NEEC

NÚCLEO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

CORECON-SP

A reforma tributária como exemplo de construção de políticas públicas

Bernard Appy
Economista e consultor

Nº 07
SÃO PAULO, OUTUBRO DE 2026

Sobre o expositor

Bernard Appy é economista e consultor. Formado pela Universidade de São Paulo, foi secretário extraordinário da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda entre 2023 e 2025.

De 2015 a 2022, foi diretor do Centro de Cidadania Fiscal, um think tank independente que tem como objetivo contribuir para a melhoria do sistema tributário brasileiro.

Entre 2003 e 2009, ocupou cargos de direção no Ministério da Fazenda, tendo sido secretário executivo, secretário de Política Econômica e secretário extraordinário de Reformas Econômico-Fiscais. No mesmo período, presidiu o Conselho de Administração do Banco do Brasil.

Foi sócio e diretor da LCA Consultores de 1995 a 2002 e de 2012 a 2014. Entre 2010 e 2011, foi diretor da BM&FBOVESPA.

SUMÁRIO

Preliminares **4**

A alíquota da CBS e o princípio da neutralidade arrecadatória 4

O papel dos economistas e as oportunidades de trabalho 5

Apresentação **7**

Celso Furtado e o desenvolvimento brasileiro **7**

Um problema conhecido desde a Constituinte **7**

As características de um bom IVA 8

As tentativas anteriores **8**

Por que a reforma se tornou mais difícil 9

A construção da proposta atual **9**

Uma formulação interdisciplinar 9

As distorções do sistema atual **10**

O impacto econômico esperado 10

O desenho do novo sistema **11**

Transição dos tributos atuais 11

Arrecadação centralizada e gestão compartilhada 11

A transição federativa de longo prazo 11

Simplificação para os contribuintes 12

Crédito vinculado ao recolhimento 12

Split payment e liquidez 13

Neutralidade da carga tributária 13

Cashback para as famílias de baixa renda 14

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional 14

A correção de uma desigualdade entre municípios 15

A construção política da reforma **15**

O papel dos economistas **16**

Do impossível ao possível **16**

Debate com o público **17**

Serviços e comércio 17

Zona Franca de Manaus 17

Não cumulatividade e preços ao consumidor 18

Uso do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional 18

Leituras Sugeridas **19**

Ficha Editorial **21**

Preliminares

A publicação deste Caderno NEEC chega num momento decisivo para a reforma tributária do consumo. A reforma deixou de ser uma promessa constitucional e começa a afetar preços, contratos e arrecadação. Os tributos federais serão substituídos de uma só vez em 2027. Por isso, as escolhas feitas nas próximas semanas vão pesar no resto da transição, que só termina em 2033.

A exposição de Bernard Appy mostra como a reforma foi construída. Estas preliminares tratam do que está em jogo agora e do papel que cabe aos economistas daqui em diante.

A alíquota da CBS e o princípio da neutralidade arrecadatória

Neste momento, discute-se a alíquota da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS). Ela é o tributo federal que substituirá, a partir de janeiro de 2027, a contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Em 28 de outubro de 2026, o Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou o cálculo da alíquota de referência da CBS para 2027. O resultado foi 11,3468%, arredondado para 11,3% [1]. O percentual ficou bem acima dos 9,21% que vinham sendo usados como projeção pelo Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

A palavra final cabe ao Senado Federal. Por meio de resolução, ele deve aprovar ou modificar a alíquota até 15 de dezembro de 2026. Se não deliberar nesse prazo, prevalece automaticamente o percentual calculado pelo TCU. Em 2027 e 2028, a lei manda cobrar a alíquota de referência menos 0,1 ponto percentual. Se a proposta for confirmada, a alíquota geral efetivamente cobrada será, portanto, de 11,2% [2].

Segundo o próprio TCU, só para repor a arrecadação do PIS e da Cofins bastaria uma alíquota de cerca de 10,2%. A diferença até os 11,3% se explica pelos regimes favorecidos e pelas reduções de alíquota previstas na legislação. Além disso, o cálculo incorpora a receita do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), que terá alíquota zerada para quase todos os produtos, e a do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) incidente sobre seguros [3].

[1] *TCU FIXA alíquota da CBS em 11,3% para 2027. Poder360, 28 out. 2026. Disponível em: https://www.poder360.com.br/poder-economia/tcu-fixa-aliquota-da-cbs-em-113-para-2027/. Acesso em: 1 nov. 2026.*

[2] *BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Ver também: LOPES CASTELO ADVOGADOS. CBS alíquota de 11,3% em 2027: TCU divulga alíquota acima das projeções e acende alerta para as empresas. 28 out. 2026. Disponível em: https://lopescastelo.adv.br/cbs-aliquota-de-113-em-2027-tcu-divulga-aliquota-acima-das-projecoes-e-acende-alerta-para-as-empresas/. Acesso em: 1 nov. 2026.*

[3] *SANT'ANA, Jéssica. TCU aprova alíquota de 11,3% para novo tributo sobre bens e serviços. UOL, 28 out. 2026. Disponível em: https://apet.org.br/?p=143908. COSTA, Simone. CBS de 11,3% em 2027: como funciona a alíquota proposta pelo TCU. InvestNews, 28 out. 2026. Disponível em: https://investnews.com.br/financas/aliquota-cbs-tcu-2027/. Acesso em: 1 nov. 2026.*

O tribunal sustenta que a alíquota proposta é neutra. A nosso ver, porém, mesmo levando em conta as exceções, há a possibilidade de estarmos diante de um aumento da carga tributária. Isso desrespeitaria a neutralidade arrecadatória acordada nas negociações que permitiram a aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023 e da Lei Complementar nº 214/2025.

Como o próprio expositor reconhece no debate, a alíquota dos primeiros anos será fixada com menor precisão, porque o novo sistema ainda não terá produzido uma base completa de informações. Nesse cenário de incerteza, o risco não é simétrico. Um erro de calibragem para cima transfere renda das famílias e das empresas para o Estado e corrói a confiança construída ao longo de uma década de negociação.

Por isso, o Senado precisa examinar com rigor as premissas do cálculo: a base de arrecadação utilizada, o tratamento dado aos regimes diferenciados e as hipóteses sobre a recuperação de créditos e a redução da sonegação.

O papel dos economistas e as oportunidades de trabalho

A reforma não termina com sua aprovação, nem com a fixação da primeira alíquota. A alíquota de referência será recalculada todos os anos até 2033. Cada recálculo será uma nova oportunidade de verificar se a carga tributária foi de fato preservada como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). Esse acompanhamento é, por natureza, tarefa dos economistas.

Há pelo menos três frentes em que a contribuição da profissão é indispensável.

A primeira é mensurar os efeitos socioeconômicos da reforma: a mudança nos preços relativos entre setores, os impactos distributivos sobre as famílias (inclusive a efetividade do cashback), os efeitos sobre o emprego e as consequências regionais da passagem da tributação da origem para o destino.

A segunda é verificar se as decisões de investimento passarão a se basear na eficiência econômica, e não nas distorções alocativas do sistema atual. Exemplos dessas distorções são o centro de distribuição instalado onde há benefício fiscal, e não onde a logística recomenda, ou a mercadoria que cruza estados apenas para aproveitar diferenças de alíquota. O princípio da neutralidade, que a Emenda Constitucional incorporou ao IBS e à CBS, precisa ser confirmado na prática pela observação de onde e como as empresas investem.

A terceira, não menos importante, é preservar o princípio da neutralidade arrecadatória. Para isso, é preciso acompanhar de forma independente e tecnicamente fundamentada os cálculos que embasam as alíquotas de referência, tanto as da CBS quanto, a partir de 2029, as do IBS.

Uma das contribuições mais imediatas dos economistas ao setor privado está na precificação. A reforma não é neutra setorialmente. Ao eliminar a cumulatividade, extinguir a substituição tributária do ICMS, zerar o IPI para a maior parte dos produtos e conceder crédito integral sobre serviços, ela altera a estrutura de custos de cada etapa da cadeia.

Com isso, mudam os preços relativos da economia: alguns bens e serviços ficarão mais baratos e outros, mais caros. Cada empresa terá de decidir quanto da variação da carga

tributária repassar ao preço final. A resposta depende da elasticidade-preço da demanda de seu mercado. Onde a demanda é inelástica, o repasse tende a ser maior e com pouca perda de volume.

Onde é elástica, ou onde há substitutos próximos, repassar integralmente o tributo pode significar perda de participação de mercado, e a margem passa a ser a variável de ajuste. Também é preciso considerar as elasticidades-preço cruzadas, pois a mudança de preços relativos desloca o consumo entre produtos e setores, e o comportamento dos concorrentes diante do novo sistema.

O ganho de créditos, que reduz o custo dos insumos, também precisa ser corretamente apropriado no preço. Do contrário, a empresa estará transferindo ao concorrente a vantagem competitiva que a reforma lhe oferece.

Estimar elasticidades, simular cenários de repasse e acompanhar a reação do mercado são tarefas típicas do economista. Elas ganham urgência quando faltam pouco mais de dois meses para a entrada em vigor da CBS.

Essas frentes abrem também outras oportunidades de trabalho. No setor privado, além da precificação, há demanda por reorganização de cadeias produtivas e logísticas, gestão do capital de giro sob o split payment e avaliação de investimentos no novo ambiente tributário.

No setor público, estados e municípios precisarão de estudos para projetar receitas durante a transição federativa e para aplicar com eficiência os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Entidades setoriais, conselhos profissionais e centros de pesquisa terão papel relevante no monitoramento independente da reforma.

Como lembra Bernard Appy, o desenho do novo sistema nasceu de um trabalho interdisciplinar em que os economistas identificaram as distorções e estimaram seus custos. A implementação exige a mesma presença. Garantir que a reforma cumpra o que prometeu é parte do compromisso do economista com o desenvolvimento econômico e o bem-estar da sociedade.

Haroldo da Silva
Presidente do Corecon-SP

Apresentação

A reforma tributária do consumo oferece um caso concreto de construção de política pública no Brasil. Seu desenho resultou de um diagnóstico econômico amadurecido ao longo de décadas, de trabalho interdisciplinar e de uma negociação política voltada a reduzir resistências empresariais e federativas sem abandonar os objetivos centrais da mudança.

Nesta exposição, Bernard Appy reconstitui a trajetória da reforma, apresenta as características do novo sistema e examina os mecanismos que tornaram possível sua aprovação. O argumento central é que uma proposta tecnicamente consistente só se converte em mudança institucional quando incorpora a economia política da transição, dialoga com os setores afetados e reúne apoio social e parlamentar.

O texto preserva o conteúdo e a voz do expositor, com supressão de repetições próprias da fala, correção de erros evidentes de transcrição e organização temática. O debate com o público foi mantido em seção própria.

Celso Furtado e o desenvolvimento brasileiro

Antes de tratar da reforma tributária, quero registrar a honra de ter recebido a Medalha Celso Furtado [4] ao lado de Rosa Freire d'Aguiar, uma das grandes pensadoras, jornalistas e tradutoras do país, e de Vilma Pinto, uma grande economista, cuja homenagem é mais do que merecida. A medalha é importante também pelo nome que carrega. Receber uma distinção vinculada a Celso Furtado tem um significado especial porque ele dedicou a vida a pensar o desenvolvimento do Brasil e as condições necessárias para promovê-lo.

Esse tema continua presente. A questão de fundo é como pensar o desenvolvimento do país. Minha exposição trata de uma parte específica dessa equação: a reforma da tributação do consumo. Não pretendo apenas apresentar suas características. Quero reconstituir sobretudo sua história, porque ela mostra como economistas podem contribuir para a formulação e a construção de políticas públicas.

Um problema conhecido desde a Constituinte

A discussão sobre a reforma dos tributos sobre o consumo não é recente. Ela existe, no mínimo, desde a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e 1988. Já naquele momento, os economistas reconheciam que o sistema brasileiro de tributação indireta continha problemas que prejudicavam o crescimento econômico.

[4] No XXIX SINCE – Simpósio Nacional dos Conselhos de Economia, realizado em São Paulo, na capital, em 9 de setembro, Bernard Appy recebeu a medalha – Vide: https://cofecon.org.br/cofecon/?p=28458

A complexidade era um desses problemas. Outro era a cumulatividade: tributos pagos ao longo da cadeia produtiva que não podiam ser recuperados como crédito na etapa seguinte. Essa característica onerava investimentos e exportações, retirava competitividade da produção nacional e criava distorções na organização da economia. Os economistas chamam essas distorções de alocativas porque as decisões empresariais passam a responder aos defeitos do sistema tributário, e não às formas mais eficientes de produzir, investir e distribuir.

Também se sabia, há muito tempo, qual deveria ser a direção da mudança. Há menos consenso quando se discute a tributação da renda. Na tributação indireta do consumo, porém, existe amplo consenso internacional de que o melhor modelo é um bom imposto sobre valor adicionado, o IVA.

As características de um bom IVA

Um bom IVA reúne três características fundamentais. A primeira é uma base ampla de incidência, sem separar mercadorias, serviços, bens materiais e imateriais ou operações com direitos. A segunda é a tributação no destino: nas operações entre jurisdições, o imposto pertence ao lugar em que ocorre o consumo. A terceira é a não cumulatividade plena, pela qual todo o tributo pago ao longo da cadeia é recuperado como crédito na etapa subsequente.

Essas características permitem desonerar efetivamente as exportações e os investimentos. A desoneração não decorre apenas de uma alíquota zero na operação final, mas da recuperação do imposto recolhido nas etapas anteriores. Um IVA incide sobre as importações, não incide sobre as exportações e devolve imediatamente os créditos relativos aos investimentos. Por isso, embora seja cobrado ao longo das cadeias de produção e comercialização, é economicamente um imposto sobre o consumo.

A lógica pode ser compreendida a partir de uma identidade macroeconômica elementar. Tudo o que um país produz ou importa em determinado período tem três destinações: consumo, exportação ou investimento. Se o IVA desonera exportações e investimentos, sua incidência econômica recai sobre o consumo.

As tentativas anteriores

O Brasil perdeu a oportunidade de fazer essa mudança na Constituinte. Houve uma tentativa importante no governo Fernando Henrique Cardoso, baseada em um projeto elaborado pelo professor Ricardo Varsano. A proposta enfrentava uma questão central: como implantar o princípio do destino em uma federação na qual União, estados e municípios cobram tributos sobre o consumo.

Varsano propôs que, nas transações interestaduais, incidisse um tributo federal capaz de transportar o crédito do estado de origem para o estado de destino. Ele chamava essa solução de “modelo do barquinho”. O projeto foi apresentado em 1995, permaneceu algum tempo no Congresso e voltou ao debate com força em 2000, mas não foi aprovado. A ideia de um tributo federal que carrega o crédito entre unidades subnacionais posteriormente se tornou uma referência para a reforma aprovada pela Índia em 2016.

No governo Lula, houve uma tentativa mais restrita em 2003, concentrada no ICMS, e outra em 2008, pela qual fui responsável. Também não avançaram. Nos governos Dilma Rousseff e Michel Temer, as iniciativas foram mais pontuais e se concentraram na redução da alíquota interestadual do ICMS, com o objetivo de aproximar sua cobrança do destino.

Por que a reforma se tornou mais difícil

Com o passar do tempo, a reforma ficou mais difícil. A quantidade de benefícios fiscais do ICMS cresceu muito desde 2000. Ao mesmo tempo, o ISS municipal ganhou peso na arrecadação. No passado, era possível discutir uma reforma sem dar tanta importância aos municípios. Hoje, eles precisam necessariamente integrar a equação.

As tentativas anteriores encontraram duas ordens principais de resistência. A primeira vinha do ambiente empresarial, sobretudo de empresas beneficiadas por incentivos fiscais e interessadas em preservá-los. A segunda era federativa. A mudança da tributação da origem para o destino altera a participação de estados e municípios na arrecadação total. Alguns ganham participação e outros perdem, o que naturalmente produz resistência.

Os estados também resistiam a abrir mão do poder de conceder benefícios no âmbito da guerra fiscal do ICMS. Essa guerra só existe porque o imposto adota um sistema misto, com uma parte da cobrança na origem e outra no destino. A reforma precisava enfrentar simultaneamente essas resistências empresariais e federativas.

A construção da proposta atual

A história da reforma atual começa em 2015, no Centro de Cidadania Fiscal, o CCiF, criado para discutir mudanças no sistema tributário brasileiro. Eu integrava a equipe. O trabalho partiu da compreensão dos fatores que haviam levado ao fracasso das propostas anteriores e procurou um desenho capaz de reduzir as resistências à mudança.

Duas escolhas foram decisivas. A primeira foi estabelecer uma transição que evitasse uma perda abrupta dos benefícios fiscais e uma mudança súbita dos preços relativos. A segunda foi prever uma transição muito longa na distribuição da receita entre estados e municípios, de modo a mitigar os efeitos da passagem para o destino.

Uma formulação interdisciplinar

A formulação de uma reforma tributária é necessariamente interdisciplinar. Quando se fala em legislação tributária, costuma-se pensar nos juristas. Quando se trata da aplicação dos tributos, pensa-se nos contadores. Os economistas, por sua vez, identificam as distorções do sistema e avaliam seus efeitos sobre a produtividade, o investimento e o crescimento.

Na época em que o CCiF chegou a ter cinco diretores, havia dois advogados, um contador e dois economistas. Essa composição permitiu construir uma proposta juridicamente sólida, aplicável do ponto de vista operacional e capaz de resolver os problemas econômicos identificados. O contador contribuía com o senso prático necessário para aproximar as

formulações jurídicas e econômicas do funcionamento real das empresas e das administrações tributárias.

O processo não se limitou à equipe do CCiF. Contou com a participação de auditores fiscais federais, estaduais e municipais, advogados tributaristas e outros economistas. A parte técnica nasceu dessa interlocução ampla.

As distorções do sistema atual

O sistema atual não apresenta as características de um bom IVA. Sua base é fragmentada: o ICMS tributa a circulação de mercadorias, enquanto o ISS incide sobre a prestação de serviços. A não cumulatividade é incompleta. O ISS é integralmente cumulativo; o ICMS e o PIS/Cofins não cumulativo contêm várias restrições ao aproveitamento de créditos.

Também há enormes dificuldades para recuperar saldos credores acumulados. Um exportador pode esperar anos ou décadas pelo ressarcimento de créditos de ICMS. Há estados que só devolvem quando dispõem de caixa e outros que condicionam a devolução, que é um direito da empresa, à realização de novos investimentos no próprio estado.

Os tributos que permanecem no meio das cadeias oneram investimentos e exportações e reduzem a competitividade da produção nacional. Além disso, o sistema cria distorções alocativas. Uma empresa pode instalar um centro de distribuição onde recebe benefício fiscal, ainda que a localização seja logisticamente irracional. Em casos reais, uma mercadoria produzida no estado A segue para o estado B, ou mesmo para os estados B e C, antes de retornar ao estado A, apenas para aproveitar incentivos e diferenças de alíquotas interestaduais.

O impacto econômico esperado

É difícil estimar todos os efeitos econômicos da reforma. Os modelos de equilíbrio geral conseguem quantificar melhor o impacto da eliminação da cumulatividade, especialmente a desoneração de investimentos e exportações. Os estudos apontam, para esse componente, um aumento do produto potencial entre quatro e seis pontos percentuais [5].

As estimativas que procuram abranger também as distorções alocativas e o custo da burocracia tributária apresentam intervalo maior. Elas variam de aproximadamente 11 a 20 pontos percentuais de aumento do produto potencial. A estimativa mais baixa desse conjunto é a do Fundo Monetário Internacional. Um estudo de Bráulio Borges chega a 20 pontos percentuais . Há incerteza nesses cálculos, mas todos apontam um impacto relevante.

[5] CENTRO DE CIDADANIA FISCAL (CCiF). Reforma tributária eleva PIB potencial em 20% em 15 anos. 20 jun. 2020. Disponível em: https://ccif.com.br/reforma-tributaria-eleva-pib-potencial-em-20-em-15-anos/. Acesso em: 1 nov. 2026.

O desenho do novo sistema

A reforma procurou trazer para o Brasil os elementos de um bom IVA: base ampla, tributação no destino, não cumulatividade plena e regras simples e homogêneas. O desenho institucional, porém, precisava adaptar esses princípios a uma federação de três níveis e reduzir as resistências à mudança.

Transição dos tributos atuais

A proposta original previa uma transição relativamente longa, durante a qual os tributos atuais seriam reduzidos e os novos tributos elevados progressivamente. No Congresso, a transição passou a ocorrer em dois tempos. Os tributos federais serão substituídos de uma só vez em 2027. Para o ICMS e o ISS, a partir de 2029, haverá uma transição de cinco anos, concluída em 2033.

Essa gradualidade reduz o impacto da perda de benefícios fiscais e permite que empresas e governos se adaptem às mudanças nos preços relativos e nos fluxos de arrecadação.

Arrecadação centralizada e gestão compartilhada

A principal inovação do desenho original foi a arrecadação centralizada, com gestão compartilhada. A proposta inicial previa um único Imposto sobre Bens e Serviços. Um comitê gestor arrecadaria o tributo, compensaria débitos e créditos e distribuiria a receita para a União, o estado de destino e o município de destino.

A solução foi discutida durante semanas porque era necessário comparar as vantagens e os riscos de diferentes alternativas. Sua viabilidade depende de uma infraestrutura que o Brasil já possui: um sistema de documentos fiscais eletrônicos muito avançado. Esses documentos permitem identificar se uma operação ocorre entre empresas e gera crédito, ou se se destina ao consumidor final. Também permitem definir o destino da operação, cuja regra residual é o domicílio principal do adquirente.

No Congresso, o modelo se tornou um IVA dual. A Contribuição sobre Bens e Serviços, a CBS, é de competência da União. O Imposto sobre Bens e Serviços, o IBS, é compartilhado entre estados e municípios. Embora existam dois tributos, a lógica operacional permanece próxima à proposta original.

A transição federativa de longo prazo

A arrecadação centralizada permitiu construir uma transição de 50 anos para a distribuição da receita entre estados e municípios. Há ainda uma proteção adicional de 20 anos para os entes com maiores perdas proporcionais. Durante a transição, uma parcela decrescente da arrecadação será distribuída de acordo com a participação atual de cada ente, enquanto uma parcela crescente seguirá o destino do consumo.

Isso não significa que a economia esperará 50 anos para operar no destino. Encerrada a transição dos tributos, em 2033, o princípio do destino estará implantado para as empresas e os consumidores. O prazo longo se aplica apenas à distribuição federativa da receita. Essa distinção foi essencial para reduzir a resistência de estados e municípios.

Outras soluções foram consideradas. A União Europeia utiliza o reverse charge nas operações entre empresas e o One Stop Shop nas vendas a consumidores finais. Nesse último caso, o país de origem arrecada e transfere o imposto ao país de destino. Os estados brasileiros, porém, não aceitaram depender uns dos outros para receber sua parcela da arrecadação. A arrecadação centralizada ofereceu uma solução institucional compatível com esse problema de confiança.

Simplificação para os contribuintes

O modelo também simplifica a apuração pelas empresas. Em vez de calcular saldos de débito e crédito separadamente em cada estado e município, a empresa consolida todos os seus estabelecimentos e apura um único saldo nacional. Do ponto de vista do contribuinte, o IBS funciona como um tributo nacional, embora pertença a estados e municípios.

Outra vantagem é a solução para os saldos credores. Nas operações entre empresas, o imposto arrecadado não é imediatamente distribuído aos entes federativos. Em geral, ele compensa os débitos da empresa adquirente. Quando não há débito a compensar, como pode ocorrer com um exportador, o valor permanece no Comitê Gestor, que faz o ressarcimento depois de verificar sua legitimidade.

Essa mudança é muito importante para a competitividade industrial. Há empresas brasileiras que limitam suas exportações para evitar o acúmulo de créditos de ICMS que não conseguem recuperar. O novo sistema elimina esse obstáculo.

Crédito vinculado ao recolhimento

A segunda inovação brasileira é vincular o crédito ao efetivo recolhimento do imposto. Nos modelos tradicionais de IVA, os débitos e créditos são apurados com base nos documentos fiscais. No Brasil, essa solução isolada seria vulnerável ao problema das notas fiscais frias, emitidas sem operação real para gerar créditos indevidos. O volume dessas notas alcança centenas de bilhões de reais por ano.

A fiscalização de uma operação com mercadoria já é difícil. Em uma base ampla, na qual os serviços geram crédito integral, verificar se a prestação realmente ocorreu pode ser ainda mais complexo. Por isso, o crédito será apropriado quando o imposto da etapa anterior tiver sido pago ou extinto por compensação.

O sistema foi desenhado para evitar que o adquirente dependa da adimplência do fornecedor. Uma possibilidade é o recolhimento pelo próprio adquirente, que paga o imposto associado a determinado documento fiscal e desconta o valor do pagamento devido ao fornecedor. A outra é o *split payment.*

Split payment e liquidez

No *split payment*, quando o adquirente paga o fornecedor, a parcela correspondente ao imposto é separada e recolhida ao governo. O modelo procura reduzir o efeito sobre a liquidez das empresas. Se o fornecedor já tiver quitado o imposto por outro meio, não haverá nova segregação. Em instrumentos que permitem consulta prévia, a instituição de pagamento verificará se o tributo já foi pago.

Nos pagamentos cuja liquidação é muito rápida, como TED ou Pix, pode não haver tempo para a consulta entre a ordem e a liquidação. Nesses casos, o imposto será segregado. Se já tiver sido recolhido, o valor será devolvido ao fornecedor em até três dias úteis. Em pagamentos parcelados, a segregação ocorrerá proporcionalmente em cada parcela.

Nas vendas ao consumidor final, a legislação prevê um regime simplificado, com a retenção de uma pequena porcentagem de cada operação, e não necessariamente do imposto integral. O percentual ainda será definido. A intenção é criar controle e reduzir a sonegação sem incentivar o uso de meios de pagamento que não comportam o *split payment*, como o dinheiro em espécie.

Neutralidade da carga tributária

Outra característica importante é a manutenção, durante a transição, da carga tributária como proporção do PIB. A reforma foi desenhada para neutralizar o argumento de que seu objetivo seria elevar a arrecadação.

A CBS terá uma alíquota federal. O IBS combinará uma alíquota estadual e uma alíquota municipal. Cada ente terá autonomia para fixar sua alíquota padrão, enquanto as alíquotas reduzidas serão definidas como porcentagem dessa alíquota. O Senado Federal estabelecerá alíquotas de referência com base em cálculos do Poder Executivo da União e do Comitê Gestor do IBS, submetidos à análise do Tribunal de Contas da União (TCU) [6]. Essas alíquotas deverão assegurar que a receita dos novos tributos, em proporção do PIB, corresponda à receita daqueles que serão extintos.

A autonomia dos entes permanece. A alíquota de referência funciona como padrão para preservar a arrecadação agregada e afastar da disputa política a suspeita de aumento deliberado da carga.

[6] O TCU já encaminhou ao Senado Federal a alíquota proposta para a CBS, cabe agora a definição, por meio de resolução daquela Casa legislativa. Para saber mais, vide: BRASIL. Tribunal de Contas da União. O TCU e a reforma tributária. Brasília, DF: TCU, 2025. 20 p. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/recursos/reforma-tributaria/O_TCU_e_a_Reforma_Tributaria_4b69a73bd4.pdf. Acesso em: 1 nov. 2026.

Cashback para as famílias de baixa renda

A reforma também prevê a devolução de parte do imposto para as famílias de baixa renda, mecanismo conhecido como cashback. Tecnicamente, trata-se de uma isenção personalizada, mas a expressão cashback é mais facilmente compreendida pela população.

Serão beneficiadas as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais com renda familiar per capita de até meio salário mínimo, o que corresponde a cerca de 35% da população. A regra geral prevê devolução de 20% do IBS e da CBS nas aquisições dessas famílias. Para a CBS, a devolução será integral em itens como energia elétrica, telecomunicações, saneamento básico e gás de cozinha, conforme a regulamentação.

Esse instrumento é distributivamente mais eficiente do que reduzir a alíquota da cesta básica. A desoneração da cesta alcança pobres e ricos. Em valores absolutos, segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares, famílias com renda superior a 25 salários mínimos consomem aproximadamente três vezes mais produtos da cesta básica do que famílias com renda de até dois salários mínimos. A renúncia, portanto, concede benefício absoluto maior às famílias ricas. O cashback concentra a devolução nas famílias de baixa renda.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

A extinção dos benefícios fiscais levantou outra questão: quais instrumentos os estados teriam para conduzir políticas de desenvolvimento regional. A resposta foi a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

Os aportes começarão em R$ 8 bilhões anuais em 2029 e alcançarão R$ 40 bilhões em 2033, ao fim da transição do ICMS e do ISS. Depois, crescerão até R$ 60 bilhões anuais em 2043, com correção pela inflação. Os recursos serão transferidos aos estados para financiar políticas de desenvolvimento regional.

O fundo tem custo relevante, mas muito inferior ao dos benefícios da guerra fiscal do ICMS, que superam 2% do PIB. Ao final da transição, o FNDR representará aproximadamente 0,35% do PIB. A reforma substitui, portanto, um gasto tributário elevado e ineficiente por um gasto orçamentário menor, transparente e direcionado ao desenvolvimento regional.

Nos estados mais pobres do Nordeste, os recursos recebidos poderão superar o valor atualmente concedido em benefícios fiscais. Estados mais ricos, como São Paulo, receberão menos do que hoje concedem, o que é coerente com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais. O novo instrumento também permite apoiar atividades compatíveis com as vocações locais, em vez de subsidiar empresas sem ligação econômica consistente com o território.

A correção de uma desigualdade entre municípios

A interlocução com as entidades municipalistas produziu outra mudança importante. Atualmente, 25% do ICMS estadual é distribuído aos municípios. A maior parte dessa cota depende do valor adicionado no município, o que gera grande desigualdade. Municípios pequenos que abrigam grandes unidades industriais recebem receitas muito elevadas, enquanto cidades vizinhas, muitas vezes dormitórios, recebem pouco.

No novo modelo, 25% do IBS estadual continuará pertencendo aos municípios, mas 80% dessa parcela será distribuída proporcionalmente à população. A mudança corrige uma das maiores iniquidades da repartição federativa. Como não seria viável realizá-la abruptamente, ela seguirá a transição de 50 anos.

A construção política da reforma

A construção técnica foi apenas uma parte da equação. A aprovação exigiu interlocução permanente com o setor empresarial, os estados, os municípios e o Congresso Nacional. Uma parcela importante do empresariado passou a apoiar a reforma. Algumas empresas ainda preferiam conservar benefícios fiscais, mas a maioria das grandes empresas brasileiras concluiu que os ganhos obtidos com incentivos eram menores do que as perdas provocadas pela complexidade e pela disfuncionalidade do sistema.

Também houve um longo processo de diálogo com os secretários estaduais de Fazenda. Muitos resistiam inicialmente, mas os próprios estados estavam cansados do ICMS. Ao compreenderem o desenho da transição e da gestão compartilhada, passaram a apoiar a proposta. No final de 2022, todos os governadores haviam subscrito apoio à reforma, inclusive o governador de Goiás, que antes se opunha a ela.

A interlocução com as duas principais entidades municipalistas também foi decisiva. Os municípios contribuíram para o desenho e para a inclusão de mecanismos de repartição mais equitativos.

A ideia começou a ser elaborada em 2015 e seu desenho básico estava pronto no fim de 2018. Foi apresentada aos candidatos à Presidência da República naquele ano e recebeu apoio de quase todos, exceto do candidato que venceu a eleição, Jair Bolsonaro. Em 2019, sem apoio do Executivo, a Câmara dos Deputados assumiu a agenda porque ela já encontrava respaldo no empresariado e nos estados. A reforma não foi aprovada naquele mandato, pois uma mudança dessa dimensão dificilmente avança sem apoio governamental. No governo seguinte, Lula 3, o ministro Fernando Haddad fez dela uma prioridade, somando a iniciativa do Executivo ao ambiente favorável no Congresso.

O papel dos economistas

Os economistas tiveram participação importante em todas as etapas. Foram eles que identificaram as distorções, explicaram como o sistema prejudicava a produtividade e estimaram os efeitos da reforma sobre o crescimento. A proposta, contudo, não poderia ser construída por uma única profissão. Economistas, juristas, contadores e administradores tributários precisaram trabalhar em conjunto.

Essa influência econômica está incorporada ao texto constitucional e à legislação complementar. A Emenda Constitucional determina que o IBS e a CBS observem o princípio da neutralidade. A lei complementar, por sua vez, traduz esse conceito econômico em norma jurídica: o sistema não deve distorcer decisões de investimento nem a alocação de recursos.

A experiência mostra que escrever um bom estudo técnico não basta para mudar uma política pública. O diagnóstico e o desenho são indispensáveis, mas precisam se articular ao apoio da sociedade, à mitigação das resistências e a um trabalho político persistente.

Do impossível ao possível

Há dez anos, quando começamos a desenvolver a proposta no CCiF, especialistas em tributação respondiam que sua aprovação era impossível. O Brasil tentava reformar os tributos sobre o consumo havia décadas e acumulava fracassos. Com alguma inspiração e muita transpiração, essa agenda se tornou viável.

Isso só ocorreu porque também se formou um ambiente favorável. O empresariado percebeu que o sistema atual se havia tornado insustentável. Os estados reconheceram a deterioração do ICMS. A equipe técnica buscou soluções capazes de reduzir resistências sem renunciar à qualidade econômica da reforma. E houve uma construção política que transformou apoio social em decisão parlamentar.

Essa experiência contém uma lição mais ampla. Diante das disfunções institucionais do país, é comum afirmar que não há solução e que estamos condenados a permanecer no mesmo sistema. A reforma tributária mostra que isso não é verdade. É possível mudar instituições quando existe apoio social, trabalho técnico bem feito e disposição para uma negociação política prolongada.

Os economistas são parte importante desse processo. Sem sua contribuição, provavelmente não haveria reforma, porque foram eles que, durante muito tempo, demonstraram a gravidade dos problemas. Não são os únicos atores, mas ajudam a transformar diagnósticos em alternativas viáveis. É possível sonhar com mudanças no país. Elas exigem trabalho, mas podem ser realizadas.

Debate com o público

Serviços e comércio

Pergunta: Os setores de serviços e comércio pagarão mais tributos e serão prejudicados pela reforma? Qual será a alíquota?

Os serviços, como conjunto, não serão prejudicados. Serviços prestados a empresas gerarão crédito integral para o tomador. Hoje, por exemplo, o prestador recolhe ISS sem gerar crédito. Na nova sistemática, os serviços utilizados no meio da cadeia serão desonerados, e não onerados.

Entre os serviços destinados ao consumidor final, os mais importantes, como saúde e educação, terão alíquota reduzida a 40% da alíquota padrão. Na prática, isso tende a preservar aproximadamente a carga tributária atual desses setores.

O comércio também não será prejudicado. Hoje, parte do imposto devido pelo comércio é recolhida antecipadamente pela indústria por meio da substituição tributária do ICMS, o que afeta a liquidez do sistema. Quando a indústria deixar de pagar IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) na maior parte dos produtos e deixar de recolher ICMS por substituição tributária, o produto chegará ao comércio por um preço menor. O comerciante passará a recolher IBS e CBS sobre seu valor adicionado.

Alguns preços ao consumidor cairão e outros subirão. A reforma não é neutra setorialmente. A alíquota definitiva será aquela necessária para manter a carga tributária como proporção do PIB. Quando eu estava na Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária, o modelo então disponível projetava uma alíquota padrão próxima de 28,5 por cento. Sem exceções, ela seria de aproximadamente 21,5 por cento. As exceções elevaram a estimativa.

Nos primeiros anos, especialmente em 2027 e 2028, a alíquota de referência será fixada com menor precisão porque o novo sistema ainda não terá produzido uma base completa de informações. Durante a transição, ela será recalibrada anualmente. Ao final, os próprios dados do IBS e da CBS permitirão uma definição muito mais precisa.

Zona Franca de Manaus

Pergunta: A Zona Franca de Manaus é o maior caso de distorção tributária brasileira?

Não considero que seja a maior distorção. A maior é o ICMS como um todo, provavelmente o pior tributo indireto hoje existente no mundo.

Tenho dúvidas sobre a Zona Franca como política de desenvolvimento regional. Uma parte relevante de suas indústrias opera como maquila: importa ou compra insumos de outras regiões, monta o produto em Manaus e o vende para o restante do país. O custo fiscal é elevado e a geração de emprego e renda na região é limitada. A relação entre custo e benefício está longe da ideal.

A própria reforma criou a possibilidade de fundos de desenvolvimento sustentável para a Amazônia e para a Amazônia Ocidental. Eles podem financiar alternativas e, se demonstrarem bons resultados, permitir a substituição gradual de parte dos benefícios da Zona Franca. Isso exigirá uma transição, mas pode resultar em uma política regional mais racional.

Não cumulatividade e preços ao consumidor

Pergunta: A não cumulatividade plena não favorece as empresas e transfere integralmente o imposto ao consumidor final?

As empresas repassam custos aos preços. Quando o sistema atual onera o investimento, o aumento do custo de capital também chega ao consumidor. Em um país no qual o capital é caro, esse efeito pode ser maior do que o provocado pela transferência explícita da carga para o consumo.

A desoneração das exportações também produz efeitos macroeconômicos. Em uma análise de equilíbrio geral, ela tende a valorizar a taxa de câmbio, o que reduz o custo de bens e insumos importados para os consumidores. Os efeitos setoriais não são neutros, mas o efeito agregado é positivo.

Além do tributo, os preços atuais incorporam o custo de todas as ineficiências do sistema. Incorporam o caminhão que percorre um trajeto desnecessário para aproveitar um benefício fiscal e o capital de giro imobilizado durante esse percurso. Uma empresa me relatou manter sete dias de capital de giro em caminhões que circulam apenas para obter uma vantagem tributária. A eliminação dessas ineficiências reduz custos e, no longo prazo, tende a reduzir os preços de bens e serviços.

Uso do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

Pergunta: Como evitar que os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) sejam mal utilizados?

Os estados precisam se organizar. A sociedade, os conselhos profissionais e os economistas devem cobrar dos governos estaduais transparência e planejamento para a aplicação dos recursos. Alguns estados já estão estruturando fundos próprios, nos quais poderão reunir as transferências do FNDR e outros recursos orçamentários.

Há diferentes formas de utilização, entre elas investimentos, subvenções e equalização de taxas de juros. Em muitos casos, financiar investimentos será mais inteligente do que subsidiar a operação corrente. O ponto central é identificar as vocações regionais e escolher os instrumentos mais eficientes para desenvolvê-las.

Os estados que se prepararem e aplicarem bem os recursos poderão ampliar sua capacidade de desenvolvimento. Os que os utilizarem mal perderão uma oportunidade histórica. Por isso, a sociedade precisa acompanhar desde já como os governos estaduais pretendem gerir valores que, em alguns estados, serão superiores aos benefícios fiscais atualmente concedidos.

LEITURAS SUGERIDAS

A seleção reúne o marco normativo da reforma, materiais de acompanhamento da implementação e estudos que ajudam a compreender sua formação econômica e institucional.

MARCO CONSTITUCIONAL E LEGAL

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional e estabelece as bases constitucionais do IBS, da CBS e do Imposto Seletivo.
> https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o IBS, a CBS e o Imposto Seletivo e disciplina a maior parte das regras materiais e operacionais do novo sistema.
> https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm

BRASIL. Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026. Institui o Comitê Gestor do IBS e regulamenta sua governança, o processo administrativo tributário e aspectos da repartição da receita.
> https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm

DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS E TÉCNICOS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. O TCU e a reforma tributária. Brasília, DF: TCU, 2025. 20 p.
> Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/recursos/reforma-tributaria/O_TCU_e_a_Reforma_Tributaria_4b69a73bd4.pdf. Acesso em: 1 nov. 2026.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL (CCiF). Reforma tributária eleva PIB potencial em 20% em 15 anos. 20 jun. 2020.
> Disponível em: https://ccif.com.br/reforma-tributaria-eleva-pib-potencial-em-20-em-15-anos/. Acesso em: 1 nov. 2026.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL. Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária da PEC 45 de 2019. Estudo sobre os efeitos potenciais da eliminação da cumulatividade e das distorções alocativas sobre a produtividade e o PIB.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL. Imposto sobre Bens e Serviços. Coletânea de notas técnicas e documentos que registram a formulação da proposta que deu origem à PEC 45 de 2019.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL. Tributação no Brasil O que está errado e como consertar. Síntese do diagnóstico econômico do sistema tributário brasileiro e dos princípios que orientaram a proposta do IBS.

NOTÍCIAS E ANÁLISES SOBRE A ALÍQUOTA DA CBS

COSTA, Simone. CBS de 11,3% em 2027: como funciona a alíquota proposta pelo TCU. InvestNews, 28 out. 2026.
> Disponível em: https://investnews.com.br/financas/aliquota-cbs-tcu-2027/. Acesso em: 1 nov. 2026.

LEITURAS SUGERIDAS

LOPES CASTELO ADVOGADOS. CBS alíquota de 11,3% em 2027: TCU divulga alíquota acima das projeções e acende alerta para as empresas. 28 out. 2026.
> Disponível em: https://lopescastelo.adv.br/cbs-aliquota-de-113-em-2027-tcu-divulga-aliquota-acima-das-projecoes-e-acende-alerta-para-as-empresas/. Acesso em: 1 nov. 2026.

SANT'ANA, Jéssica. TCU aprova alíquota de 11,3% para novo tributo sobre bens e serviços. UOL, 28 out. 2026. Reproduzido por APET.
> Disponível em: https://apet.org.br/?p=143908. Acesso em: 1 nov. 2026.

TCU FIXA alíquota da CBS em 11,3% para 2027. Poder360, 28 out. 2026.
> Disponível em: https://www.poder360.com.br/poder-economia/tcu-fixa-aliquota-da-cbs-em-113-para-2027/. Acesso em: 1 nov. 2026.

ESTUDOS PARA APROFUNDAMENTO

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Brazil 2024 Article IV Consultation Staff Report. O relatório discute os efeitos esperados da reforma do IVA sobre a eficiência econômica e o crescimento potencial brasileiro.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Reforma Tributária do Consumo. Portal oficial com textos explicativos, documentos técnicos, cronograma e informações sobre a implementação do IBS e da CBS.

OCDE. Consumption Tax Trends 2024. Comparação internacional dos modelos de IVA, alíquotas, bases de incidência e mecanismos de administração tributária.

VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS Quem ganha e quem perde. Texto para Discussão nº 500. Brasília: Ipea, 1997. Referência clássica sobre os incentivos estaduais e as distorções da tributação na origem.

EDIÇÃO
Texto preparado a partir da transcrição da exposição e do debate, com edição de oralidade e organização temática.

FICHA EDITORIAL

CADERNOS NEEC – Nº 7

Título	A reforma tributária como exemplo de construção de políticas públicas
Expositor	Bernard Appy
Origem do texto	Texto preparado a partir da transcrição da exposição e do debate, com edição de oralidade e organização temática.
Edição técnica	Núcleo de Estudos Estratégicos - NEEC
Instituição	Conselho Regional de Economia do Estado de São Paulo (Corecon-SP)
Coordenação editorial	NEEC - Núcleo de Estudos Estratégicos
Diagramação	Igor Maia
Primeira edição	Novembro de 2026

Transparência. A preparação deste caderno envolveu o uso de ferramentas de inteligência artificial na edição do texto, na conferência de fontes e na organização do material. A responsabilidade editorial pelo conteúdo é exclusiva de Antonio Prado.

CORECON SP
CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA



NEEC

NÚCLEO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

CORECON-SP