscais correspondem a 31% do total de processos pendentes no Judiciário e a 59% de todas as execuções em curso. A taxa de congestionamento dessas ações chega a 87,8%, e o tempo médio de tramitação ultrapassa sete anos e nove meses. Esses dados revelam a ineficiência estrutural do modelo de cobrança da dívida ativa e mostram como a litigância repetitiva envolvendo o poder público se transformou em obstáculo à racionalidade econômica e à eficiência judicial.

Esse cenário de alta litigância e sobrecarga do Poder Judiciário reflete diretamente na complexidade e a fragmentação do sistema tributário brasileiro. A sobreposição de competências e a instabilidade normativa alimentam a insegurança jurídica e incentivam

contestações tanto por parte dos contribuintes quanto do próprio Estado. As execuções fiscais, que dominam o estoque de processos em tramitação, ilustram um modelo disfuncional, em que o custo da cobrança judicial muitas vezes supera o valor efetivamente recuperado. Tal dinâmica acentua a morosidade, fragiliza a eficiência arrecadatória e compromete a previsibilidade das políticas públicas.

Em última instância, a litigiosidade excessiva não apenas expõe as “falhas estruturais do sistema”, mas também reforça a urgência de uma Reforma que simplifique a legislação, reduza conflitos federativos e fortaleça mecanismos extrajudiciais de resolução de controvérsias.

2. O NOVO PARADIGMA DA REFORMA: O IVA DUAL

É nesse contexto que a EC 132/2023 surge como uma tentativa de romper com as “falhas estruturais”. No entanto, a experiência nacional recomenda prudência: sem uma mudança cultural na forma de legislar e sem um compromisso político consistente com a “estabilidade normativa”, há o risco de que a Reforma se transforme em mais um episódio na longa trajetória de complexidade e instabilidade do sistema tributário do país.

2.1. A UNIFICAÇÃO DE TRIBUTOS E A CRIAÇÃO DO IVA DUAL

A principal mudança estrutural é a unificação dos cinco tributos sobre o consumo (ICMS, ISS, IPI, PIS, Cofins) em dois novos tributos de IVA: o IBS, de competência dos estados e municípios, e a CBS, de competência federal. Este modelo é conhecido como IVA Dual e é similar a sistemas adotados em outros países com estrutura federativa, como o Canadá, que também busca harmonizar as bases de arrecadação federal e subnacionais. Adicionalmente, será criado o Imposto Seletivo (IS), que incidirá sobre bens e serviços que causem prejuízos à saúde e ao meio ambiente, com uma finalidade extrafiscal de desincentivar o consumo desses itens.

A unificação dos tributos e a criação do IVA Dual, em substituição ao sistema fragmentado, constituem o cerne da simplificação proposta, que promete reduzir o “emaranhado burocrático” e de sobreposições legislativas que caracterizavam o modelo antigo. Isto é: a Reforma aproxima o Brasil dos padrões internacionais de tributação sobre o consumo, todavia, sem suprimir a autonomia dos entes federados, mas reorganizando-a dentro de uma lógica cooperativa.

2.2. NÃO CUMULATIVIDADE E TRIBUTAÇÃO NO *DESTINO*

A EC 132/2023 eleva dois princípios essenciais a um novo patamar de aplicação. A não cumulatividade garante que o imposto pago em uma etapa da cadeia produtiva possa ser integralmente utilizado como crédito na etapa seguinte, eliminando de forma definitiva o efeito cascata. Este modelo, inspirado no sistema europeu, desonera o investimento e a produção, pois o imposto incidirá apenas sobre o valor agregado em cada etapa, aumentando a competitividade das empresas.

Simultaneamente, o princípio da tributação no *destino* visa acabar com a guerra fiscal ao retirar o incentivo para a concessão de benefícios fiscais na *origem*, promovendo uma redistribuição de receitas entre estados e municípios, ou seja, com a Reforma, o ICMS será substituído pelo IBS, de abrangência nacional, o que deve acabar com a possibilidade de benefícios unilaterais concedidos por estados.² Logo, para garantir a “neutralidade”, isonomia e transparência do IBS, o novo sistema tributário proíbe a concessão de benefícios fiscais que reduzam a base de cálculo do imposto. Essa abordagem é essencial, considerando que o IBS é um imposto do tipo IVA, projetado para incidir sobre todas as atividades econômicas, demandando uma base ampla que englobe todos os bens e serviços.

A transição será progressiva, com um prazo longo para que as empresas se adaptem de forma suave à mudança. Durante esse período de transição (Quadro 1 e 2), os benefícios fiscais dos impostos substituídos serão gradualmente reduzidos, acompanhando as diminuições das alíquotas. A adoção do IVA Dual e do princípio do *destino* é um mecanismo de busca por um novo equilíbrio federativo.

2.3. O CRONOGRAMA DE TRANSIÇÃO E OS DESAFIOS REGULATÓRIOS

A transição, conforme definida no cronograma da EC 132/2023 (Quadros 1 e 2), foi concebida de forma gradual e escalonada, com o objetivo de minimizar impactos

² No ano de 2023, a Constituição Federal foi modificada em razão da aprovação, pelo Congresso Nacional, da EC 132/2023, que alterou o Sistema Tributário. A Lei Complementar 214, de 16 de janeiro de 2025, regulamentou parte dos dispositivos constitucionais introduzidos pela EC 132/23 e a outra parte da regulamentação está inserida na Lei Complementar 227, 13 de janeiro de 2026. Logo, a Constituição proibiu a criação de benefícios relacionados ao IBS e à CBS, fora os casos expressamente previstos no texto constitucional. Essa previsão representa uma iniciativa para combater a guerra fiscal. Além de evitar a guerra fiscal, ao determinar que os benefícios e incentivos somente poderão estar relacionados às situações previstas na Constituição, evita-se a criação de inúmeras regras diferenciadas, que tornariam a legislação muito mais complexa, contrariando o princípio da simplicidade.

econômicos e administrativos. Essa estratégia busca garantir tempo suficiente para que tanto o setor público, abrangendo os governos federal, estaduais e municipais, quanto o setor privado, em especial as empresas de diferentes portes e segmentos, possam se ajustar às novas regras, sistemas e obrigações tributárias. Trata-se, portanto, de um processo planejado para assegurar estabilidade, previsibilidade e adaptação progressiva ao novo modelo tributário.

Quadro 1: Cronograma de transição da Reforma Tributária.

Tributo	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
PIS	Sem alteração	Extinção						
COFINS	Sem alteração	Extinção						
				Alíquotas serão definidas pelo Senado, seguindo os limites da Lei Complementar.				
CBS	0,90%	8,70%	8,70%					
ICMS	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	90%	80%	70%	60%	Extinção
ISS	Sem alteração	Sem alteração	Sem alteração	90%	80%	70%	60%	Extinção
IBS	0,1% estadual	0,05% estadual + 0,05% municipal	0,05% estadual + 0,05% municipal	10%	20%	30%	40%	100%
IPI	Sem alteração	Alíquota reduzida a 0% e mantida para produtos que possuem incentivos na ZFM						
IS		Alíquota e bases de cálculo serão definidas por Lei.						

Fonte: EC 132/2023.

Nesse cenário, a implementação da Reforma Tributária não ocorrerá de forma imediata. A partir de 2026, terá início um período experimental, durante o qual serão aplicadas alíquotas simbólicas — 0,9% para a CBS e 0,1% para o IBS — com o objetivo de permitir que os contribuintes se familiarizem com o novo sistema e que o Comitê Gestor organize a operação tributária de maneira eficiente. A extinção definitiva de tributos antigos, como ICMS e ISS, está programada apenas para 2033, assegurando que a transição ocorra de forma gradual, ordenada e planejada, minimizando impactos sobre empresas, consumidores e administrações públicas.

O cronograma da Reforma Tributária estabelece um período de transição entre 2026 e 2033, focado na unificação da tributação sobre consumo. A principal mudança é a substituição dos atuais PIS e Cofins pela CBS, que inicia com alíquotas de referência em 2026 e 2027 e terá sua alíquota final definida pelo Senado a partir de 2029. Já os estaduais ICMS e municipais ISS, que serão substituídos pelo IBS, terão uma extinção mais lenta, que se completa apenas em 2033. Paralelamente, o IPI terá sua alíquota reduzida a zero a partir de 2027, exceto para a Zona Franca de Manaus, e o IS será implementado por Lei.

A fase de maior impacto ocorre entre 2029 e 2032, quando as alíquotas do ICMS e ISS serão progressivamente reduzidas (de 90% para 60% da alíquota plena), e a participação do IBS aumentará anualmente (de 10% para 40% até 2032), garantindo a convivência dos regimes durante o período de adaptação. Em 2033, o ICMS e o ISS são extintos, e o IBS alcança 100% de sua participação. Este período de transição de oito anos visa permitir a adaptação das empresas e dos entes federativos ao novo sistema de IVA Dual (IBS e CBS) sem causar choques econômicos abruptos.

A seguir, o Quadro 2 descreve o cronograma de implementação da Reforma, que será gradual e se estenderá por quase uma década para garantir a transição. O processo começa com um período de testes em 2026, no qual serão cobradas alíquotas simbólicas do IBS e da CBS. Em 2027, a CBS entra em vigor, substituindo o PIS e a Cofins. O processo de unificação continua em 2029, quando o IBS é implementado de forma gradual, levando à extinção progressiva do ICMS e do ISS. O ponto final desse processo ocorre em 2033, ano em que o ICMS e o ISS são definitivamente extintos, consolidando o novo modelo de IVA Dual como a única forma de tributação sobre o consumo no Brasil.

Quadro 2: Cronograma de transição da Reforma Tributária (2026-2033).

Ano	Ações/Eventos	Observações
2026	Período de testes	Início da cobrança de alíquotas simbólicas (0,9% para CBS e 0,1% para IBS) para adaptação e avaliação.
2027	Entrada em vigor da CBS	CBS federal passa a ser cobrada integralmente; PIS e Cofins começam a ser gradualmente extintos.
2029	Entrada em vigor do IBS	IBS passa a ser cobrado de forma gradual; ICMS e ISS começam a ser extintos, com a redução progressiva de suas alíquotas.
2033	Extinção definitiva	ICMS e ISS são formalmente extintos, e o sistema de IVA Dual passa a ser a única forma de tributação sobre o consumo.

Elaborado pelo autor.

2.4. NECESSIDADE DE LEIS COMPLEMENTARES

A EC 132/2023 inaugurou o novo sistema tributário brasileiro. Mas sua implementação depende da aprovação de um conjunto de leis complementares, que darão corpo e detalhes. A transição, no entanto, não é isenta de riscos e incertezas. A maior delas reside na falta de clareza sobre o impacto em setores específicos, especialmente o de serviços. Esse setor, que já representa a maior fatia do Produto Interno Brasileiro (PIB), enfrenta um futuro ainda incerto.

Embora o texto constitucional tenha estabelecido as diretrizes gerais, como a criação do IBS e da CBS, e instituído o Comitê Gestor, a forma como essa transição ocorrerá e o modo como o novo sistema será operacionalizado no dia a dia dependem dos projetos de Lei Complementar propostos pelo Poder Executivo. Essas leis são a tradução das intenções da EC 123/2023 em regras claras e aplicáveis. Eles detalham aspectos cruciais, como a forma de cálculo dos impostos, a definição de suas bases e a maneira como os créditos tributários serão aproveitados. Sem essas leis, a Reforma não passa de uma promessa constitucional.

Longe de estar finalizada, a atividade legislativa entra agora numa nova fase política: o processo de emendas e debates será o termômetro definitivo do novo sistema tributário nacional. Grupos de interesse e frentes parlamentares intensificarão a defesa de regimes diferenciados. A resistência do sistema será medida pela capacidade do Executivo em manter a espinha dorsal da Reforma sem ceder a pressões que resultem em uma colcha de retalhos legislativa.

3. IMPACTOS ESPERADOS E CONTROVÉRSIAS DA NOVA ORDEM TRIBUTÁRIA

A Reforma Tributária é amplamente considerada um instrumento capaz de impulsionar o crescimento econômico e promover maior justiça social. No entanto, também desperta controvérsias relevantes, especialmente quanto aos seus impactos distributivos e às mudanças na estrutura federativa.

A Reforma tem o potencial de gerar um crescimento adicional do PIB de 10% a 20% em um período de 15 anos. As projeções macroeconômicas variam, e a incerteza sobre a alíquota final é um dos principais fatores. O estudo do Instituto Fiscal Independente (IFI), por exemplo, aponta uma estimativa mais conservadora, com um impacto anual de 0,2% a 1,2%. A estimativa para a alíquota final do IVA (CBS + IBS) é que fique entre 26,5% e 28%, o que tornaria o Brasil um dos países com maior carga tributária sobre consumo no mundo. O Secretário Extraordinário da Reforma Tributária, Bernard Appy, estimou uma alíquota de 9,3% para a CBS e 18,7% para o IBS, totalizando 28%. O quadro 3 compara as diferentes projeções de impacto no PIB:

Quadro 3: Projeções de crescimento adicional do PIB com a Reforma Tributária.

Fonte/Estudo	Cenário	Projeção de Crescimento do PIB
Ministério da Fazenda	Otimista	12% a 20% em 15 anos
Estudo da Tendências Consultoria	Pouco Otimista	4% a 8% em 10 anos
IFI (Estudo Eduardo Nogueira)	Básico	0,2% a 1,2% de crescimento anual
Estudo da Tendências Consultoria	Pessimista	Efeitos nulos

Elaborado pelo autor.

A alíquota final do IVA, que pode variar entre 25% e 35% dependendo de futuras regulamentações, é considerada alta em comparação com padrões internacionais. A capacidade de manter a carga tributária atual, conforme previsto no texto constitucional, é um dos principais desafios e gerará o debate sobre a definição da alíquota de referência e a inclusão de setores em regimes especiais.

3.1. O DEBATE SOBRE O COMITÊ GESTOR DO IBS

A criação de um Comitê Gestor para a administração compartilhada do IBS é um dos pontos mais controversos da Reforma. Defensores argumentam que o órgão é essencial para a integração das administrações tributárias e para a simplificação, além de

reduzir custos e aumentar a transparência. Críticos apontam para uma possível violação da autonomia federativa, pois o órgão teria competências que seriam próprias dos entes federados, como a arrecadação, fiscalização e distribuição das receitas do imposto.

A EC 132/2023, resultado da Reforma Tributária sobre o consumo, marca uma transformação profunda no federalismo fiscal brasileiro, sinalizando uma crescente centralização. Tradicionalmente, o sistema tributário nacional é caracterizado por uma autonomia considerável de estados e municípios na gestão de seus principais impostos, o que está prestes a mudar drasticamente. A principal argumentação para essa mudança é a busca por simplificação e eficiência. A ideia é eliminar a guerra fiscal, padronizar as regras. Todavia uma observação: a disputa política se desloca, sai da guerra fiscal e entra na disputa pela composição e pelas regras de distribuição dentro do Comitê Gestor³, que será a nova instância de poder fiscal no país.

A proposta de eliminar a guerra fiscal e padronizar as regras tributárias no Brasil é, um avanço importante em direção à justiça federativa. Durante décadas, estados e municípios competiram entre si por meio da concessão de benefícios fiscais, criando um ambiente de distorções, perda de arrecadação e desequilíbrio competitivo. No entanto, embora a Reforma Tributária busque encerrar essa disputa, ela não elimina o componente político do federalismo fiscal, apenas o reconfigura. Com a criação do Comitê Gestor⁴, que será responsável por administrar a arrecadação e a distribuição do IBS, a arena de disputa entre os entes federados muda de forma. A competição que *antes* se dava por meio de incentivos fiscais diretos *passa* a ocorrer no campo institucional, em torno das regras de composição e de voto dentro desse Conselho, bem como dos critérios de rateio da receita tributária. Em outras palavras, a guerra fiscal dá lugar à influência política decisória.

Esse deslocamento é relevante porque o Comitê Gestor se tornará um novo centro de poder fiscal no país, com capacidade de impactar profundamente as finanças estaduais e municipais. Estados mais populosos ou economicamente dinâmicos tenderão a buscar maior peso político nas deliberações, enquanto estados menores e menos desenvolvidos

³ Esse órgão, responsável por administrar a arrecadação e a distribuição do IBS, torna-se o novo epicentro do poder fiscal. Os estados não mais lutarão para dar benefícios, mas sim para influenciar a composição do conselho, as regras de rateio dos fundos de compensação e as alíquotas aplicadas.

⁴ Funções do Comitê Gestor incluem: i) arrecadação do imposto; ii) fiscalização; iii) interpretação uniforme da legislação tributária do IBS; iv) distribuição das receitas entre os entes federativos (estados, município, DF).

lutarão por mecanismos compensatórios que garantam sua autonomia financeira. Assim, a promessa de um sistema mais harmonioso e eficiente pode ser frustrada se não houver equilíbrio federativo real na estrutura decisória. A Reforma elimina a guerra fiscal na forma. Mas altera o campo de disputa: *antes* travada por meio de renúncias tributárias, *agora* ela se desloca para as instâncias de governança e decisão fiscal nacional

O “desafio”, portanto, é evitar que o Comitê Gestor se transforme em um novo espaço de assimetrias e barganhas políticas, justamente aquilo que a Reforma pretende superar. Todavia essa mudança estrutural inverte a lógica do federalismo fiscal, pois o que era autônomo e de decisão individual de cada ente, agora passa a ser coordenado e administrado por uma única entidade.

3.2. CASHBACK

Um dos objetivos da Reforma é a “redução da regressividade” do sistema tributário, que hoje onera mais o consumo das famílias de baixa renda do que a dos mais ricos. O *cashback*, nesse contexto, é um mecanismo de devolução de parte do imposto pago no consumo de bens e serviços. A ideia central é mitigar o impacto da tributação sobre as famílias mais vulneráveis, já que os impostos sobre o consumo, como o IBS e a CBS, incidem de forma igualitária sobre todos, independentemente da renda.

O *cashback* busca corrigir essa distorção. Ao devolver uma parcela do imposto, o governo garante que a carga tributária seja mais justa e que o dinheiro devolvido possa ser usado para suprir outras necessidades básicas da família. A EC 132/2023 apenas estabeleceu a diretriz geral, e os detalhes serão definidos por leis complementares. No entanto, a proposta do Poder Executivo, que está em tramitação no Congresso, já esboça como o sistema deve operar:

- **Identificação das Famílias:** O sistema de *cashback* será destinado às famílias cadastradas no CadÚnico, base já utilizada pelo governo para identificar e administrar programas sociais. Essa integração garante maior precisão na seleção do público-alvo e evita sobreposição de benefícios.
- **Monitoramento das Compras:** Para viabilizar a devolução, o governo precisará monitorar o consumo das famílias beneficiárias. Isso ocorrerá por meio da inclusão do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) na nota fiscal no momento da compra, permitindo rastrear os gastos e calcular o valor do imposto a ser restituído.

- **Devolução do Imposto:** O ressarcimento do imposto pago será realizado diretamente às famílias, possivelmente por meio de transferências bancárias periódicas. Esse mecanismo busca assegurar transparência, agilidade e eficiência na execução do programa.

A proposta inicial estabelece que a devolução de tributos seja maior para produtos da cesta básica, como alimentos, itens de higiene e outros bens de primeira necessidade, enquanto outros produtos e serviços receberiam uma restituição parcial ou simbólica. A lógica por trás dessa diferenciação é priorizar o consumo essencial, direcionando o benefício para as famílias de baixa renda que comprometem a maior parte de sua renda com necessidades básicas. Com isso, busca-se corrigir parcialmente a regressividade do sistema tributário brasileiro, no qual os mais pobres acabam pagando proporcionalmente mais impostos sobre o consumo do que os mais ricos.

Além de aliviar o orçamento familiar, o modelo pretende estimular a formalização das compras, já que o uso do CPF na nota fiscal passa a ser um requisito para o recebimento do benefício. Isso fortalece o controle fiscal, amplia a arrecadação e melhora a transparência na relação entre o estado e o cidadão. Em suma, o sistema de *cashback* não é apenas uma medida de compensação, mas também uma ferramenta de inclusão social e de modernização tributária, que alinha eficiência econômica com *justiça distributiva relativa*.

3.3. COMPARATIVO: *ANTES VS. DEPOIS DA REFORMA TRIBUTÁRIA*

O Quadro 4 sintetiza as principais mudanças trazidas pela EC 132/2023 comparando o sistema tributário brasileiro *antes e depois* da EC, evidenciando uma transição de um modelo fragmentado e ineficiente para um mais simplificado e transparente. O novo sistema substitui os cinco impostos principais sobre o consumo (ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins) por um IVA Dual (IBS e CBS), além do IS.

A EC 132/2023 é, sem dúvida, *um marco histórico*. Ela reescreve as regras do jogo tributário no Brasil, propondo a extinção de impostos complexos como o ICMS, ISS e IPI, para dar lugar a um sistema unificado. O texto constitucional é apenas a ponta do iceberg. Se assim podemos dizer, a EC 132/2023 é o *mapa da obra*, mas as leis complementares são os *projetos de engenharia detalhados*. Sem esses projetos, a obra não pode ser construída. A aprovação da Emenda foi à primeira “vitória”, mas a batalha

final será travada no nível infraconstitucional, onde cada detalhe, cada alíquota, cada regra de transição será definida.

Quadro 4: Comparativo do sistema tributário brasileiro: *antes* e *depois* da Reforma.

Característica	Sistema Anterior (<i>Antes da EC 132/2023</i>)	Novo Sistema (<i>Depois da EC 132/2023</i>)
Tributos Principais	ICMS, ISS, IPI, PIS, CofinS	IBS, CBS e IS
Princípio de Tributação	Tributação na <i>origem</i> (ICMS)	Tributação no <i>destino</i> (IBS, CBS)
Cumulatividade	Cumulatividade parcial, com efeito cascata. PIS/Cofins com regime cumulativo para certas empresas	Não Cumulatividade plena. Crédito de imposto garantido em todas as etapas da cadeia produtiva
Conflito Federativo	Guerra fiscal para atrair investimentos com incentivos fiscais	Eliminação da guerra fiscal, com a arrecadação destinada ao local de consumo, e não de produção
Simplificação e Transparência	Sistema fragmentado, com mais de 27 legislações para o ICMS e 5.500 para o ISS. Imposto escondido no preço	Unificação em um IVA Dual, com base de cálculo única e alíquotas harmonizadas. Imposto transparente, visível na nota fiscal
Custo de Conformidade	1.501 horas anuais para pagar impostos e contencioso de 25,8% do PIB	Projeção de redução significativa com a simplificação, aumentando a produtividade e a competitividade

Elaborado pelo autor.

Conforme o Quadro 5 abaixo, o cronograma da Reforma Tributária prevê uma transição gradual para o novo sistema de tributos sobre o consumo, iniciando-se em 2024 com a regulamentação das leis complementares da CBS, IBS e IS. Em 2025, ocorrem preparativos técnicos sem cobrança de novos tributos. Em 2026, entram em vigor alíquotas simbólicas (0,9% para a CBS e 0,1% para o IBS) para testes. No ano de 2027, o IS passa a valer, a CBS substitui PIS e Cofins, e o IPI é extinto, exceto na Zona Franca de Manaus (ZFM). A transição do IBS começa em 2028, com redução gradual de ICMS e ISS até 2032. Por fim, em 2033, o novo sistema se consolida, com CBS, IBS e IS substituindo definitivamente os tributos anteriores, tornando a tributação mais simples, transparente e eficiente.

Quadro 5: Cronograma geral da Reforma Tributária (2024–2033).

Ano	Marco / Etapa	Impostos afetados	Descrição
2024	Regulamentação e leis complementares	—	Discussão e aprovação das leis que detalham CBS, IBS e IS. Definição de regras de transição e funcionamento do Conselho Federativo.
2025	Regulamentação do IS e testes de sistemas	IS, CBS, IBS	Elaboração de normas infraconstitucionais e início de ajustes nos sistemas fiscais. Nenhum novo imposto ainda é cobrado.
2026	Início da fase de transição e testes operacionais	CBS (0,9%) e IBS (0,1%)	Entram em vigor alíquotas simbólicas, apenas para teste e adaptação de contribuintes e fiscos.
2027	Entrada em vigor do IS e CBS definitiva	IS, CBS, PIS, Cofins, IPI	IS passa a ser cobrado. CBS substitui PIS e Cofins e entra em vigor plenamente. IPI é extinto (exceto produtos da ZFM).
2028	Início da transição do IBS e redução gradual do ICMS e ISS	IBS, ICMS, ISS	IBS começa a ser cobrado com alíquota inicial reduzida. Redução proporcional do ICMS e ISS, que deixam de ser cobrados gradualmente até 2032.
2029–2032	Período de transição	IBS, ICMS, ISS	A alíquota do IBS cresce progressivamente. ICMS e ISS continuam sendo reduzidos até extinção total. Estados e municípios passam a receber compensações via Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR).
2033	Conclusão da transição	IBS, CBS, IS	Sistema tributário sobre consumo totalmente unificado. Extinção definitiva de ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI (exceto na ZFM). CBS, IBS e IS tornam-se os únicos tributos sobre o consumo.

Elaborado pelo autor.

A Reforma Tributária entra agora em sua fase mais complexa: o processo de negociação política no Congresso Nacional. É nesse momento que a proposta deixa de ser apenas um desenho e passa a refletir as disputas de poder e os interesses econômicos que permeiam a estrutura política brasileira. Diversos setores produtivos, entidades empresariais, governos estaduais e municipais mobilizam seus representantes e *lobbies* para defender exceções, benefícios e tratamentos diferenciados. O setor de serviços, por exemplo, teme aumento da carga tributária; já os estados produtores e exportadores buscam garantir compensações pela redistribuição da arrecadação.

Essa etapa é marcada por intensas articulações nos bastidores, em que cada vírgula da proposta pode significar bilhões de reais em ganhos ou perdas para determinados grupos. Ao mesmo tempo, o desafio do Congresso é preservar o equilíbrio entre simplificação, “neutralidade” fiscal e justiça distributiva, evitando que a Reforma se transforme em um mosaico de privilégios. Em suma, o sucesso do novo arranjo dependerá da capacidade política de conciliar interesses divergentes e manter o foco em seu propósito maior: tornar o sistema tributário brasileiro mais simples, transparente e socialmente justo.

4. IMPACTOS REDISTRIBUTIVOS

A Reforma prevê um deslocamento de receita de UFs com PIB *per capita* médio ou alto para aquelas de menor nível de renda. O efeito redistributivo total é estimado em 7%, o que significa que cerca de R\$ 54 bilhões dos R\$ 801 bilhões de receita “trocam de mãos”, favorecendo UFs que concentram 70% da população brasileira. Na esfera municipal, os efeitos redistributivos são ainda mais notáveis. Aproximadamente R\$ 50 bilhões, ou 21% das receitas municipais, mudam de mãos, beneficiando 82% das cidades brasileiras, onde vivem 67% da população.

Se considerarmos apenas a substituição do ISS por um novo imposto municipal, 96% das cidades ampliariam sua fatia na arrecadação. As mudanças no ICMS, no entanto, reduzem o percentual de “ganhadores”, embora o efeito redistributivo global seja positivo. Estima-se que R\$ 36 bilhões (um terço da receita de ISS) seriam redistribuídos com a substituição do ISS na *origem* por um IBS no *destino*, com dois terços dessa migração de recursos originando-se de 45 cidades muito ricas de São Paulo e sendo redistribuídos para outros municípios restante do país. Com isso, 5.327 municípios brasileiros são beneficiados pela ampliação da base de tributação e a apropriação do imposto no local de consumo.

As únicas UFs em que menos de 50% dos municípios se beneficiam são Espírito Santo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, devido a perdas relativas mais significativas com a Reforma do ICMS, que afeta principalmente estados com alta dependência desse tributo. Esses municípios enfrentam desafios maiores na transição, sendo necessário um acompanhamento atento para evitar impactos negativos sobre receitas essenciais. Por

outro lado, estados como o Amazonas, mesmo apresentando uma participação menor no IBS, registram que a maioria dos municípios se beneficia.

Uma forma eficaz de medir o impacto da Reforma Tributária é o Índice de Gini, que indica a concentração de receitas. O estudo mostra que as três mudanças principais da Reforma reduzem a desigualdade entre os municípios, com uma queda acumulada de 21,1% no índice de Gini. Isso significa que os recursos passam a ser distribuídos de forma mais justa, fortalecendo cidades menores e historicamente menos favorecidas. Em termos práticos, isso significa que os recursos passam a ser distribuídos de forma mais equilibrada, beneficiando municípios menores ou com menor capacidade arrecadatória.

4.1. ESTADOS E MUNICÍPIOS “GANHADORES” E “PERDEDORES”

A redistribuição da arrecadação promovida pela Reforma Tributária tende a alterar o equilíbrio federativo brasileiro. Ao substituir o princípio da *origem* pelo princípio do *destino*, estados e municípios com maior base consumidora tendem a ampliar sua participação nas receitas, enquanto aqueles com economias voltadas à exportação, produção primária ou produção industrial podem enfrentar perdas relativas. Essa mudança corrige parte das distorções históricas que favoreciam estados industrializados e municípios exportadores, cujo peso econômico garantia maior captação de receitas, mesmo que o consumo ocorresse em outras localidades. Em contrapartida, estados e municípios com baixa industrialização, mas com grandes populações e mercados internos relevantes, passam a ser mais beneficiados, segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A Tabela 1 apresenta um cenário de como a receita será redistribuída após a Reforma, classificando-os em três faixas de renda: baixa, média e alta. A análise geral mostra que a proposta tem um impacto significativo na distribuição de receitas. O resultado líquido para o Brasil é um saldo zero, o que indica que ela não criou nem destruiu receita total, mas sim a realocou entre os estados. O “efeito redistributivo” fortalece estados e municípios de baixa renda. Estados que hoje concentram elevadas receitas, com destaque para São Paulo, Espírito Santo e alguns entes do Centro-Oeste, tendem a registrar perdas relativas. Esse efeito, contudo, é coerente com o propósito da Reforma: mitigar as desigualdades interterritoriais e promover uma distribuição mais equilibrada da arrecadação em âmbito nacional.

Tabela 1: Efeitos redistributivos sobre a receita por UFs e nível de renda (em R\$ milhões).

Renda	UF	PIB <i>per capita</i> 2020	Pré-Reforma (A)	Pós-Reforma (B)	Saldo (B-A)
Baixa	MA	15.294	12.848	15.111	2.263
	PI	17.185	6.386	9.408	3.022
	PB	17.402	8.361	10.089	1.728
	CE	18.168	19.224	22.533	3.309
	AC	18.420	1.948	2.371	423
	AL	18.858	6.946	8.752	1.806
	SE	19.583	5.163	6.134	971
	PE	20.094	23.736	23.837	102
	RN	20.253	8.134	10.360	2.226
	BA	20.496	37.426	40.233	2.807
	AP	21.432	1.508	2.251	743
	PA	24.868	22.185	25.375	3.190
Média	RR	25.388	1.745	1.799	54
	TO	27.448	4.964	5.610	647
	RO	28.722	6.463	5.918	-546
	AM	30.225	15.248	10.136	-5.112
	GO	31.507	26.451	27.259	808
	MG	32.067	78.182	78.772	590
	ES	34.066	18.612	13.007	-5.605
Alta	RS	41.228	47.696	54.395	6.699
	PR	42.414	47.372	54.804	7.432
	RJ	43.408	62.145	71.817	9.672
	MS	43.649	15.346	12.120	-3.226
	SC	48.159	38.300	38.358	58
	MT	50.663	21.423	16.476	-4.947
	SP	51.365	250.756	215.554	-35.202
	DF	87.016	12.751	18.841	6.090
Total		34.639	801.319	801.319	0
Baixa		18.454	153.865	176.454	22.588
Média		29.383	151.665	142.502	-9.164
Alta		47.330	495.789	482.364	-13.425

Elaboração: Sérgio Wulff Gobetti; Rodrigo Octávio Orair; Priscila Kaiser Monteiro. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/05/230531_notas_17.pdf

O grupo de estados de renda baixa foi o principal beneficiado pela Reforma, com um saldo positivo total de R\$ 22,5 bilhões. Dentro desse grupo, Maranhão, Piauí, Ceará, Bahia e Pará se destacam, com ganhos significativos de receita, sendo o Pará o que obteve o maior ganho absoluto (R\$ 3,2 bilhões). Em contrapartida, os estados de renda média e alta foram os que mais perderam. O grupo de renda média teve um saldo negativo de R\$ 9,2 bilhões, enquanto o de renda alta registrou uma perda ainda maior, de R\$ 13,4 bilhões. A diferença entre os ganhos de um grupo e as perdas dos outros dois é o que resulta no saldo zero para o total.

Dentro dos estados que mais perderam, São Paulo se destaca, com um saldo negativo de R\$ 35,2 bilhões, a maior perda registrada na tabela, o que representa a maior parte da perda total dos estados de renda alta. Espírito Santo e o Amazonas, ambos na faixa de renda média, também apresentaram perdas expressivas de R\$ 5,6 bilhões e R\$ 5,1 bilhões, respectivamente. Por outro lado, o Rio de Janeiro, também de renda alta, obteve o maior ganho entre todos os estados, com um saldo positivo de R\$ 9,7 bilhões.

A redistribuição de receitas é mais evidente no nível municipal. Conforme a Tabela 2, cerca de R\$ 50 bilhões, ou 21% das receitas municipais, é realocada. Essa mudança beneficia 82% das cidades brasileiras, que juntas abrigam 67% da população. A tabela detalha o número de municípios que ganham ou perdem em cada estado, além da soma de ganhos e perdas por UFs. Com a substituição do ISS por um novo imposto municipal, 96% das cidades ampliariam sua participação na distribuição de receitas. As únicas UFs nas quais o percentual de municípios “ganhadores” é inferior a 50% são Espírito Santo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

A Tabela 2 oferece uma visão de como a receita foi realocada. Diferente da tabela 1, que analisou a redistribuição por UFs, esta foca no nível municipal, evidenciando que a Reforma tem um caráter redistributivo, beneficiando a maioria das cidades em detrimento de um número menor de grandes centros. A conclusão é que a Reforma beneficiou a esmagadora maioria dos municípios brasileiros. No total, 4.539 dos 5.569 tiveram ganhos de receita, o que representa 82% do total, onde vivem 67% da população. Apenas 1.030 registraram perdas.

Tabela 2: Efeito redistributivos sobre a receita líquida dos municípios (2022).

UF	Ganhos (R\$ milhões)	Perdas (R\$ milhões)	N “Ganhadores ”	N “Perdedores ”	N Mun	% “Ganhadores ”
AC	212	0	22	0	22	100%
AL	1.011	-81	97	5	102	95%
AM	430	-1.290	47	15	62	76%
AP	301	-47	13	3	16	81%
BA	3.998	-1.864	383	34	417	92%
CE	2.173	-479	174	10	184	95%
DF	832	0	1	0	1	100%
ES	289	-1.579	31	47	78	40%
GO	1.938	-633	167	79	246	68%
MA	2.094	-792	204	13	217	94%
MG	6.326	-3.407	744	109	853	87%
MS	431	-768	32	47	79	41%
MT	468	-1.009	66	75	141	47%
PA	2.892	-1.218	130	14	144	90%
PB	1.115	-144	215	8	223	96%
PE	2.247	-1.470	172	12	184	93%
PI	1.372	-102	212	12	224	95%
PR	4.233	-1.152	361	38	399	90%
RJ	4.191	-3.237	57	35	92	62%
RN	1.093	-211	150	17	167	90%
RO	197	-83	29	23	52	56%
RR	112	-9	10	5	15	67%
RS	4.103	-632	386	111	497	78%
SC	1.919	-940	171	124	295	58%
SE	519	-119	66	9	75	88%
SP	6.941	-29.257	480	165	645	74%
TO	439	-64	119	20	139	86%
Total	51.876	-50.588	4539	1030	5569	82%
Capitais	2.757	-21.940	16	11	27	59%
G-100	9.008	-47	106	2	108	98%
PIBpc<25k	12.305	-68	1471	24	1495	98%
Pop>80K	22.042	-40.498	290	115	405	72%

Elaboração: Sérgio Wulff Gobetti; Rodrigo Octávio Orair; Priscila Kaiser Monteiro. Disponível em:
https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/05/230531_nota_17.pdf.

Um estudo recente da FiscalData aponta que a Reforma Tributária representa uma “vitória” para o federalismo, especialmente para os municípios com menor PIB *per capita*. A notável desigualdade de receita *per capita* de ICMS e ISS, que hoje coloca os municípios mais ricos em uma vantagem de quase 200 vezes sobre os mais pobres, será mitigada, com projeção de redução para apenas 13 vezes ao término da transição.⁵ As regiões Norte e Nordeste, que tradicionalmente dependem mais de transferências federais, serão grandes beneficiárias. A mudança para a tributação no *destino* permitirá que o consumo local, que antes beneficiava a arrecadação de estados do Sul e Sudeste, gere receita para suas próprias regiões.

4.2. HIPÓTESE DA “FUSÃO MUNICIPAL”

A Reforma acende um alerta para o esvaziamento econômico em polos produtivos que se desenvolveram com base exclusivamente em benefícios fiscais. Em outras palavras, a mudança favorece as regiões com maior população e poder de compra, que historicamente exportavam seus recursos para os estados onde a produção era realizada⁶. A maior parte dos estados do Norte e Nordeste tende a ser beneficiada, pois são predominantemente mercados consumidores de bens fabricados em outras regiões do país⁷.

Estados com grandes populações e forte mercado consumidor, que importam bens e serviços de outras regiões, tendem a se beneficiar do novo modelo, já que a arrecadação passará a ser destinada ao local onde ocorre o consumo. Entretanto, os efeitos positivos não serão imediatos. A redistribuição de receitas se dará de forma gradual e escalonada, exigindo tempo para que os entes federativos se ajustem às novas bases de arrecadação. Ainda assim, ao receberem uma parcela maior dos tributos incidentes sobre o consumo interno, os estados considerados “ganhadores” poderão reduzir a dependência de

⁵ $200 \times \rightarrow 13 \times$: a comparação citada no estudo/nota técnica do Ipea e reproduzida pela imprensa mostra que a receita municipal per capita (ISS + cota-parte do ICMS) no município mais rico era cerca de R\$ 14.621 por habitante vs R\$ 74 no mais pobre — $\approx 200\times$; no modelo com IBS/tributação no *destino* e repartição por população projeta-se R\$ 6.426 vs R\$ 497 — $\approx 13\times$. Esses números vêm da simulação do Ipea e estão resumidos na cobertura jornalística disponível em: <https://brasil61.com/n/municipio-mais-rico-arrecada-200-vezes-mais-com-impostos-que-o-mais-pobre-pind234087>.

⁶ Exemplo Prático: Uma geladeira fabricada em Manaus (*Origem*) e vendida no Piauí (*Destino*). No modelo antigo, a maior parte do ICMS ficava no Amazonas. No novo modelo, o IBS e a CBS são integralmente devidos ao Piauí, onde o consumidor está.

⁷ A Emenda Constitucional prevê mecanismos de compensação através de Fundos (como o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional), que serão acionados durante o longo período de transição (até 2032) para mitigar as perdas desses estados.

transferências federais condicionadas e diminuir a necessidade de recorrer a práticas compensatórias, como os incentivos fiscais predatórios que marcaram o modelo anterior. Todavia, nem todos os entes sairão fortalecidos. Municípios pequenos e economias locais pouco dinâmicas, com baixo consumo e dependentes da produção primária, tendem a perder participação relativa na arrecadação.

Muitos desses municípios dependem das transferências de ICMS distribuídas pelos estados. Com a extinção do ICMS e sua substituição pelo IBS, o critério de repartição da receita entre os municípios será redefinido, o que *pode reduzir a previsibilidade e a autonomia financeira das prefeituras menores*, especialmente daquelas que já enfrentam limitações de arrecadação própria. A Reforma Tributária, ao privilegiar municípios com maior população e consumo, não apenas altera a distribuição fiscal, mas também pode gerar um novo pacto federativo. Municípios grandes e economicamente dinâmicos consolidam sua capacidade de arrecadação, enquanto os municípios menores e rurais, especialmente aqueles do interior, enfrentam redução relativa de recursos. Essa assimetria cria pressões estruturais sobre a sobrevivência financeira dos municípios mais vulneráveis, abrindo espaço para reestruturar o território administrativo como forma de garantir sustentabilidade fiscal e eficiência na prestação de serviços públicos.

A lógica de concentração de recursos e população pode incentivar a fusão de municípios menores, que sozinhos não possuem base econômica suficiente para se manter financeiramente após o fim do Seguro-Receita e com os novos critérios de arrecadação. O seguro é vital para municípios pequenos e rurais do interior, que possuem economias pouco dinâmicas e dependem de transferências de impostos que serão extintos. Ele garante que essas prefeituras continuem prestando serviços essenciais, como saúde e educação, enquanto buscam novas estratégias de desenvolvimento regional. Muitas prefeituras menores dependem das transferências de ICMS. Com a substituição do ICMS pelo IBS, a mudança nos critérios de repartição pode reduzir a previsibilidade e a autonomia financeira destes municípios, criando pressões estruturais sobre sua sobrevivência financeira. Logo, a hipótese da “fusão municipal” surge para municípios que não possuem base econômica suficiente para se manterem após o fim do mecanismo de compensação conhecido como Seguro-Receita.

Todavia, o Seguro-Receita, previsto para ser reduzido gradativamente entre 2078 e 2097, com seu fim completo ocorrendo em 2097, pode gerar pressão financeira no longo prazo, incentivando, assim, *a fusão de municípios menores*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma Tributária sobre o consumo no Brasil insere em um movimento internacional de convergência aos modelos de IVA, reconhecidos por promover maior eficiência e neutralidade econômica. Contudo, sua relevância ultrapassa a dimensão técnico-administrativa, configurando-se como uma mudança estrutural de grande impacto sobre o pacto federativo, a distribuição de receitas e a lógica de financiamento do Estado brasileiro.

Ao substituir o critério da *origem* pelo princípio do *destino*, ela altera a repartição da arrecadação entre estados e municípios. O novo modelo desloca receitas das regiões produtoras para as regiões consumidoras, favorecendo entes com grandes mercados internos e populações mais numerosas, ao mesmo tempo em que impõe perdas relativas a estados e municípios com forte base industrial e exportadora. Esse redesenho corrige distorções históricas, mas também impõe alertas sobre a sustentabilidade financeira de determinados entes subnacionais, exigindo mecanismos institucionais de transição e compensação.

No plano distributivo, a Reforma optou por preservar a centralidade da tributação sobre o consumo, mantendo intacto seu caráter regressivo. A limitada utilização da tributação sobre renda e patrimônio, em contraste com os padrões observados nos países da OCDE, reforça uma estrutura na qual a população de menor renda continuam a arcar proporcionalmente com maior carga tributária. O mecanismo de *cashback*, embora represente um avanço compensatório, não altera a incidência inicial do tributo e atua apenas como mitigação parcial dos efeitos regressivos.

A reconfiguração das competências tributárias também redefine a natureza do conflito federativo. Se antes a disputa se concentrava na base de incidência e na concessão de benefícios fiscais, o novo arranjo desloca o embate para regras decisórias, dos mecanismos de governança e dos critérios de representação no sistema de arrecadação e distribuição das receitas. A centralização das funções de cobrança e fiscalização no Comitê Gestor do IBS transforma a coordenação federativa em um espaço permanente de

deliberação política, no qual a definição institucional será determinante para preservar a autonomia dos entes subnacionais e evitar assimetrias de poder.

Por fim, a efetividade da Reforma dependerá decisivamente da edição de leis complementares e da capacidade institucional e política de administrar os conflitos federativos e distributivos inerentes ao novo modelo. Mais do que um ponto final, a Reforma Tributária inaugura uma nova etapa do debate fiscal brasileiro, na qual a qualidade da regulamentação infraconstitucional e da governança do sistema será tão decisiva quanto o próprio desenho estabelecido pela EC 132/2023.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo, SP : Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n. 22, Vol. I. , 2001, p. 101.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União: Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2024. 448 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>.

GOBETTI, Sérgio Wulff. ORAIR, Rodrigo Octávio. MONTEIRO, Priscila Kaiser. **Impactos redistributivos (na Federação) da reforma tributária**. Carta de conjuntura. Número 59 — Nota de Conjuntura 17 — 2 ° trimestre de 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/05/230531_nota_17.pdf

OLENIKE, João Eloi. **Quantidade de normas editadas no Brasil: 35 anos da Constituição Federal de 1988**. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT). Disponível em: <https://ibpt.org.br/estudo-quantidade-de-normas-35-anos-cf-2023/>.

II VIGISAN: **Relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar** – PENSSAN. São Paulo, SP : Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022. -- (Análise ; 1). Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>.