

**Ives Gandra da Silva Martins**  
**Marcos Cintra**  
*Coordenação científica*

**Felipe Ferreira Silva**  
**Luiz Alberto Pereira Filho**  
*Organizadores*

# Equívocos, riscos e fragilidades da Reforma Tributária EC 132/2023

Adolfo Sachsida • Aloísio Flávio Ferreira de Almeida • Antonio Elmo Queiroz • Antonio Fernando Pinheiro Pedro • Antônio Guedes Alcoforado • Cristiano Rosa de Carvalho • Edison Carlos Fernandes • Edison Nassif Farah • Elidie Palma Bifano • Eliseu Martins • Felipe Ferreira Silva • Felipe Scudeler Salto • Fernanda Guimarães Hernandez • Fernando Luiz da Gama Lobo d'Eça • Gabriela Cabral Pires • Gustavo Brigagão • Hercília Maria do A. dos Santos Bauer • Ives Gandra da Silva Martins • Ivo Ricardo Lozekam • José Eduardo Soares de Melo • Joseph Couri • Karem Jureidini Dias • Kiyoshi Harada • Lidiane Rafaela Cagnetti Buzzi • Lucas Ribeiro • Luis Alberto Buss Wulff Junior • Luiz Alberto Pereira Filho • Luiz Marcio de Souza • Marcel Solimeo • Marcelo de Sousa Silva • Marcos Cintra • Mário Luiz Oliveira da Costa • Mary Elbe Queiroz • Miguel Silva • Paulo Rabello de Castro • Plácido Malafaia Vicente • Rebeca Azevedo Possa • Rodrigo Gabriel Alarcon • Rogério Gandra Martins • Tatiana Midori Migiyama • Waine Domingos Peron

**IEPE**  
INSTITUTO DE ESTUDOS  
E PESQUISAS ESTRATÉGICAS

**CE** BRASIL  
CENTRO BRASILEIRO DE  
ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Revista  
dos Tribunais

**FBT** FACULDADE  
BRASILEIRA  
DE TRIBUTAÇÃO



**Thomson  
Reuters™**



# A saga da Reforma Tributária

Marcos Cintra<sup>1</sup>

**O que a reforma tributária tem de ruim foi introduzido pela EC 132/2023, e o que tem de bom, poderia ter sido feito sem ela.**

## 1. O Processo: Reforma Tributária após a Constituição de 1988

A Reforma Tributária recente no Brasil tem um histórico longo e complexo, que demonstrou um padrão recorrente: a reforma só avança quando se monta uma coalizão circunstancial suficientemente forte para neutralizar as resistências setoriais e principalmente regionais; mas o avanço ocorre às custas de concessões que comprometem a coerência técnica do sistema. O resultado tem sido modelos híbridos, fruto de compromissos políticos mais do que de princípios econômicos estáveis.

A Constituição de 1988 incluiu, de maneira explícita, a determinação de que o sistema tributário nacional seria objeto de uma revisão obrigatória cinco anos após sua promulgação. Isso está previsto no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que estabelece: *“A Constituição poderá ser revista após cinco anos, contados da sua promulgação, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional.”*

Embora o texto trate da revisão constitucional como um todo, a literatura jurídica e econômica registra que o capítulo tributário foi um dos principais motivadores dessa cláusula, pois já em 1988 o Congresso reconhecia que o sistema tributário desenhado na Constituinte – especialmente o ICMS, a Cofins, o IPI, o ISS e o regime de competências compartilhadas – nascia com tensões estruturais.

A primeira onda de propostas surgiu no governo Fernando Henrique Cardoso, ainda sob o impacto da estabilização monetária e da necessidade de reorganizar a estrutura fiscal pós-Plano Real. Desde então a reforma tributária brasileira percorre um ciclo de quase três décadas de tentativas, recuos e rearranjos institucionais. Foi instalada a Comissão Executiva da Reforma Fiscal, presidida pelo professor Ari Osvaldo Mattos Filho, da FGV

1. Possui graduação em Economia - Harvard College (1968), mestrado em Economia (M.A. in Economics) - Harvard University (1976), mestrado em Planejamento Regional (M.R.P. in Regional Planning) - Harvard University (1974) e doutorado em Economia - Harvard University (1985). É professor titular e vice-presidente da Fundação Getúlio Vargas. Foi Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, Presidente da Financiadora de Estudos e Projetos-FINEP, Secretário do Planejamento do Município de São Paulo, Secretário de Finanças do Município de São Bernardo do Campo, Secretário do Desenvolvimento Econômico e Trabalho do Município de São Paulo e Subsecretário de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de São Paulo. Foi Vereador e Deputado Federal. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em política fiscal e tributária do Brasil, atuando principalmente nos seguintes temas: imposto único, economia brasileira, tributação e finanças públicas.



em maio de 1992. Naquele período, discutia-se sobretudo a unificação de tributos sobre consumo, a criação de um IVA nacional e a racionalização do ICMS, já reconhecido como foco constante de guerra fiscal.

A comissão analisou modelos internacionais e concluiu que o Brasil precisaria migrar para um imposto nacional sobre consumo que substituisse ICMS, IPI e ISS. O relatório da comissão incorporava tanto a ideia do IVA Nacional quanto a premissa de que a movimentação financeira poderia ser alternativa para financiar a Previdência e Saúde, incorporando em parte a arquitetura conceitual da tributação unificada apresentada por mim na proposta do Imposto Único de janeiro de 1990, e que havia sido traiçoeiramente transformada no IPMF/CPMF de 1992 até 2007.

Essa foi a primeira vez que o Congresso tratou oficialmente o modelo de IVA unificado e do tributo sobre pagamentos como partes de um mesmo arranjo conceitual. As propostas não avançaram por resistência federativa e pelo custo político de mexer na autonomia arrecadatória dos estados, mas ficou como legado maldito o uso equivocado de um imposto sobre movimentação financeira que perdurou até 2007.

A sequência histórica da reforma tributária brasileira revela que o país avançou de modo fragmentado desde os anos 1990, com projetos que buscavam simplificar o sistema, mas sem força política para alterar a estrutura federativa e a lógica de financiamento da seguridade. O primeiro marco relevante é a PEC 7, do Imposto Único de 1991, proposta pelo deputado Flávio Rocha, que refletiu a formulação original do Imposto Único. O país acumulou tentativas de reforma, incluindo a PEC 175/1995, e projetos do Executivo, todos fracassando por conflito federativo e resistência dos estados produtores.

Uma segunda fase, no início dos anos 2000, concentrou-se na discussão sobre a PEC 41/2003 e sobre a cumulatividade do PIS/COFINS. A criação do regime não cumulativo desses tributos, embora vendida como modernização, introduziu complexidades técnicas que marcaram a trajetória posterior e acabaram por consolidar uma forma cumulativa e outra não cumulativa simultaneamente. A reforma ampla continuou bloqueada pelo conflito entre estados produtores e consumidores, acentuado pela descentralização assimétrica da economia brasileira.

A partir de 2008, durante o governo Lula, novas propostas foram articuladas, mas novamente esbarraram na resistência federativa e na incompatibilidade entre as visões de simplificação e os interesses regionais consolidados. Nesse período, ganha força a crítica ao modelo de financiamento da previdência baseado na folha, tema que permaneceria marginal nas discussões formais, apesar de ser identificado como um fator estrutural de informalidade.

Em 2015, surge um novo ciclo, resultando na PEC 45, do Centro de Cidadania Fiscal, CCI-F, que reaparece como referência técnica central nos anos seguintes. A proposta estrutura a ideia de um IVA único de grande amplitude, absorvendo tributos federais, estaduais e municipais.

A partir de 2019, com o governo Bolsonaro, o debate ganha tração institucional, mas fragmenta-se entre projetos concorrentes no Congresso e tentativas do Executivo de



introduzir uma contribuição sobre pagamentos para compensar desonerações. O processo acelera entre 2021 e 2023, em meio à pressão por simplificação e pela necessidade de reequilibrar receitas estaduais após anos de guerra fiscal e judicializações.

A aprovação da EC 132/2023, aprovada no governo Lula após a frustrada tentativa de Paulo Guedes de avançar na reforma tributária, representa a primeira reforma ampla em quase 60 anos, mas nasce cercada de tensões institucionais, críticas técnicas e dúvidas quanto à capacidade do modelo de produzir os ganhos prometidos. Duas propostas passaram a dominar o debate: a PEC 45/2019, na Câmara, e a PEC 110/2019, no Senado, ambas estruturando IVAs que inspirariam a arquitetura da EC 132/2023.

O processo que resultou na Emenda Constitucional 132/2023 rompeu completamente com a tradição de formulação de políticas tributárias no Brasil e contrasta de maneira evidente com modelos internacionais de referência.

A reforma tributária brasileira da década de 1960, conduzida durante o governo Castello Branco, estruturou-se sobre um procedimento clássico: o Poder Executivo assumiu a liderança técnica, comissionou um grupo de especialistas independentes, conferiu a esse grupo autoridade intelectual para redigir o texto-base da reforma e só então encaminhou ao Congresso um projeto coeso, articulado e minimamente integrado. Esse desenho institucional – governo liderando, especialistas produzindo diagnósticos e propostas, e o Legislativo debatendo um texto previamente consolidado – permitiu a criação de um sistema robusto, coerente e duradouro. O contraste com o processo que gerou a EC 132/2023 não poderia ser mais profundo.

A comparação com a experiência espanhola recente é ilustrativa. A Espanha, ao perceber a necessidade de atualizar seu sistema tributário, instituiu um grupo de especialistas de notório saber, convocados pelo governo, para elaborar o chamado *Libro Blanco para la Reforma Tributaria*. Trata-se de um documento extenso, fundamentado em evidências, sustentado por análises técnicas independentes e voltado para orientar o debate legislativo com clareza e consistência. A elaboração de um “livro branco” por especialistas convidados, responsáveis por diagnosticar o sistema e propor alternativas de maneira integrada, reflete precisamente o modelo clássico de reformas estruturais: prévia construção de consenso técnico, avaliação de impactos, debate transparente e posterior deliberação política.

A reforma brasileira de 2023 seguiu caminho oposto. A gênese da EC 132/2023 deriva da **PEC 45/2019**, cujo texto-base foi elaborado originalmente por um grupo de estudiosos reunidos e financiados por interesses privados – notadamente segmentos da grande indústria e do setor financeiro. Em vez de nascer no interior do Estado, ancorado em comissões técnicas e pesquisa independente, o embrião da reforma se desenvolveu fora da esfera pública. A proposta foi posteriormente adotada por parlamentar que não a redigiu, encaminhada ao Congresso sem amplo debate prévio, e apresentada à sociedade como se representasse uma síntese técnica neutra, quando na realidade refletia um conjunto limitado de interesses setoriais.

Essa inversão de procedimento – onde agentes privados produziram o texto e o Congresso apenas o institucionalizou – comprometeu a integridade do processo desde o início.



Sem um diagnóstico oficial consolidado, sem estudos amplos de impacto econômico e federativo, e sem coordenação técnica do Executivo, a PEC tornou-se um recipiente vazio, preenchido de forma improvisada ao longo da tramitação legislativa. Parlamentares passaram a incluir dispositivos pontuais que respondiam a pressões regionais, setores econômicos específicos ou acordos políticos circunstanciais. O resultado foi um mosaico de exceções, regimes especiais, tratamentos diferenciados e ajustes de última hora, que descaracterizaram por completo o esboço original e produziram um arranjo final mais próximo de uma colcha de retalhos do que de um modelo de política pública integrado.

A complexidade do Estado brasileiro – marcado por ampla extensão territorial, forte heterogeneidade econômica, desigualdades sociais profundas e uma federação assimétrica – agrava esse problema estrutural. Ao tentar copiar modelos de países europeus que operam em realidades administrativas e territoriais radicalmente distintas, o projeto ignorou que IVAs homogêneos e amplos funcionam, em geral, em países pequenos, unitários e altamente integrados. A retórica de que “o mundo migrou para o IVA” oculta o fato de que o mundo ao qual essa frase se aplica é composto por nações com características que o Brasil simplesmente não compartilha. Ao transplantar mecânicas típicas de Estados unitários europeus para uma federação complexa como o Brasil, o resultado inevitável seria um sistema complexo, híbrido e com múltiplas zonas de tensão.

Dessa forma, o texto final aprovado pelo Congresso carregou consigo o DNA de sua origem: nasceu sem unidade conceitual, sem arquitetura técnica consistente e sem integração entre suas partes. Ao longo da tramitação, cada grupo parlamentar – legitimamente, dentro de seus interesses – acrescentou “puxadinhos”, dispositivos específicos e exceções, de modo a proteger setores e regiões que seriam prejudicados pelo modelo concebido originalmente. O Congresso não recebeu um projeto maduro, debatido e consolidado; recebeu uma folha de intenções, preenchida gradualmente com conteúdo desconexo, ajustado ao sabor do processo político. A ausência de uma coordenação técnica central levou a um acúmulo de dispositivos paralelos, frequentemente contraditórios entre si, que tornaram impossível preservar qualquer noção de racionalidade sistêmica.

O fato de o Brasil possuir uma federação extremamente desigual e uma economia com forte predominância de serviços e informalidade – características que não estavam contempladas no modelo original da PEC 45 – fez com que cada exceção inserida se justificasse politicamente, mas minasse tecnicamente o propósito da reforma. A promessa de simplificação perdeu totalmente o sentido. A promessa de neutralidade econômica se diluiu com a ampliação dos regimes especiais. A promessa de coerência federativa se decompôs diante da multiplicidade de mecanismos compensatórios improvisados.

Esse processo explica por que a EC 132/2023 já nasce complexa e instável. Longe de eliminar as distorções do sistema anterior, reproduz boa parte delas em novas bases, igualmente intrincadas. A tentativa de adaptar um modelo estrangeiro ao Brasil – sem mediação técnica adequada e sem coordenação do Executivo – resultou em um sistema que espelha a complexidade do país ao invés de corrigi-la. Modelos estrangeiros só funcionam quando transplantados para ambientes institucionais compatíveis. O Brasil é grande, desigual,



federativo e heterogêneo. O resultado final da reforma apenas traduziu esse cenário: um IVA fragmentado, repleto de exceções, regimes transitórios extensos, fundos compensatórios, tratamentos especiais e dispositivos que caminham em direções opostas.

A reforma tributária da década de 1960 consolidou um sistema duradouro porque seguiu o procedimento adequado: diagnóstico, expertise, liderança pública e elaboração técnica antes da discussão política. A EC 132/2023 fracassou em sua missão antes mesmo de ser aprovada porque inverteu essas etapas. A política veio antes da técnica. Os interesses privados vieram antes do Estado. As emendas vieram antes do modelo. E o resultado foi exatamente o que se poderia prever num país de dimensões continentais sem coordenação técnica central: um sistema já nascido complexo, irregular, cheio de enclaves setoriais e fadado a anos de disputas interpretativas e litígios. O processo de formulação da reforma explica sua fragilidade. O método inadequado gerou um produto inadequado. A reforma não foi construída; foi improvisada. E seus resultados não foram previstos, mas desejados.

## 2. IVA: introdução e relevância no Brasil

A história tributária brasileira tem minúcias que se tornam importantes com o tempo.

A introdução do IVA no Brasil pela EC 18/1965 ocorreu em um ambiente institucional completamente distinto do atual. O país adota ali, de maneira pioneira para uma federação em desenvolvimento, dois tributos que se baseavam no conceito europeu do imposto sobre valor agregado: o IPI, de competência federal, e o então ICM, de competência estadual, que mais tarde se transformaria em ICMS pela Constituição de 1988. Ambos tinham inspiração clara no modelo de IVA de base ampla, criado na França em 1954 e difundido pela Comunidade Econômica Europeia nos anos 1960. A decisão de adotar o IVA foi tecnicamente sofisticada para o período, porém embutiu um erro estrutural cuja irrelevância à época não impediu que se transformasse em um dos maiores problemas do sistema tributário brasileiro nas décadas seguintes.

O erro consistiu em fragmentar e partilhar o IVA entre diferentes níveis de governo, atribuindo aos estados, aos municípios e à União competências concorrentes para tributar o valor agregado em cadeias produtivas interligadas. Foi criado o IVA federal com incidência na produção industrial (IPI), o IVA estadual com incidência sobre a circulação de bens (ICM), e um tributo turnover, o ISS sobre a base de serviços, de competência dos municípios. Essa fragmentação da base de produção foi um equívoco conceitual, pois o IVA, por definição, exige uniformidade, administração integrada e neutralidade plena ao longo da cadeia. O ISS, concedido aos municípios, era na época pouco expressivo e apenas adquiriu importância muitas décadas mais tarde, com a chegada da economia digital.

Em 1965, o Brasil ainda era um país essencialmente agrícola com um incipiente, porém pujante, setor industrial, com mercado interno limitado, forte centralização política e baixa complexidade logística. A produção era concentrada em poucos estados, as transações interestaduais eram menos volumosas e a heterogeneidade econômica era menor do que a que emergiria nas décadas seguintes com a urbanização acelerada, o crescimento do setor



de serviços e a integração territorial. Naquele cenário, dividir o IVA em dois – IPI federal e ICM estadual – deixando de fora os serviços, parecia administrável. Não exigia ainda uma coordenação federativa robusta, porque os fluxos econômicos eram mais simples e a economia menos diversificada.

Com o tempo, essa escolha tornou-se um obstáculo insuperável para a racionalidade tributária. A expansão das cadeias interestaduais, a competição entre estados por investimentos e a maior complexidade econômica tornaram evidente que um IVA administrado de forma fracionada geraria distorções crescentes. A chamada “guerra fiscal”, intensificada nos anos 1990 e 2000, é produto direto desse desenho. Estados passaram a conceder incentivos unilaterais, quebrando a neutralidade do ICM e criando assimetrias profundas entre regiões. A fragmentação também produziu um ambiente litigioso, no qual o Supremo Tribunal Federal foi obrigado a intervir em dezenas de conflitos entre estados, sem jamais resolver plenamente o problema estrutural. A heterogeneidade econômica crescente fez com que cada exceção criada para corrigir desequilíbrios regionais acabasse produzindo novas distorções, num ciclo contínuo de regressão institucional. Ao mesmo tempo, a base de serviços, tributada pelo ISS, adquiria crescente importância, mas encontrava-se fora da incidência dos dois IVAs brasileiros.

Quando o IVA foi pioneiramente introduzido no Brasil, não havia clareza teórica nem experiência internacional acumulada para demonstrar que um imposto sobre valor agregado só funciona de maneira eficiente quando centralizado. Países como França, Alemanha e Itália operavam sistemas unitários ou com forte coordenação nacional. A experiência federativa era praticamente inexistente. A única federação com IVA em funcionamento – o Canadá – só viria a adotar seu modelo muito mais tarde, em 1991, já com as lições europeias amadurecidas. Portanto, o Brasil implementou seu IVA antes de o próprio mundo saber como um IVA deveria funcionar em federações.

A relevância do erro na década de 1960 decorre exatamente disso: não havia parâmetros para notar que se tratava de um erro. Em realidade, os IVAs são tributos com clara vocação para países com gestão unitária, e de difícil e custosa operacionalização em países com organização federativa, mormente no Brasil em que não apenas a União e os estados, mas também os municípios são entes federados com competências tributárias próprias.

A Constituição de 1988 agravou o problema ao transformar o ICM em ICMS, ampliando sua base, conferindo maior autonomia aos estados e institucionalizando a descentralização do IVA. Enquanto isso, o setor de serviços cresceu exponencialmente, a economia digital emergiu e a mobilidade de capitais e empresas aumentou. Aquele pequeno erro estrutural da década de 1960 – irrelevante num país industrial ainda fechado – tornou-se o epicentro de um desequilíbrio federativo que nenhum remendo legislativo conseguiu corrigir. Ele cristalizou um sistema baseado em disputas regionais, cumulatividade disfarçada e incentivos perversos à competição tributária entre estados e municípios.

Em suma, a introdução do IVA brasileiro na reforma de 1965 representou avanço conceitual, mas errou ao alocar competências tributárias de forma fragmentada entre União e estados. Esse erro parecia inofensivo na época, quando o país era mais simples, menos



regulado e economicamente menos diverso. Porém, com a evolução estrutural da economia brasileira, transformou-se na raiz de um dos sistemas tributários mais complexos e litigiosos do mundo. A história mostra que não foi o IVA em si o problema – foi a forma como Brasil o implementou, sem a centralização administrativa que o próprio modelo exige.

A lógica estrutural dos impostos sobre valor agregado nasce em um mundo industrial analógico, organizado em cadeias produtivas sequenciais, com etapas bem definidas de transformação. Essa arquitetura tributária pressupõe um fluxo linear de produção, em que matérias-primas percorrem estágios sucessivos até chegar ao consumidor final. O IVA funciona bem nesse ambiente porque o valor agregado pode ser identificado, cada etapa compõe uma fração clara do processo produtivo e a apuração por créditos e débitos se ajusta a essa lógica. Foi esse mundo que moldou a adoção do IVA europeu nos anos 1950-1960 e, posteriormente, a disseminação global do modelo. Como destacam a OCDE e o FMI em seus manuais históricos, o IVA é um produto típico da indústria analógica, e sua técnica operacional deriva dessa organização econômica (Fonte: OECD, *International VAT/GST Guidelines*; FMI, *Tax Policy Design and VAT*).

À medida que a economia mundial se desloca para serviços e para a crescente digitalização, o fundamento que dá sentido ao IVA perde densidade. Na economia digital, os processos produtivos não se distribuem em cadeias sequenciais, mas em redes tecnológicas complexas, em que a criação de valor se desloca para software, marcas, design, dados, algoritmos e plataformas. A parcela física da produção torna-se irrelevante para explicar o preço final do bem ou serviço. O elo imediatamente anterior ao consumo concentra quase todo o valor econômico: Apple, Google, Amazon, Netflix e centenas de empresas digitais são exemplos claros de que o valor agregado não está nas etapas intermediárias, mas na tecnologia, no design e nos intangíveis. Um smartphone não vale pelo alumínio, pelo vidro ou pelos componentes eletrônicos que o compõem; vale pela arquitetura de software, pela engenharia de integração, pelo design proprietário e pelo ecossistema de serviços ao redor, empacotados pelo detentor da marca e o último elo anterior ao consumo.

Da mesma forma, serviços digitais não possuem cadeia de produção identificável, porque são essencialmente processos de incorporação de tecnologia operando em plataformas. O IVA perde sua função natural quando o valor agregado deixa de estar distribuído ao longo do processo produtivo para se concentrar em ativos intangíveis.

Esse fenômeno é reconhecido formalmente pela OCDE no programa BEPS, especialmente nas Ações 1 e 8–10, que tratam da erosão da base tributária em economias digitais (Fonte: OECD, *BEPS Action 1 – Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*; *BEPS Actions 8–10 – Aligning Transfer Pricing Outcomes with Value Creation*).

O próprio BEPS evidencia que o IVA clássico foi concebido para capturar valor industrial e enfrenta dificuldades crescentes para tributar serviços digitais, intangíveis e operações transfronteiriças. Nas cadeias digitais, a noção de etapas sequenciais perde sentido. Há externalidades de rede, monopólios tecnológicos, participação de múltiplos atores e formas de criação de valor impossíveis de serem alocadas de modo claro, sequencial e contínuo. Isso desmonta a base conceitual do IVA, que depende de localizar valor em



cada elo da cadeia. O IVA passa a ser um mecanismo artificial, dependente de adaptações sucessivas e remendos regulatórios para tentar acompanhar a economia real. A própria Comissão Europeia reconhece que a digitalização mina a lógica clássica de tributação por valor agregado (Fonte: European Commission, VAT in the Digital Age (ViDA) – Impact Assessment, 2022).

Além disso, o IVA torna-se progressivamente mais caro de operar. A complexidade técnica do sistema exige controles eletrônicos avançados, reconciliações permanentes, obrigações acessórias volumosas e monitoramento detalhado de créditos fiscais. Para funcionar plenamente, o IVA moderno requer tecnologias de alto custo, intenso aparato fiscalizador e crescente dedicação ao *compliance*. Mesmo na Europa, onde o IVA é uma instituição consolidada, o imposto é responsável por elevadas perdas de arrecadação por fraude, classificações errôneas e operações fictícias. O VAT Gap Report da Comissão Europeia registra, anualmente, perdas superiores a € 60 bilhões decorrentes de sonegação, complexidade técnica e erros administrativos (Fonte: European Commission, VAT Gap Report 2023).

Em países emergentes, como o Brasil, a complexidade do IVA se amplifica. A presença dominante do setor de serviços, a informalidade elevada, a heterogeneidade regional e a multiplicidade de modelos empresariais tornam o sistema mais difícil de administrar. O IVA analógico, ao tentar se ajustar ao mundo digital, se converte em uma estrutura onerosa, litigiosa e burocrática. Em vez de neutralidade e simplicidade – características clássicas prometidas pelo modelo – surgem cumulatividade disfarçada, dependência de sistemas tecnológicos frágeis, regimes especiais, exceções setoriais e fiscalização intensiva. A OCDE reconhece que, em economias com forte peso de serviços e grande informalidade, o IVA tende a perder eficácia e a multiplicar zonas de contencioso tributário (Fonte: OECD, Consumption Tax Trends 2024).

Esse quadro indica que o IVA atravessa um processo de obsolescência estrutural. Enquanto o discurso oficial insiste em classificá-lo como “o imposto mais moderno do mundo”, a prática revela que o IVA é um mecanismo do século XX tentando operar no século XXI. Sua genética industrial não se ajusta à economia de intangíveis, plataformas e fluxos digitais. O crescimento contínuo do setor de serviços e o domínio das marcas e tecnologias no preço final reduzem a relevância econômica das etapas intermediárias, particularmente aquelas que o IVA foi desenhado para tributar.

O resultado é um imposto que se sustenta artificialmente por meio de remendos cessivos. Europa discute reformas para adequá-lo ao ambiente digital (Projeto ViDA); OCDE tenta reconstruir sua lógica via BEPS; países em desenvolvimento proliferam regimes especiais e exceções para lidar com distorções internas. Todos esses movimentos são ativos de manter funcional um sistema cuja arquitetura já não acompanha a economia temporânea. O IVA permanece central não por suas qualidades originais, mas porque ministrações tributárias se tornaram dependentes dele e porque sua substituição exige custos políticos de alto custo.

A economia do século XXI se afasta rapidamente do modelo que justificou o surgimento do IVA, e quanto mais a digitalização avança, mais evidente se torna sua inadequação



estrutural. O imposto perde coerência, perde neutralidade e perde a capacidade de funcionar sem enorme custo administrativo. O IVA não desaparece, mas entra em ocaso: ainda é grande, mas já não é compatível com o mundo que pretende tributar.

O IVA exige cadeias longas, uniformidade regulatória e administração tributária coesa; o Brasil oferece o oposto. Com isso, o IVA aplicado aqui – e agora consagrado pela EC 132/2023 – nasce tão complexo quanto o sistema que pretende substituir. A tentativa de unificar tributos sobre consumo sob um modelo inspirado em países europeus ignora que esses países são pequenos, homogêneos, com baixa informalidade e com forte coordenação administrativa. A reforma brasileira, ao transplantar esse modelo sem considerar as diferenças estruturais, reproduziu de imediato as distorções que o IVA supostamente elimina, ao mesmo tempo em que adicionou novas características de burocracia, regimes especiais e particularismos regionais. O texto aprovado depende de múltiplas exceções porque a economia brasileira não se encaixa nas premissas do IVA; exige regimes especiais porque grandes setores não possuem cadeia produtiva linear; necessita de fundos de compensação porque o princípio do destino desestabiliza o equilíbrio orçamentário regional; e opera sob um inédito mecanismo de *split payment* porque a própria estrutura do IVA é incapaz de garantir crédito financeiro em ambiente de alta informalidade e baixa rastreabilidade. A soma desses elementos revela um fato simples: o IVA, em vez de simplificar, precisa ser sustentado por um aparato de engenharia regulatória que o torna crescentemente frágil e dependente de adaptações tecnológicas caras e arriscadas.

Ao reafirmá-lo como pilar central da tributação sobre o consumo, a EC 132/2023 não apenas ignorou esse processo de obsolescência do IVA, mas o incorporou como fundamento do novo sistema. É um paradoxo: a reforma mais celebrada como “moderna” consolida um imposto que se torna, a cada ano, menos compatível com a economia que pretende tributar. O argumento de que o IVA é “o imposto mais usado no mundo” resiste por inércia institucional, não por mérito econômico. O Brasil, ao adotá-lo como núcleo do sistema, alinhou-se a um modelo que as principais autoridades tributárias internacionais já reconhecem estar sob pressão crescente.

### 3. Avanços institucionais e elementos de modernização

A análise dos pontos positivos da EC 132/2023 deve partir do reconhecimento de que, apesar de suas limitações e contradições internas, a reforma introduz movimentos institucionais relevantes que corrigem distorções acumuladas ao longo de décadas.

O sistema tributário brasileiro sempre sofreu com dispersão normativa, fragmentação de bases e ausência de coordenação federativa, e a emenda busca enfrentar esses problemas ao direcionar o país para maior uniformidade de incidência, harmonização legislativa e compartilhamento estruturado de receitas. Esses elementos, ainda que insuficientes para garantir estabilidade de longo prazo, representam avanços na direção de um modelo mais racional e menos sujeito às distorções provocadas pela competição normativa entre entes. O mérito da reforma reside justamente nessa orientação, que tenta reorganizar fundamentos



essenciais do sistema, mesmo que o equilíbrio institucional necessário para sustentá-los ainda esteja longe de plenamente assegurado.

A unificação da base de incidência introduzida pela EC 132/2023 representa um avanço institucional que merece reconhecimento, especialmente quando se observa o percurso histórico da tributação sobre consumo no Brasil.

Por quase seis décadas, a estrutura do ICMS, do ISS e dos tributos federais sobre bens e serviços consolidou um mosaico fragmentado, marcado por múltiplos conceitos de base, regimes concorrentes e uma dispersão normativa que dificultava qualquer noção de neutralidade. A EC 132/2023 corrige parcialmente esse problema ao propor uma base única de incidência para o novo IVA – uma direção correta e tecnicamente defensável. A unificação da base reduz conflitos de competência, minimiza sobreposições artificiais e diminui a litigiosidade que sempre derivou da disputa entre mercadorias e serviços. Ao menos no plano conceitual, o movimento aproxima o Brasil das boas práticas reconhecidas internacionalmente, segundo as quais o IVA deve incidir sobre o consumo de maneira uniforme, com uma base suficientemente ampla para evitar distorções e incentivos marginais indevidos. A simplificação derivada dessa unificação não elimina complexidades inerentes ao modelo, mas inaugura um ambiente institucional mais ordenado do que aquele que existia.

Outro aspecto positivo é a unificação legislativa. O Brasil conviveu durante décadas com uma anomalia típica de sua federação: quase seis mil entes com competência tributária autônoma, cada qual com liberdade para interpretar, regulamentar e aplicar as normas referentes a tributos sobre consumo. Essa multiplicidade de legislações – 27 estados com normas próprias de ICMS, 5.570 municípios com ISS autônomos e a União com seus tributos federais – criou um ambiente normativo de fragmentação extrema. Para qualquer atividade econômica que transcendesse fronteiras municipais ou estaduais, essa estrutura significava um labirinto regulatório. A diversidade normativa não era expressão saudável de autonomia federativa; ao contrário, tornava-se fonte permanente de insegurança jurídica, custo de conformidade elevado e ineficiência econômica. A tentativa de harmonizar essa realidade mediante legislação nacional unificada, ainda que polêmica, é um passo importante para recompor a racionalidade do sistema. Trata-se de uma direção correta – reconhecer isso não impede perceber seus riscos, mas é necessário admitir que um país com o porte e a complexidade do Brasil não pode operar um imposto nacional sobre consumo com milhares de legislações autônomas.

A unificação legislativa, entretanto, demanda equilíbrio institucional delicado. A federação brasileira consagrou autonomia tributária como elemento fundamental de sua organização política, e qualquer avanço na direção de excessiva centralização normativa precisa ser calibrado para não esvaziar essa autonomia. O risco de deslocamento do pêndulo para um centralismo excessivo é real, sobretudo quando a legislação nacional passa a ser produzida no âmbito nacional e aplicada indistintamente à União, aos estados e municípios com estruturas econômicas profundamente distintas. A preservação da autonomia fiscal – especialmente a autonomia para gestão das receitas, definição de prioridades e métodos e processos de fiscalização e cobrança – precisa ser interpretada como componente essencial



do pacto federativo. Assim, embora a unificação legislativa seja um movimento virtuoso, ela carrega em si o potencial de ruptura se não for acompanhada de mecanismos institucionais que garantam integração efetiva dos entes subnacionais e resguardecem sua capacidade de autogoverno. O mérito da direção tomada não impede reconhecer que o equilíbrio é frágil e pode ser facilmente perturbado, seja por disputas políticas, seja por tentativas de captura da estrutura de governança do novo IVA.

O terceiro aspecto que merece destaque é o compartilhamento da base de incidência entre os entes federados.

A EC 132, ao definir que a receita do IVA será distribuída entre União, estados e municípios, reforça um princípio de equidade federativa. Há décadas se reconhece que a estrutura tributária brasileira produziu concentração excessiva de receitas na União e que estados e municípios, embora titulares de competências constitucionais relevantes, enfrentavam limitações severas para financiar serviços públicos essenciais. A lógica do compartilhamento corrige parte dessa assimetria. Ela permite que estados e municípios participem de maneira mais direta do crescimento da arrecadação vinculada ao consumo, fortalecendo sua capacidade financeira. Isso reduz dependências artificiais e dá mais significado ao princípio constitucional da autonomia federativa. Em modelos internacionais de IVA, a distribuição de receitas é frequentemente centralizada; o Brasil, ao optar por estrutura que combina unificação normativa e partilha federativa, constrói um modelo híbrido que tenta adaptar mecanismos internacionais ao seu arranjo institucional próprio.

Esses três movimentos – unificação de base, unificação legislativa e partilha federativa – apontam para um horizonte de modernização. Eles representam uma tentativa de racionalizar a tributação sobre consumo em um país que por décadas operou sob princípios disfuncionais, geradores de guerra fiscal, insegurança jurídica e baixa eficiência arrecadatória. A crítica à EC 132 não deve obscurecer esse fato. Há mérito na direção tomada. A reforma corrige erros históricos: reduz o espaço para incentivos regionais arbitrários, diminui distorções competitivas, unifica normas antes esparsas e cria condições para maior coordenação entre os entes. É importante reconhecer isso como avanço institucional.

No entanto, esses avanços precisam ser contextualizados dentro do quadro federalista brasileiro. A unificação da base é positiva, mas será testada pela multiplicidade de regimes especiais que ainda sobrevivem e pelos dispositivos que permitem diferenciações setoriais. A unificação legislativa é desejável, mas sua efetividade dependerá de como o Comitê Gestor exercerá suas competências e se os entes subnacionais conseguirão exercer influência real sobre sua estrutura decisória. A partilha federativa é auspiciosa, mas continuará vulnerável a disputas distributivas e ao risco de centralização implícita, sobretudo se o governo federal se tornar protagonista excessivo na definição das regras.

As tensões potenciais são claras. O IVA exige uniformidade para funcionar, mas o Brasil exige diferenciação para acomodar suas desigualdades regionais. Há uma contradição estrutural entre o design do imposto e o desenho institucional do país. O mérito da reforma está em tentar aproximar esses dois mundos; seu risco reside em não conseguir sustentá-los simultaneamente.



Essas reflexões permitem situar a EC 132 como um passo que, embora imperfeito, avança na direção correta. A unificação da base corrige fragmentações históricas; a harmonização legislativa reduz a complexidade administrativa; e a partilha federativa consolida um modelo mais equilibrado de financiamento descentralizado. Mas nenhum desses movimentos é autossuficiente. Eles inauguram caminhos, mas não garantem que o sistema resultante será estável ou funcional.

Há aí um desequilíbrio estrutural que precisa ser sublinhado. O avanço institucional anunciado depende de escolhas futuras que definirão se o equilíbrio será mantido ou rompido. A unificação da base só será útil se resistir à tentação de proliferar regimes especiais; a unificação legislativa só se manterá se houver real compartilhamento de poder no Comitê Gestor; a partilha federativa só se consolidará se os entes subnacionais forem capazes de exercer sua autonomia dentro da nova estrutura. Nada disso está garantido. O desenho constitucional é apenas o primeiro passo. O mérito existe, mas está cercado por fragilidades. Ao mesmo tempo, é necessário advertir que a arquitetura resultante pode falhar justamente por tentar conciliar exigências contraditórias. Isso não invalida os avanços; apenas reforça a necessidade de vigilância institucional permanente.

#### 4. Persistências e tensões não resolvidas

A EC 132/2023 nasce com a promessa explícita de superar as deficiências históricas do sistema tributário brasileiro: insegurança jurídica, regressividade, cumulatividade, falta de neutralidade, complexidade excessiva e litigiosidade crônica. Essas críticas acompanham o país há décadas e justificaram politicamente a aprovação da reforma. No entanto, a análise técnica do novo modelo revela que essas mesmas características – que motivaram o processo reformista – não foram eliminadas. Em muitos casos, foram reorganizadas, reembaladas ou transpostas para uma nova estrutura normativa. A reforma muda a forma, mas preserva a substância das contradições; altera o desenho institucional, mas não altera os mecanismos que produzem os problemas centrais. Trata-se, portanto, de uma reconfiguração e não de uma superação.

A insegurança jurídica é o primeiro elemento que permanece de maneira evidente. O Brasil já operava sob um ambiente tributário marcado por jurisprudência instável, interpretações divergentes entre estados e municípios e elevado contencioso administrativo e judicial. A EC 132, ao invés de reduzir esse cenário, pode agravá-lo. A transição para um novo sistema pressupõe a criação de um arcabouço interpretativo completamente inédito. Isso significa que todo o corpo de doutrina, jurisprudência e prática administrativa acumulado ao longo de décadas deixa de servir como referência segura. Um período prolongado de incerteza é inevitável. Além disso, a centralização interpretativa no Comitê Gestor do IBS – composto por 57 membros – gera um paradoxo federativo: um número reduzido de representantes será responsável por interpretar e regular um tributo aplicado a quase seis mil entes federados, com realidades socioeconômicas profundamente distintas. Essa concentração tende a gerar disputas entre os próprios entes subnacionais, contestações políticas e novas zonas de conflito, contrariando a premissa de segurança institucional.



Não se trata de duvidar da intenção de aprimorar o sistema, mas de reconhecer que a centralização normativa não equivale à estabilidade interpretativa. A mera existência de um órgão centralizado não impede controvérsias; ao contrário, pode criar um ambiente em que decisões tomadas por maioria simples provoquem reações intensas de estados e municípios que se considerem prejudicados. A insegurança jurídica, portanto, deixa de estar dispersa entre entes, mas se desloca para um único polo decisório, potencialmente multiplicando a intensidade dos conflitos.

A regressividade é outro ponto que permanece essencialmente intocado. A literatura econômica é clara: IVAs são regressivos por natureza, independentemente de detalhamentos operacionais. Incidem sobre consumo, e quanto maior a desigualdade social, maior o peso relativo do imposto sobre famílias de baixa renda. Países ricos mitigam esse efeito com isenções, subsídios, devoluções automáticas, sistemas amplamente digitalizados, integração bancária universal e mecanismos robustos de fiscalização. O Brasil, por sua vez, enfrenta obstáculos estruturais que tornam inviável a aplicação de *cashback* em escala efetiva. A informalidade elevada, a ausência de bancarização em regiões periféricas e a dificuldade logística de alcançar populações geograficamente isoladas comprometem a eficiência do mecanismo. Mesmo que essas barreiras fossem superadas, a devolução é, por definição, parcial. O próprio desenho da EC 132 impede a eliminação do caráter regressivo porque o percentual de *cashback* é modesto e incapaz de equalizar a carga entre grupos de renda. Assim, a regressividade não é corrigida; é suavizada apenas marginalmente em segmentos muito específicos.

Além disso, o *cashback* depende de condições institucionais que ainda não existem. Implementá-lo exige sistemas integrados de identificação, bases de dados consistentes, comunicação digital universal e fluxos financeiros que alcancem usuários vulneráveis – condições que permanecem distantes da realidade brasileira. No final, o mecanismo tende a funcionar como política compensatória imperfeita: desalinhada do problema original e limitada pela própria natureza operacional do IVA. O resultado é que a reforma mantém a regressividade como traço estrutural.

A cumulatividade, frequentemente apontada como uma das principais distorções do sistema anterior, também não é eliminada. O novo modelo adota princípios de não cumulatividade, mas a experiência internacional demonstra que a neutralidade plena é inalcançável na prática. O que denomino de “cumulatividade implícita dos IVAs” persiste porque decorre de fatores inerentes ao funcionamento do IVA: o intervalo entre o recolhimento do imposto e o creditamento; a existência de créditos acumulados; a necessidade de financiamento do fluxo de caixa; e as dificuldades administrativas para ressarcimento tempestivo. Em ambientes produtivos nos quais o ciclo de produção é longo ou existem muitos intermediários, o custo de capital adiantado ao Estado torna-se expressivo. Esse custo é repassado ao preço final, produzindo efeito cumulativo mesmo em operações corretamente documentadas.

A literatura de economia tributária demonstra que a plena não cumulatividade exige condições estritas: universalidade da base, alíquota única, inexistência de regimes especiais, não existência de crédito em operações não formalizadas, compensação imediata de créditos e operação



continua do imposto sem travas administrativas. Essas condições simplesmente não existem no Brasil – e não existem de maneira robusta em nenhum país do mundo, como demonstram as próprias análises de “*second best*” utilizadas como referência pela literatura, confirmando que a não cumulatividade plena é mero preciosismo acadêmico distante da realidade de qualquer economia.

A introdução do *split payment* reduz o tempo de permanência dos recursos em poder do Estado antes do crédito, mas não elimina totalmente a cumulatividade implícita. Para eliminá-la, seria necessário que não houvesse defasagem temporal entre o crédito e o débito, o que é operacionalmente impossível. Além disso, persistirão situações – como exportações, isenções, regimes especiais e períodos de ajuste – em que o contribuinte acumula créditos por períodos prolongados, enfrentando o custo financeiro associado. Assim, o novo sistema reorganiza a cumulatividade, mas não a elimina. Ela permanece presente, embora sob novas formas, e continuará influenciando decisões empresariais, preços relativos e distribuição setorial de custos, mesmo em situação de operações superpostas que equivocadamente sugerem a não existência desse fenômeno.

A neutralidade econômica, outro vetor considerado essencial, tampouco se concretiza. A EC 132 cria um universo com múltiplas alíquotas – hoje estimadas em 16 valores distintos, antes mesmo de considerar variações entre estados e municípios, regimes diferenciados, categorias específicas e exceções. Em um IVA, a dispersão de alíquotas é um dos principais fatores que comprometem a neutralidade, pois induz efeitos sobre preços relativos, altera incentivos de produção e distorce decisões de consumo. A literatura internacional é clara: alíquotas múltiplas tornam o IVA mais oneroso, mais sujeito a manipulações e menos neutro. A experiência empírica reforça esse ponto. Estudos que realizo desde 2009 e revisados continuamente demonstram que pequenas variações nas alíquotas do IVA se convertem em grandes dispersões de preços relativos ao longo das cadeias. A EC 132 institucionaliza essa dispersão, ampliando o potencial de interferência do imposto nas escolhas econômicas. Assim, o que deveria promover neutralidade acaba por intensificar assimetrias entre setores e regiões.

Países que buscam neutralidade real adotam alíquotas únicas ou quase únicas. O Brasil, ao contrário, optou por um arranjo amplo, com múltiplas alíquotas (ainda que referenciadas a uma alíquota padrão), além de regimes especiais e tratamentos setoriais diferenciados. Essa decisão compromete a neutralidade antes mesmo da implementação plena do novo sistema. O argumento de que o IVA é neutro ignora que essa neutralidade só existe no modelo teórico – um modelo que pressupõe alíquota única, base universal e inexistência de exceções, características presentes com maior intensidade na PEC45/2019, que originou a reforma, mas que acabou totalmente deformada durante a sua tramitação legislativa.

A teoria do “*second best*”, amplamente discutida em finanças públicas, demonstra que quando os pressupostos do modelo ideal não são atendidos, a eficiência se perde e os ajustes marginais podem gerar resultados ainda menos desejáveis. No contexto brasileiro, isso significa que cada exceção criada – e são muitas – amplia a distorção entre setores,



favorecendo grupos específicos e alterando a estrutura competitiva. Em vez de neutralidade, o país obtém uma redistribuição das distorções. A intensidade varia, mas a essência permanece. A reforma, nesse sentido, não atinge o objetivo de tornar o sistema neutro; apenas dá nova forma ao problema.

A burocracia e o custo de conformidade também permanecem elevados. A promessa de simplificação, central no discurso político da reforma, contrasta com a realidade do novo arranjo. Um conjunto de mais de 600 artigos regulamentadores – ainda incompletos – revela que o sistema não será simples. O IVA exige documentação detalhada, integração tecnológica avançada, fiscalização digital intensa e procedimentos contínuos de reconciliação. Mesmo em países com alto nível de formalização, o IVA gera custos operacionais significativos. Em países com grande informalidade, estruturas administrativas heterogêneas e entes federados com capacidades distintas – como o Brasil – o custo tende a ser ainda maior.

O novo sistema também amplia a dependência de tecnologia sofisticada, aumentando a vulnerabilidade frente a falhas operacionais, inconsistências cadastrais e divergências entre sistemas. Em vez de reduzir a burocracia, a reforma a transformou. O antigo modelo, baseado em múltiplas normas autônomas, dá lugar a um único arcabouço nacional, mas altamente detalhado e tecnicamente exigente. A complexidade deixa de estar na quantidade de legislações e passa a estar na densidade de regulamentação. O contribuinte continuará enfrentando obrigações acessórias, cruzamentos de dados, ajustamentos, controles e verificações contínuas. A simplificação prometida não se materializa; apenas assume uma nova forma.

A litigiosidade, por sua vez, tende a crescer no curto e médio prazo. Toda mudança estrutural amplia o contencioso porque cria situações novas, interpretações divergentes e zonas de incerteza. A ausência de jurisprudência consolidada exigirá anos – possivelmente décadas – de adaptação. Além disso, a transição entre regimes tende a gerar conflitos contábeis, operacionais e fiscais. A convivência temporária entre o sistema antigo e o novo, com regras diferenciadas e impactos distintos, criará incentivos para disputas interpretativas. Assim, a litigiosidade não será reduzida pela reforma; ao contrário, será intensificada pela novidade normativa e pela complexidade da adaptação.

O conjunto dessas características mostra que o novo sistema não elimina os problemas centrais do atual. A forma de incidência muda, mas as tensões estruturais permanecem. O país não conquistou um sistema mais simples, mais neutro, mais justo ou mais estável. Conquistou um sistema reorganizado, mas não necessariamente melhor. Em vez de superação, há reconfiguração. O novo arcabouço oferece vantagens em termos de uniformidade normativa e potencial de coordenação federativa, mas não altera a essência das dificuldades que caracterizam a tributação sobre o consumo no Brasil.

A reforma, portanto, não entrega os benefícios desejados. A insegurança permanece, a regressividade continua, a cumulatividade é reposicionada, mas não eliminada, a neutralidade segue inatingível e a burocracia apenas muda de formato. A EC 132 oferece avanços conceituais importantes em alguns aspectos, mas não soluciona as causas estruturais das críticas que há décadas são dirigidas ao sistema tributário brasileiro. O país substituiu



uma arquitetura disfuncional por outra que, embora diferente, mantém a mesma lógica de imperfeições. A reforma altera a maneira como os problemas se manifestam, mas não remove os mecanismos que os produzem.

## 5. Equívocos e retrocessos

A aprovação da EC 132/2023 foi acompanhada por forte discurso de modernização, racionalidade e simplificação. No entanto, uma avaliação criteriosa do seu conteúdo revela que a reforma foi conduzida com debate limitado, pouca base empírica, escassez de estudos técnicos independentes e pressão política incomum para uma mudança dessa magnitude. Essa combinação produziu um arcabouço tributário que, longe de inaugurar uma nova era de estabilidade e eficiência, impõe ao país um longo ciclo de incertezas, assimetrias e riscos sistêmicos que podem comprometer o funcionamento institucional, o equilíbrio federativo e o desenvolvimento econômico.

A primeira fragilidade central é a própria forma como a reforma foi conduzida. A discussão ocorreu de modo fragmentado, sem amadurecimento público, com pouca participação de especialistas independentes e praticamente nenhum estudo de impacto abrangente. O Congresso aprovou a reforma sem que houvesse simulações estruturadas sobre efeitos distributivos, setoriais, regionais ou fiscais. A ausência de debate aprofundado, aliada à velocidade incomum dos ritos legislativos, impediu que a sociedade e os agentes econômicos avaliassem adequadamente as consequências de longo prazo. Reformas tributárias reais, como as da Alemanha de 1967, do Canadá de 1991 ou mesmo da Índia em 2017, foram precedidas por extensos diagnósticos, documentos de trabalho oficiais, comitês de especialistas e amplas consultas públicas. No Brasil, nada disso ocorreu em escala comparável.

Essa deficiência processual está na raiz de um problema mais amplo: a reforma foi aprovada com um conjunto expressivo de lacunas normativas, remissões a futuras leis complementares e mecanismos ainda indefinidos. Como consequência, inaugurou-se um período de transição de sete anos, de 2026 a 2032, durante o qual dois sistemas tributários coexistirão – o regime atual, considerado disfuncional, e o novo IVA dual, ainda desconhecido em sua operação concreta. Somente em 2033 o novo modelo entrará plenamente em vigor. Esse longo intervalo, em vez de facilitar adaptação, tende a multiplicar incertezas.

A coexistência de dois sistemas simultâneos por um período tão extenso só pode ser descrita como um ambiente de caos tributário institucionalizado. Empresas terão de manter duas contabilidades paralelas, emitir documentos fiscais em regimes distintos, administrar créditos de sistemas diferentes, lidar com interpretações múltiplas e conviver com regras que serão continuamente ajustadas. A própria administração tributária dos entes federados terá de operar dois regimes, calibrar sistemas, treinar pessoal e desenvolver tecnologia de controle em duplicidade. Trata-se de um ambiente propício a erros, fraudes, disputas jurídicas e enorme litigiosidade.

Há também o problema da assimetria temporal: enquanto a CBS federal entra rapidamente em vigor, o IBS estadual e municipal demora quase uma década para se consolidar.



Essa diferença cria incentivos para planejamento tributário oportunista, descoordenação entre entes, mudanças abruptas de preços relativos e incerteza regulatória contínua. O argumento de que o período longo serviria para “aprender com a prática” ignora que a prática, nesse caso, é feita sobre um sistema parcialmente implementado, em transição, incompleto e sujeito a revisões permanentes. Trata-se, na essência, de um salto no escuro institucional, que tende a adiar decisões de investimento e a comprometer a previsibilidade econômica – bem público essencial para qualquer processo de desenvolvimento.

Essa opção por um período de transição extenso não é neutra. Ela funciona como uma estratégia política para reduzir resistência: ao diluir no tempo os efeitos concretos da reforma, minimiza-se a reação dos setores mais prejudicados no curto prazo. Essa “estratégia da postergação” suspende o conflito e permite a aprovação de medidas que, se tivessem impacto imediato, enfrentariam forte oposição social e empresarial. O preço dessa escolha, no entanto, é um arranjo institucional frágil, lento, descoordenado e economicamente custoso. É difícil imaginar ambiente mais desfavorável para investimentos, formação de capital fixo ou expansão empresarial do que um país em que o sistema tributário se encontra em permanente mutação durante sete anos consecutivos.

Outro equívoco estrutural – e talvez o mais grave do ponto de vista federativo – é a adoção integral e irrestrita do princípio do destino. Esse ponto, embora crucial, recebeu surpreendentemente pouca atenção no debate público. O princípio do destino estabelece que a arrecadação do imposto sobre consumo pertence ao local onde ocorre o consumo final, e não ao local onde ocorre a produção. Embora esse princípio seja defendido como uma forma de neutralidade em países unitários ou de forte homogeneidade econômica, sua adoção plena em uma federação desigual como a brasileira produz efeitos dramáticos.

O Brasil possui grande heterogeneidade econômica regional. Estados produtores – como Mato Grosso, Goiás, Pará, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – dependem de atividades com forte vocação exportadora, que geram emprego, renda e efeitos multiplicadores locais. A adoção integral do destino desloca receita desses estados para regiões predominantemente consumidoras – em especial os grandes núcleos urbanos e partes do Nordeste. Trata-se de uma redistribuição abrupta e profunda, cujas consequências não foram devidamente simuladas.

No passado, esse obstáculo sempre inviabilizou reformas de IVA no Brasil: nenhum estado aceitava perdas significativas de capacidade tributária em nome de um suposto ganho sistêmico. A solução encontrada pela EC 132 foi seguir o modelo indiano: criar fundos de compensação massivos, financiados pela União, para evitar quedas abruptas de arrecadação. A experiência da Índia, no entanto, é um alerta. Lá, o governo federal não honrou os compromissos após poucos anos, provocando conflitos federativos acentuados e fragilização do sistema.

No caso brasileiro, os valores a serem aportados aos fundos pela União são ainda mais expressivos. Estimativas independentes variam, mas convergem para números alarmantes: cerca de R\$ 180 bilhões nos primeiros quatro anos; cerca de R\$ 700 bilhões ao longo da primeira década; e aproximadamente R\$ 1,2 trilhão em vinte anos.



Esses recursos não têm fonte definida. Não há previsão constitucional de financiamento nem estratégia de sustentabilidade fiscal. Em um país com trajetória de endividamento crescente, déficit estrutural e pressões orçamentárias severas, a criação de fundos bilionários sem lastro representa risco fiscal de grandes proporções. A União terá de arbitrar prioridades entre saúde, educação, previdência, infraestrutura e compensações tributárias – e a experiência histórica indica que essas compensações serão as primeiras a serem reduzidas ou abandonadas em momentos de aperto fiscal.

Esse cenário projeta um futuro incerto para estados produtores, que perderão autonomia financeira e dependerão crescentemente de transferências federais politicamente condicionadas. Os estados do Centro-Oeste – responsáveis pelo agronegócio exportador que hoje sustenta boa parte da balança comercial brasileira – poderão enfrentar severa escassez de recursos para financiar infraestrutura logística, manutenção de estradas, investimentos em armazenagem e políticas de apoio à produção. O mesmo ocorre com estados mineradores, como Minas Gerais e Pará, que perdem receita significativa e veem suas bases tributárias deslocadas para centros consumidores. Trata-se de uma mudança estrutural que penaliza justamente os setores que geram atividade real e sustentam cadeias econômicas complexas.

Ao optar por esse arranjo, a reforma ignorou por completo os aprendizados de mais de 60 anos de história dos IVAs em federações. O modelo europeu – frequentemente utilizado como referência – não é aplicável ao Brasil: trata-se de países pequenos, unitários, homogêneos, com níveis de renda similares e forte coordenação administrativa. A EC 132, ao seguir o padrão europeu, não respeitou a realidade brasileira. A experiência acumulada pelo Brasil desde 1965 criou um sistema híbrido com repartição entre jurisdições produtoras e consumidoras mediante o uso de alíquotas interestaduais, uma solução desenvolvida por anos de experimentação, mas que foi totalmente ignorada pela EC 132 ao deslocar a receita do IBS integralmente para o destino. Trata-se de mimetismo institucional, acompanhando a experiência europeia desacompanhada de análise técnica adequada.

Esse equívoco no desenho federativo gerou outro erro: a necessidade de criação do Conselho Gestor. Trata-se de um órgão com competências amplíssimas, responsável por administrar toda a arrecadação, definir procedimentos, interpretar normas e redistribuir receitas aos entes subnacionais. É uma entidade inédita no federalismo brasileiro. Sua composição – eminentemente burocrática – representa quebra significativa da autonomia de estados e municípios. O Conselho terá poder regulatório e operacional superior até mesmo ao do Senado Federal no que diz respeito à estrutura tributária do consumo.

Essa arquitetura centralizadora desloca para um único órgão a gestão de um sistema que deveria refletir pluralidade federativa. Além disso, o governo federal recusou-se a unir seus tributos aos dos estados e municípios, o que reforça a percepção de desconfiança e descompromisso institucional com o modelo criado. O resultado é uma entidade poderosa, mas sem clara ancoragem política, e com potencial elevado para gerar conflitos intergovernamentais e instabilidade decisória.

Outra dimensão de retrocesso aparece na forma como a reforma tratou os diferentes setores da economia. A premissa inicial, difundida amplamente por defensores da PEC 45,



era de que o setor de serviços estaria sendo sub-tributado, enquanto a indústria suportaria carga significativamente mais elevada. Essa premissa é falsa quando se considera a tributação total – especialmente a tributação sobre folha de pagamento, securitária, previdenciária e trabalhista, que incide mais intensamente sobre serviços. Essa relação foi demonstrada em estudos publicados na *Conjuntura Econômica* do IBRE/FGV (2024), mostrando que a carga global entre indústria e serviços é muito mais próxima do que sugerem cálculos focados exclusivamente na tributação do consumo.

A reforma, ao equalizar apenas tributos sobre consumo, sem incorporar a tributação sobre trabalho, cria um desbalanceamento significativo. O setor de serviços – que emprega a maioria da força de trabalho brasileira, é intensivo em mão de obra e cresce de forma acelerada nas economias digitais – enfrentará forte aumento da carga. A indústria, por sua vez, terá redução substancial. Essa redistribuição arbitrária não apenas contraria tendências globais, como compromete a competitividade do setor mais dinâmico da economia moderna. O resultado provável é aumento do desemprego, retração de pequenas e médias empresas de serviços e aprofundamento de desigualdades regionais e setoriais.

#### Brasil: Carga tributária da produção

| Setores agregados                                   | Carga tributária na produção 2025 | Carga tributária com LC 214/25 plena | Variação da carga tributária |
|-----------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|
| Agropecuária, produção vegetal, pesca e aquicultura | 37,4%                             | 30,8%                                | -17,7%                       |
| Extração mineral                                    | 38,1%                             | 42,0%                                | 10,2%                        |
| Indústria de alimentos                              | 37,5%                             | 33,7%                                | -10,0%                       |
| Indústria de transformação                          | 43,6%                             | 37,9%                                | -13,0%                       |
| Eleticidade, gás, água, esgoto e gestão de resíduos | 39,2%                             | 38,1%                                | -2,9%                        |
| Construção                                          | 37,3%                             | 32,3%                                | -13,3%                       |
| Comércio                                            | 38,5%                             | 37,3%                                | -3,0%                        |
| Intermediação financeira                            | 22,4%                             | 26,6%                                | 18,9%                        |
| Serviços                                            | 30,0%                             | 32,4%                                | 8,1%                         |

Essa assimetria se estende ao setor financeiro, também sujeito à elevação significativa da carga. Considerando que serviços financeiros são insumos centrais para todas as etapas produtivas, o aumento de seu custo repercutirá sobre toda a economia – inclusive sobre a própria indústria, beneficiada no primeiro momento. Há, portanto, uma inconsistência estrutural no próprio arranjo do IVA dual: reduz-se carga em etapas intermediárias industriais, mas aumenta-se em serviços essenciais, comprometendo a cadeia como um todo.

Ao analisar esses equívocos, torna-se evidente que a reforma incorporou uma visão parcial da economia e negligenciou sua interdependência. O resultado é uma redistribuição assimétrica da carga que favorece determinados setores – especialmente aqueles que



financiaram e impulsionaram politicamente a proposta original – enquanto penaliza os setores mais associados ao crescimento moderno, à inovação e à empregabilidade urbana.

De forma mais ampla, o grande retrocesso da EC 132 está na opção por reforçar a dependência de impostos convencionais, do século XX, em detrimento de tributos modernos, adaptados ao século XXI. Enquanto as economias avançadas buscam alternativas para tributar plataformas, fluxos digitais, movimentações financeiras e intangíveis – bases amplas, de baixo custo administrativo e de grande potencial arrecadatório – o Brasil reforçou o IVA, um imposto cuja relevância estrutural está em declínio e que exige grande aparato burocrático para funcionar minimamente.

A economia digital não opera em cadeias produtivas sequenciais, mas em redes de valor nas quais o elo imediatamente anterior ao consumo concentra quase todo o valor agregado. O IVA, concebido para cadeias industriais analógicas, perde capacidade explicativa nesse ambiente. Ao insistir nesse modelo, a reforma caminha na direção oposta à evolução econômica global.

A combinação de excessiva dependência de um IVA complexo, adoção radical do princípio do destino, criação de fundos sem fonte, centralização federativa, setorialismo anti-serviços, desenho institucional rígido e transição longa e instável transforma a EC 132 em um conjunto de escolhas estratégicas equivocadas. Esses equívocos obscurecem os poucos avanços presentes na reforma e projetam um futuro de tensões econômicas, políticas e federativas profundas.

A reforma não enfrentou os problemas centrais do sistema tributário brasileiro – enfrentou apenas sua superfície, reproduzindo os elementos que sempre minaram sua eficácia: complexidade, instabilidade, litigiosidade, regressividade e distorções competitivas. Alterou-se a forma, mas não a essência. O país ingressa em um ciclo prolongado de incerteza, dependente de mecanismos artificiais de correção fiscal, vulnerável a conflitos federativos e sujeito a um modelo tributário que não dialoga com sua realidade produtiva nem com o futuro da economia mundial.

## 6. Experimentalismo, riscos e incertezas

A EC 132/2023 produziu um redesenho tributário de enorme alcance, mas sua formulação ocorreu sem o amadurecimento institucional necessário para reformas dessa magnitude. O debate foi apressado, limitado e frequentemente conduzido sob a narrativa de urgência, o que restringiu a participação de especialistas independentes, reduziu a qualidade das análises técnicas e impediu que o país discutisse de forma profunda as implicações da mudança. A reforma foi aprovada sem estudos amplos de impacto setorial e regional, sem simulações completas e sem avaliação das consequências fiscais de longo prazo. Esse processo decisório insuficiente resultou na criação de um sistema que, em vez de entregar segurança, inaugura um período prolongado de incerteza estrutural, com experimentos inéditos no mundo e com riscos que podem comprometer a trajetória de crescimento do país durante décadas.



O primeiro elemento crítico inédito é o longo e complexo período de convivência entre dois sistemas tributários completos. Entre 2026 e 2032, o Brasil operará simultaneamente o regime atual e o novo modelo de IVA dual (CBS + IBS). Somente em 2033 o sistema novo será integralmente implementado. Essa transição de sete anos foi apresentada como necessária para permitir adaptação gradual, mas, na prática, introduz um ambiente de caos regulatório e operacional. Empresas precisarão manter contabilidade paralela, administrar créditos e débitos em regimes distintos, adequar sistemas eletrônicos duplicados, revisar cadeias de valor e lidar com fiscalizações simultâneas. A própria administração tributária da União, estados e municípios lidará com sistemas concorrentes, o que cria risco elevado de erros, inconsistências e disputas.

Não há precedente internacional que espelhe esse arranjo. A Índia enfrentou enorme instabilidade mesmo com transição mais curta; o Canadá realizou mudanças coordenadas com prazos bem definidos e sem duplicidade prolongada; países europeus introduziram IVA com estruturas administrativas maduras e alta formalização, sem manter simultaneamente dois regimes completos. O desenho brasileiro é inédito e, portanto, imprevisível. O período transicional de sete anos cria a combinação mais perigosa possível para um sistema tributário moderno: normas antigas ainda vigentes, normas novas ainda em teste, fiscalizações concomitantes, regimes distintos de crédito e ausência de jurisprudência estável sobre o novo modelo.

Esse ambiente dificultará decisões de investimento, comprometerá previsibilidade e poderá provocar retração de atividades produtivas. A reforma foi organizada de modo a adiar o impacto negativo sobre setores específicos, reduzindo resistência política de curto prazo, mas impondo ao país um período prolongado de instabilidade. A lentidão no IBS contrasta com a rapidez na implementação da CBS, criando assimetria entre o governo federal e os entes subnacionais, o que pode agravar conflitos federativos e gerar descoordenação institucional.

A criação do Conselho Gestor representa um experimento institucional sem precedentes. Trata-se de um órgão com poderes extensos, responsável pela administração do IBS, interpretação normativa, distribuição de receitas e resolução de conflitos. Estados e municípios deixam de ter autonomia para definir regras arrecadatórias e passam a depender de um colegiado técnico cujo vínculo com a representação democrática é tenuemente indireto. É uma inovação institucional de alto risco: qualquer instabilidade interna, captura política ou falha operacional terá repercussões nacionais imediatas.

Outra dimensão de experimentação inédita é a tentativa de impor a mecânica de crédito e débito do IVA a setores que, por natureza, não se enquadram na estrutura conceitual do imposto.

O primeiro caso é o setor financeiro. IVAs no resto do mundo tratam operações financeiras com regimes especiais ou isenções, reconhecendo a impossibilidade prática de identificar valor agregado em operações de crédito, câmbio, seguros e investimentos. Não há cadeia de produção claramente identificável nesses serviços; não há etapas de transformação que permitam rastrear valor adicionado; não há insumos intermediários no sentido



econômico clássico. A EC 132 ignorou esse fundamento. Para viabilizar o creditamento, criaram-se mecanismos artificiais, cálculos presumidos e ficções contábeis que tentam simular “insumos” inexistentes. A complexidade, a litigiosidade e o risco operacional são previsíveis e muito elevados. Nenhum país aplicou IVA dessa forma. O Brasil será observado como experimento global em uma área onde todas as experiências anteriores fracassaram ou foram rapidamente abandonadas.

A segunda experiência inédita ocorre na tributação da produção rural. Agricultores familiares, responsáveis por grande parte da produção alimentícia interna, passarão a ser contribuintes formais do IBS/CBS. A exigência de escrituração digital, controle de créditos, emissão de notas eletrônicas, rastreamento financeiro e cumprimento de obrigações acessórias é incompatível com a realidade socioeconômica de milhões de produtores rurais, grandes ou pequenos. Países que tentaram aplicar regimes de IVA à agropecuária adotaram tratamentos especiais, regimes simplificados ou alíquotas específicas para evitar colapso operacional. O Brasil seguiu caminho oposto, impondo obrigações que excedem as capacidades administrativas e tecnológicas de grande parcela do setor rural. Isso tende a aumentar informalidade, gerar inadimplência e ampliar desigualdade entre pequenos e grandes produtores.

A terceira inovação problemática é a tributação em larga escala de operações imobiliárias e de aluguéis sob a lógica do consumo. Aluguel não é consumo; é cessão de uso. A tentativa de enquadrar essa operação no modelo de débito e crédito cria risco de bitributação, confusão conceitual e distorções amplas no mercado habitacional. A incorporação de compra e venda imobiliária, locação e incorporações ao universo do IVA exige longas listas de exceções, procedimentos especiais e ajustes múltiplos, aumentando burocracia e estimulando contencioso. O setor imobiliário já é complexo por natureza, com obrigações profundas relacionadas a registro, avaliação, financiamento e responsabilidade civil. A inclusão no IVA pode desestabilizar um setor fundamental para o desenvolvimento urbano.

A quarta experiência inédita é o *cashback* em escala massiva. Devolver tributos para quase 100 milhões de pessoas exige capacidade operacional, tecnológica e financeira gigantesca. Não existem referências internacionais de uso desse mecanismo em amplitude comparável. Programas restritos em alguns países funcionam porque envolvem populações pequenas, sistemas integrados e regimes altamente formalizados. No Brasil, com informalidade elevada, desigualdade regional profunda e limitações de infraestrutura digital, o *cashback* tende a enfrentar desafios sérios: fraudes, exclusão de beneficiários vulneráveis, custos administrativos gigantescos e baixa efetividade distributiva. Uma política concebida para reduzir regressividade pode se transformar em mecanismo oneroso e ineficiente.

A quinta experiência problemática é a adoção ampla do *split payment*. O mecanismo pressupõe que, em cada transação, o imposto seja automaticamente separado e transferido ao fisco. Em teoria, aumenta controle e reduz inadimplência; na prática, exige infraestrutura tecnológica extremamente mais sofisticada do que a necessária para pagamentos eletrônicos como o PIX. A EC 132 pressupõe a operação de um sistema que, segundo estimativas técnicas, pode ser centenas de vezes mais complexo do que a infraestrutura atual



dos arranjos de pagamento. Isso envolve riscos cibernéticos, custos operacionais elevados, vulnerabilidades em escala nacional e risco de paralisação sistêmica. É tecnologia possível, mas não está claro que seja viável, segura ou financeiramente sustentável.

Por fim, a reforma introduz mais um experimento inédito e pouco discutido: a coexistência entre o Simples Nacional e o IBS/CBS com possibilidade de escolha pelo contribuinte. O Simples abrange mais de 90% das empresas brasileiras, especialmente micro e pequenas empresas que operam com margens reduzidas, baixa formalização e limitações administrativas. O novo desenho permite que empresas optantes pelo Simples mantenham seu regime, mas, ao fazê-lo, deixam de gerar créditos compatíveis para empresas que operam no regime regular. Isso cria um problema competitivo grave: empresas do Simples se tornam menos atrativas como fornecedoras, pois seu adquirente não poderá apropriar créditos do IBS/CBS. Essa assimetria tende a expulsar empresas do Simples do mercado formal ou empurrá-las para o regime geral, onde enfrentarão carga e complexidade desproporcionais. Na prática, a proteção constitucional do Simples pode se tornar inviável economicamente, gerando expansão da informalidade, concentração de mercado e redução da participação das micro e pequenas empresas na economia.

Todos esses elementos revelam que a EC 132 produziu uma reforma tributária que vai muito além da atualização de um modelo fiscal. Trata-se de uma reconfiguração profunda, marcada por experimentos simultâneos de grande escala, sem precedentes internacionais aplicáveis e sem a prudência necessária em processos de transformação estrutural. A pressa, a ausência de debate, a falta de estudos robustos e a adoção de mecanismos inéditos criam um ambiente institucional incerto, vulnerável e potencialmente instável.

A reforma joga com o futuro do país. Ao adotar soluções não testadas, extrapolar limites conceituais do IVA, impor regimes tecnologicamente arriscados, comprometer o pacto federativo e fragilizar setores inteiros, a EC 132 coloca o Brasil em trajetória marcante de incerteza. O país se torna um laboratório fiscal improvisado, dependente de mecanismos artificiais, fundos sem fonte, tecnologias complexas e mudanças comportamentais forçadas. Os riscos são elevados, duradouros e possivelmente irreversíveis.

## 7. Reforma da reforma?

A EC 132/2023 foi aprovada sob forte expectativa de modernização, mas deixou ao país um conjunto expressivo de dúvidas, paradoxos estruturais e experimentos inéditos que ampliam mais incertezas do que soluções.

O desenho final criou um sistema dual que exigirá sete anos de convivência simultânea entre o regime atual e o novo arranjo baseado no IBS e na CBS. É um ciclo prolongado de improvisação institucional, sem paralelo em países que adotaram o IVA de maneira estruturada. A transição não representa prudência; representa incerteza institucionalizada.

Outro vetor central de preocupação reside na adoção radical e integral do princípio do destino. Em federações heterogêneas, esse modelo produz realocações de receita, favorecendo estados consumidores ricos e penalizando regiões produtoras, responsáveis



por setores estratégicos como agronegócio, mineração e indústria exportadora. A perda de arrecadação para estados produtores exigiu a criação de fundos de compensação cujos valores atingem centenas de bilhões de reais ao longo das próximas décadas, sem fonte de financiamento definida. Experiências como a da Índia mostram que compromissos dessa natureza frequentemente são descumpridos em contextos de restrição fiscal. O Brasil, com dívida crescente e déficits recorrentes, dificilmente terá condições de sustentar esses fundos por duas décadas, o que pode gerar uma crise federativa sem precedentes.

A criação do Conselho Gestor aprofunda o risco institucional. Trata-se de estrutura centralizada, de inspiração inédita, com poderes extensos para gerir arrecadação, resolver conflitos e interpretar o sistema. A autonomia tributária dos entes federados é reconfigurada, e o pacto federativo torna-se vulnerável a disputas internas e a possíveis capturas políticas. A ausência da União nesse órgão acentua a assimetria e aumenta a fragilidade decisória. A combinação entre centralização, falta de experiência e escassa legitimidade democrática coloca o sistema em terreno instável.

O desenho da EC 132 incorpora ainda um experimento tributário inédito. O mais evidente é a tentativa de aplicar a lógica do IVA a setores que, por natureza econômica, não comportam esse modelo. A tributação das operações financeiras sob o sistema de débito e crédito é exemplo contundente: inexistem insumos intermediários identificáveis, não há cadeia de valor convencional e não é possível determinar valor agregado de maneira objetiva. A criação artificial de bases presumidas tende a gerar distorções, litigiosidade e custos operacionais elevados. O mundo inteiro evita aplicar IVA dessa forma porque a estrutura financeira não se compatibiliza com a lógica tradicional do imposto.

A tributação da produção rural segue a mesma trajetória de inadequação. Milhões de produtores familiares operam em ambientes de baixa formalização e com limitações estruturais de tecnologia e contabilidade. A exigência de escrituração completa, rastreamento eletrônico e controle de créditos é incompatível com essa realidade e provavelmente elevará a informalidade no campo.

Operações imobiliárias também foram incluídas na mecânica do IVA, apesar de representarem fenômenos jurídicos e econômicos distintos do consumo tradicional. O enquadramento de aluguel como consumo é conceitualmente equivocado e tende a gerar distorções relevantes, além de risco de bitributação. A complexidade natural do setor imobiliário exige tratamentos específicos, e não sua absorção forçada em um regime generalista.

Inovações adicionais, como *cashback* em escala nacional e *split payment* universalizado, adicionam novos focos de risco. O *cashback*, concebido para reduzir regressividade, exige operação digital massificada em país com elevada informalidade. A devolução de tributos a dezenas de milhões de pessoas impõe custos operacionais gigantescos e cria terreno fértil para fraudes e exclusões. O *split payment*, por sua vez, demanda infraestrutura tecnológica extremamente sofisticada, muito superior àquela utilizada no sistema PIX. As estimativas atuais apontam que o volume de dados e transações pode ser centenas de vezes maior. A experiência internacional mostra que poucos países tentaram implementá-lo integralmente devido ao custo e à vulnerabilidade cibernética.



A reforma introduziu também um experimento de grande impacto competitivo: a convivência entre o Simples Nacional e o IBS/CBS. Empresas do Simples, responsáveis por mais de 90% dos negócios formais do país, não geram créditos aproveitáveis pelas empresas do regime geral. Isso tende a reduzir a competitividade das micro e pequenas empresas e a favorecer fornecedores do regime convencional. Na prática, o Simples pode se tornar economicamente inviável, levando empresas à informalidade ou empurrando-as para regimes que não são compatíveis com sua capacidade administrativa. Trata-se de ameaça direta ao principal mecanismo brasileiro de inclusão produtiva formal.

O que emerge desse conjunto de escolhas é uma reforma que introduziu avanços conceituais relevantes – como a unificação parcial de bases e a simplificação normativa em alguns pontos –, mas envolveu riscos muito superiores aos ganhos. As boas ideias contidas na EC 132 poderiam ter sido implementadas de forma incremental, sem rupturas drásticas, sem experimentos de alto risco e sem comprometer a autonomia federativa. Em vez de modernizar o sistema, a reforma introduziu dúvidas sistêmicas, deslocou problemas sem resolvê-los e criou novas tensões estruturais.

O volume de incertezas gerado pela reforma torna praticamente inevitável que, nos próximos anos, o país retome a discussão e avance para uma “reforma da reforma”. A EC 32 terá de ser corrigida, ajustada e complementada para aliviar seus efeitos regressivos, corrigir assimetrias regionais, repensar experimentos tecnológicos e mitigar tensões federativas. É provável que o país viva um ciclo de revisões constantes, produzindo instabilidade prolongada.

Em síntese, a EC 132 introduziu avanços pontuais, mas ao custo de ampliar riscos, agilitar o federalismo e criar um modelo institucional cuja complexidade e incerteza poderiam ter sido evitadas. O que ela trouxe de positivo – unificação de normas, tentativa de maior transparência e busca de menor cumulatividade – poderia ter sido alcançado sem o so dos equívocos incorporados. O país terá de enfrentar as consequências desse conjunto escolhas e debater, mais cedo do que tarde, a reforma da própria reforma.

pela Universidade de São Paulo (USP). Foi também diretor e produtor de programas de rádio e televisão. Advogado de São Paulo. É autor de livros e artigos de mídia. Atualmente é diretor do escritório Dias de Souza Advogados Associados.

COSTA, 2026, p. 175 e seguintes.

Resolvendo-se que IBS e CBS não constituem regimes especiais, mas o mesmo não ocorre com o IBS, pois, em determinadas situações a base de cálculo possui as seguintes características: exclusão de créditos e independência em relação ao fato gerador. Assim, como mencionado por Moreira, a base de cálculo do IVA, na perspectiva da legislação, é o valor agregado – diferença entre o que é produzido e o que é consumido, independentemente da natureza da operação. Atribuição de valor agregado é determinada pelo fato gerador, não pelo fato gerador. O valor agregado é calculado sobre o valor agregado, não sobre o valor agregado. Atribuição pelo mecanismo de exclusão de créditos e independência em relação ao fato gerador” (MOREIRA, 2012, p. 114).

Art. 149, III, IV, da CF na redação dada pela EC 132/2007.

Sobre o elemento, quando da aprovação da PEC 43/2007 pelo Congresso Nacional, o novo sistema “não é considerado um dos regimes especiais”.