

É o fim do EMARANHADO tributário?

Ainda não está claro se o Brasil vai ter um novo sistema de impostos mais simples e transparente. No médio prazo, poderá haver judicialização, mas o futuro poderá ser menos penoso

TEXTO BÁRBARA MENGARDO E CRISTIANE BONFANTI
COLAGEM GABRIELLA SALES

Complexo, injusto, custoso. Esses são adjetivos que dificilmente deixam de ser mencionados em debates sobre tributação brasileira – da conversa na fila de espera do médico ao mais complexo julgamento nas cortes superiores. As três palavras também foram alguns dos motes para a aprovação da reforma tributária. Entretanto, não há consenso entre os especialistas sobre a efetividade das alterações para enfrentar um sistema que é, na prática, complexo, injusto e custoso.

A reforma aumentará ou diminuirá a judicialização? As alterações de fato deixam o sistema mais simples? A carga tributária ficará menor em relação à atual? As respostas são diversas, mas há uma certeza: muito vai mudar nos próximos anos.

DOIS TRIBUTOS

A reforma cria dois tributos, nos moldes de um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) Dual. Haverá um IVA federal, chamado Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), com a junção do IPI, PIS e Cofins; e um IVA subnacional, denominado Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS), reunindo o ISS e o ICMS. Foi criado, ainda, o Imposto Seletivo, que incidirá sobre bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. Esse esquema foi instituído pela Emenda Constitucional 132/2023 e regulamentado pelos PLPs 68/2004 (convertida na Lei Complementar 214/2025), e 108/2024, ainda em tramitação no Congresso.

Entre as joias da coroa do novo sistema, estão os sistemas de creditamento amplo, para que apenas um elo da cadeia arque com o imposto; e a tributação no destino, ou seja, onde os bens são vendidos ou os serviços são prestados. A reforma prevê ainda um sistema de *cashback*, com a devolução dos tributos pagos a famílias de baixa renda, além de uma cesta básica sujeita à alíquota zero de IBS e CBS. Também são criadas faixas diferenciadas, com reduções de 100%, 60% ou 30% dos tributos, e alguns regimes especiais, voltados a setores específicos.

O novo modelo começa a ser implementado em 2026, quando o IBS e a CBS serão testados nacionalmente, mas não serão efetivamente recolhidos. A partir de 2033, o sistema estará integralmente implementado.

MENOS JUDICIALIZAÇÃO?

Apesar das intenções de simplificar, é consenso entre especialistas que a reforma tem um grande potencial de judicialização. Primeiro, pelo simples fato de ser um sistema novo, o que pode gerar muitas dúvidas de interpretação. Segundo, por alguns pontos específicos, como a coexistência de dois sistemas complexos durante o período de transição e a previsão de regimes distintos. A extensão desse contencioso, porém, divide as fontes ouvidas pelo JOTA.

Luís Eduardo Schoueri, professor titular de Direito Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e sócio do Lacaz Martins, Pereira Neto, Gurevich & Schoueri Advogados, diz não nutrir ilusões de que não existirá um contencioso relacionado à reforma. Mesmo assim, ele acredita que o volume de questionamentos será inferior ao atual. “Infelizmente, algumas medidas que poderiam ter sido tomadas para reduzir a judicialização, nosso constituinte derivado, o Congresso, não teve a coragem de fazer. Quando estabeleceu o IVA dual e manteve duas instâncias decisórias, ele criou um problema. Eu tenho a CBS de um lado e o IBS do outro, que podem ter soluções divergentes”, diz.

3 de abril
PEC 45, que trata da reforma, é apresentada na Câmara



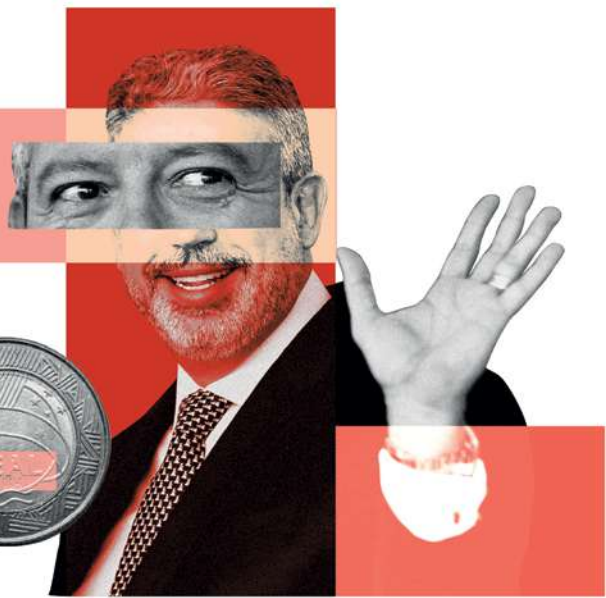
25 de abril

Governo apresenta à Câmara o PLP 68/24, primeira proposta de regulamentação da reforma

26 de dezembro
Após passar pelo Senado, PLP 68 é aprovado pela Câmara. Projeto gera a Lei Complementar 214/25

1º de janeiro

CBS começa a ser cobrada pela alíquota cheia, e é criado o Imposto Seletivo. PIS e Cofins são extintos, e a alíquota do IPI, com algumas exceções, é reduzida a zero



2019 — 23 — 2024 — 26 — 27 — 29 — 2033

15 de dezembro

Após “herdar” trechos da PEC 110/19, que também instituía uma reforma, e passar pelo Senado, a PEC 45 é aprovada na Câmara. O texto gera a Emenda Constitucional 132/23

5 de junho

Executivo protocola o PLP 108/24, segundo de regulamentação da reforma

1º de janeiro

Não há cobrança, mas o IBS e a CBS deverão ser destacados pelos contribuintes com alíquotas teste de 0,1% e 0,9%, respectivamente

1º de janeiro

Começa a transição entre o ICMS/ISS e o IBS. A alíquota dos primeiros começa a cair gradualmente, enquanto a do segundo é elevada à mesma medida

1º de janeiro

ICMS, IPI e ISS são extintos, e o novo sistema entra em vigência integralmente



A reforma prevê que IBS e CBS serão tributos irmãos, porém o primeiro será gerido pelos estados e municípios, enquanto o segundo pela União. Ainda, na esfera administrativa a CBS será analisada pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), e o IBS ficará sujeito a uma estrutura prevista no PLP 108. Camilla Cavalcanti, diretora da consultoria Seta Public Affairs, aposta em uma alta judicialização logo após a entrada em vigor da reforma. Posteriormente, contudo, a perspectiva é de redução. “Pode ter uma onda inicial de questionamentos, mas depois isso tende a se estabilizar. E isso certamente em um nível muito menor do que aquele que temos hoje, pelo fato de haver uma legislação mais simples”, diz a consultora, que participou da criação do PLP 68 quando compunha o Ministério da Fazenda. Um ponto que pode gerar insegurança jurídica, para ela, é o Imposto Seletivo. A subjetividade da base de incidência do tributo, para Cavalcanti, pode motivar demandas judiciais relacionadas a quem entra e quem sai do seletivo. “Nós passamos de uma emenda constitucional que deu um conceito amplo e fomos para o PLP 68, que deu uma lista de produtos sujeitos ao seletivo. Mas ao olhar para essa lista, há critérios que não são meramente de grau de nocividade à saúde ou ao meio ambiente. Tem questões até de política industrial”, afirma. De acordo com o texto, estarão sujeitos ao Imposto Seletivo os

veículos, embarcações e aeronaves, produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, bens minerais, apostas e “fantasy games”. As bebidas açucaradas e as armas chegaram a ser incluídas no texto, mas terminaram fora. O tema foi alvo de um grande número de emendas ao longo da tramitação do PLP 68 – com propostas como a de agregar agrotóxicos no rol de incidência. Ainda, especialistas apontam que o tema deve ser alvo de projetos no futuro, quando a reforma entrar efetivamente em vigor. Já o advogado Gustavo Brigagão, presidente nacional do Centro de Estudos das Sociedades de Advogados (Cesa) e presidente honorário da Associação Brasileira de Direito Financeiro (ABDF), avalia que a complexidade do novo sistema fará com que o Brasil esteja no auge do contencioso nos próximos dez anos. Embora reconheça que a proposta aproxima o Brasil dos padrões internacionais, ele afirma que o que há é uma “maquiagem”, com a substituição de cinco tributos por outros cinco, na prática. Além do IBS, da CBS, do IS e do IPI, Brigagão cita a autorização para os estados instituírem contribuições sobre produtos primários e semielaborados. “Eu prefiro o caos atual, que já conheço, do que o novo”, diz. Outro ponto que, para o advogado, pode gerar judicialização, é o fato de a reforma trazer uma lista de operações de uso ou consumo pessoal, sobre as quais não haverá creditamento. “É óbvio que deve haver essa exceção, mas isso é uma questão de fiscalização”, diz.



MAIS SIMPLIFICAÇÃO?

Outro tema que divide especialistas diz respeito a se haverá, verdadeiramente, uma simplificação do sistema tributário a partir da reforma. Para Melina Rocha, consultora internacional para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a resposta é sim, principalmente pelo fato de a reforma prever um número menor de tributos, com uma base de cálculo ampla. Ainda, a tributação no destino deve acabar com a guerra fiscal.

Para Rocha, o sistema só não será mais simples pelo fato de haver muitas exceções e regimes diferenciados. “Sempre defendemos ter uma alíquota única para todos os bens e serviços e regime específico somente para bens imóveis e para o setor financeiro e combustíveis”, diz ela, que também é pesquisadora do Núcleo de Estudos Fiscais (NEF) da FGV Direito São Paulo e acompanhou de perto o desenvolvimento da proposta que deu origem à nova legislação. A pesquisadora explica que peculiaridades dos três setores tornam difícil tributar operação por operação.

O professor Schoueri concorda, mas aponta que esse é o “preço da democracia”, já que a alteração foi fruto do debate no Legislativo. “Eu pago com bom gosto o preço da democracia, e ele foi que, a partir de um projeto ótimo [PEC 45/2019, que deu origem à reforma], saímos para um médio”, diz.

O diretor institucional do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), André Horta, avalia que um grande trunfo da reforma é a união da base de tributação das mercadorias, serviços e alguns direitos – por meio da substituição do ICMS e do ISS pelo IBS. Na visão dele, isso amplia a base de contribuintes, elimina a discussão sobre a natureza das operações para a cobrança dos tributos, reduz o litígio e melhora a solidariedade fiscal. Por outro lado, Horta cita como desafio o fato de os estados passarem a discutir quase todos os aspectos legislativos de sua principal receita tributária com o Poder Legislativo Federal, já que o IBS é regulamentado pelo Congresso.



REDUZ A CARGA?

O Brasil é frequentemente citado como um dos países com a maior carga tributária sobre o consumo do mundo. Afinal de contas, a reforma altera esse cenário?

Segundo a Constituição, a reforma deve ser neutra, ou seja, não aumentar ou diminuir a carga tributária. Ainda, o texto do PLP 68 prevê uma “trava”, com a necessidade de envio de medidas de redução das alíquotas do IBS e CBS caso os percentuais ultrapassem os 26,5%. Porém, há quem esteja descrente sobre o cumprimento das diretrizes.

Para Brigagão, a resposta sobre haver ou não elevação da carga tributária depende do setor. O de serviços, diz, será extremamente afetado, uma vez que pagará alíquotas maiores na comparação com o sistema atual. Mas mesmo outras atividades, como indústria, precisarão lidar com as regras da não cumulatividade – entre elas a que obriga o contribuinte a comprovar, em uma espécie de fiscalização, que o elo anterior da cadeia pagou a CBS e o IBS para só então ter direito ao crédito. “Daí decorrerá indiscutível aumento de carga, principalmente se considerado que a alíquota do IVA brasileiro é uma das maiores do mundo”, diz o advogado. Segundo cálculos do Ministério da Fazenda, a regulamentação da reforma tributária como foi sancionada deve resultar em um IVA médio superior a países como França (20%), Argentina e Espanha (21%), Portugal (23%), Suécia (25%), e até da Hungria (27%), podendo liderar o ranking.

Um dos elementos apontados pela Fazenda como essencial para a redução da inadimplência e da carga é o split payment, modelo que permitirá que os tributos sejam segregados e encaminhados aos entes no momento da liquidação financeira da operação. Para Rocha, esse é um dos principais atributos da reforma. “Os modelos internacionais [de split payment] foram estudados e aprimorados até serem incluídos na reforma tributária. Isso vai ser, do ponto de vista internacional, algo inovador, que os outros países talvez vão querer como modelo”, afirma. ■

“Eu pago com bom gosto o preço da democracia, e ele foi que, a partir de um projeto ótimo, saímos para um médio”

LUÍS EDUARDO SCHOUERI,
PROFESSOR DE DIREITO DA USP

