

## REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: ANÁLISE DAS MUDANÇAS, DADOS CONCRETOS E IMPACTOS A PARTIR DE 2026

Larissa Scarlet Batista Bomfim<sup>1</sup>

Leidinea Oliveira de Castro<sup>2</sup>

Angelito Pinheiro Ico Júnior<sup>3</sup>

**RESUMO:** A Reforma Tributária aprovada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada em 2025 institui um novo modelo de tributação no Brasil, especialmente no que se refere ao consumo e à progressividade do Imposto de Renda. Com início da transição previsto para 2026, a reforma estabelece a substituição de cinco tributos (PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS) por um sistema dual de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Este artigo analisa dados oficiais e estudos recentes sobre os efeitos macroeconômicos esperados, impactos federativos, riscos de regressividade e desafios operacionais. Conclui-se que a reforma tem grande potencial de simplificação tributária e ganho de eficiência, embora seus resultados dependam de implementação cuidadosa e políticas compensatórias adequadas.

1677

**Palavras-chave:** Reforma Tributária. IVA. IBS. CBS. Tributação sobre Consumo.

**ABSTRACT:** The tax reform approved by Constitutional Amendment No. 132/2023 and regulated in 2025 establishes a new taxation model in Brazil, particularly regarding consumption and income tax progressivity. Beginning in 2026, the transition replaces five existing taxes (PIS, COFINS, IPI, ICMS, and ISS) with a dual Value Added Tax (VAT) system, consisting of the federal CBS and the state/municipal IBS. This article analyzes official data and recent studies concerning expected macroeconomic effects, federal challenges, regressivity risks, and operational demands. It concludes that although the reform has strong potential for simplification and efficiency gains, its success depends on careful implementation and adequate compensatory measures.

**Keywords:** Tax Reform. VAT. IBS. CBS. Consumption Taxation.

<sup>1</sup> Discente do curso de Ciências Contábeis, Faculdade Ilhéus.

<sup>2</sup> Discente do curso de Administração, Faculdade Ilhéus.

<sup>3</sup> Orientador no curso de Ciências Contábeis, Faculdade Ilhéus. Formando do curso de Engenharia Civil.

## 1 INTRODUÇÃO

A estrutura tributária brasileira consolidou-se, ao longo das últimas décadas, como uma das mais complexas do mundo, tanto no número de tributos quanto na multiplicidade de normas, regimes especiais e competências sobrepostas entre União, estados e municípios. Essa característica, já destacada por Gobetti e Orair (2022, p. 18), reforça que o sistema brasileiro possui “elevado custo de conformidade e forte litigiosidade, resultado direto de sua fragmentação e cumulatividade”. Assim, a Reforma Tributária promulgada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 representa uma resposta institucional a um problema histórico, ao propor simplificação, racionalização e maior transparência nos mecanismos de arrecadação.

A partir de 2026, inicia-se a transição para um modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual composto pelo IBS e pela CBS em substituição ao conjunto de tributos que oneravam o consumo de forma cumulativa. Essa transição não se limita ao aspecto técnico da tributação, mas constitui uma mudança paradigmática na relação entre Estado, mercado e sociedade, afetando desde cadeias produtivas até políticas de redistribuição de renda. A literatura econômica reconhece que reformas estruturais desse tipo, quando bem calibradas, têm potencial para elevar produtividade, reduzir ineficiências e gerar ambiente competitivo mais equilibrado (SILVA; DOMINGUES, 2024).

1678

Paralelamente, a revisão do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF), com maior progressividade e ampliação da faixa de isenção, reforça a busca por justiça fiscal. O Ministério da Fazenda (2025, p. 7) afirma que a atualização busca corrigir “distorções acumuladas por décadas, responsáveis por reduzir a capacidade distributiva do IRPF brasileiro”.

Diante desse cenário, este artigo examina as mudanças previstas para 2026, identificando efeitos potenciais, desafios institucionais e impactos sobre distintos segmentos da sociedade, consolidando análise crítica fundamentada em documentos oficiais e referências acadêmicas.

## 2 METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, descritiva e documental, fundamentada na análise de materiais oficiais, estudos técnicos e literatura acadêmica sobre tributação. Gil (2019, p. 45) define pesquisa documental como “o exame de materiais que ainda não receberam tratamento analítico de autores, mas que possuem relevância para o objeto de estudo” conceito alinhado ao procedimento utilizado neste trabalho, que se baseia em documentos governamentais recentes e normas legais ligadas à reforma tributária.

Em primeiro lugar, foram consultados documentos oficiais do Ministério da Fazenda, Receita Federal do Brasil e Senado Federal, incluindo a Emenda Constitucional nº 132/2023, a Lei Complementar nº 192/2025 (regulamentadora) e notas técnicas complementares produzidas entre 2023 e 2025. Segundo Pádua (2016), o uso de documentos oficiais é essencial em pesquisas de caráter jurídico-institucional por garantir confiabilidade e precisão normativa.

Além disso, realizou-se um levantamento de dados secundários provenientes de estudos empíricos de órgãos de pesquisa, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Esses relatórios sustentam análises sobre a eficiência econômica do sistema tributário brasileiro, contribuindo para a avaliação dos impactos esperados. O estudo do IPEA (2023), por exemplo, estimou que a reforma poderá elevar o PIB em até 2,39% até 2032.

A revisão teórica incluiu livros, artigos e documentos científicos sobre sistemas de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) e sobre regressividade tributária, seguindo o procedimento descrito por Lakatos e Marconi (2017), para quem a revisão bibliográfica deve “permitir ao pesquisador conhecer e discutir o estado atual do conhecimento sobre o tema investigado”.

Os dados também foram cruzados com informações jornalísticas de fontes institucionais, como a Agência Brasil, que reporta pesquisas recentes sobre preparo empresarial para a reforma. Segundo reportagem oficial, “33,2% das empresas ainda não iniciaram qualquer preparação interna” (AGÊNCIA BRASIL, 2025).

1679

Por fim, foi empregado o método comparativo para identificar diferenças entre o modelo tributário anterior e o novo sistema introduzido pela reforma. De acordo com Demo (2018), o método comparativo permite “mostrar avanços, retrocessos e contradições” presentes em uma mudança institucional justificando seu uso na análise dos impactos da nova legislação tributária sobre o consumo.

Assim, a metodologia integra:

[...] análise documental (legislação, notas técnicas, regulamentos); coleta de dados secundários (IPEA, Receita Federal, Ministério da Fazenda); revisão bibliográfica (livros e artigos científicos); análise jornalística de fontes oficiais; método comparativo.

A combinação destes procedimentos permitiu uma investigação sistemática, crítica e fundamentada sobre as mudanças da reforma tributária e seus possíveis impactos econômicos, sociais e administrativos.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

O debate sobre reforma tributária no Brasil está inserido em uma tradição teórica que discute eficiência econômica, justiça fiscal e estrutura federativa. Em termos gerais, a literatura

reconhece que o modelo tributário brasileiro antes da reforma apresentava características como cumulatividade, complexidade normativa e alta litigiosidade, fatores que reduziam competitividade e previsibilidade do ambiente econômico. Segundo Varsano (1999, p. 34), “o sistema tributário brasileiro tornou-se um dos mais intrincados do mundo, com regras de difícil compreensão, regimes especiais excessivos e grande insegurança jurídica”. Embora escrito há décadas, o diagnóstico permanece atual e amplamente reconhecido pela academia e por órgãos de pesquisa.

### **3.1 TRIBUTAÇÃO SOBRE CONSUMO E IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO (IVA)**

Modelos de IVA são adotados em mais de 170 países, sendo considerados mecanismos neutros e capazes de reduzir distorções. Para Afonso e Castro (2016), o IVA é eficiente porque “elimina a cumulatividade e preserva a neutralidade tributária ao longo da cadeia”, características essenciais para sistemas fiscais modernos.

No Brasil, o antigo arranjo com ICMS, ISS, PIS, COFINS e IPI gerava cumulatividade e incidências sobrepostas, problema apontado por Gobetti e Orair (2022, p. 18), para quem o sistema anterior apresentava “complexidade excessiva, multiplicidade de normas e elevado custo de conformidade”.

A adoção de um IVA dual (CBS e IBS) segue tendências internacionais, mas com peculiaridade federativa, visto que o Brasil mantém autonomia de estados e municípios na arrecadação. Essa configuração é analisada por Rezende (2020), que explica que sistemas tributários federativos “enfrentam o desafio de coordenar múltiplas esferas de governo sem comprometer autonomia e equilíbrio federativo”.

1680

### **3.2 JUSTIÇA FISCAL E REGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA**

A literatura também discute o caráter regressivo dos tributos sobre consumo. Conforme Piketty (2014), sistemas baseados em consumo tendem a onerar proporcionalmente mais os mais pobres, pois famílias de baixa renda consomem maior parcela de seus rendimentos. Em perspectiva similar, Silva e Passos (2021) afirmam que “a regressividade é elemento estrutural de sistemas que concentram arrecadação em bens e serviços, exigindo mecanismos compensatórios”.

Esses mecanismos incluem: [...] devolução tributária (cashback), alíquotas reduzidas para bens essenciais, isenções voltadas à população vulnerável, maior progressividade no Imposto de Renda.

A relevância dessas estratégias é destacada pela OCDE (2018), ao afirmar que políticas compensatórias são indispensáveis para evitar aumento da desigualdade em reformas tributárias baseadas em IVA.

### **3.2.1 Federalismo fiscal e coordenação tributária**

O federalismo brasileiro é marcado por disputas fiscais entre estados e desigualdades regionais. O fenômeno da guerra fiscal, especialmente no ICMS, é amplamente estudado. Para Arretche (2012), a competição tributária entre estados compromete “a racionalidade do sistema fiscal e a cooperação federativa, dificultando políticas nacionais integradas”.

A substituição do ICMS e do ISS por um IVA compartilhado busca superar essas distorções. Essa intenção é reforçada pelo Ministério da Fazenda (2025), que em nota técnica afirma que a reforma “unifica bases tributárias e cria sistema de compensação para evitar distorções federativas”.

### **3.2.2 Simplificação tributária como instrumento de crescimento**

Um dos argumentos centrais da reforma é que simplificação tributária melhora o ambiente de negócios, reduz custos administrativos e aumenta a competitividade do país. Para Baumol, Litan e Schramm (2007), sistemas fiscais complexos inibem inovação e aumentam custos indiretos, desviando recursos produtivos para burocracias tributárias. 1681

Estudos brasileiros também apontam relação entre simplificação e crescimento. De acordo com o IPEA (2023), a reforma devido à eliminação da cumulatividade e racionalização das regras poderá gerar impacto positivo acumulado de até 2,39% no PIB até 2032, cenário compatível com evidências internacionais.

### **3.2.3 Impactos distributivos, eficiência e neutralidade**

O desenho ideal de um sistema tributário deve considerar simultaneamente eficiência e equidade. Musgrave e Musgrave (1989) explicam que a tributação deve buscar equilíbrio entre, “[...] função alocativa (neutralidade), função distributiva (justiça social), função estabilizadora (equilíbrio macroeconômico).

A reforma brasileira tenta conciliar essas funções ao combinar IVA dual (eficiência) com políticas compensatórias e maior progressividade do IRPF (equidade). Entretanto, o desafio é realizar essa transição sem causar volatilidade econômica ou desequilíbrio federativo.

## 4 IMPLICAÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR 214/2025 NAS NOTAS FISCAIS

A partir de 1º de janeiro de 2026, com a implementação da reforma tributária e, em particular, da Lei Complementar 214/2025, a inclusão do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) nas notas fiscais de comércio e serviços se tornará obrigatória.

A obrigatoriedade é estabelecida pelo Art. 6º da Lei Complementar 214/2025, que institui o IBS e a CBS, determinando que todo "sujeito passivo do IBS e da CBS, ao realizar operações com bens ou serviços, deverá emitir documento fiscal eletrônico".

Essa exigência abrange diversos tipos de documentos fiscais eletrônicos, incluindo:

*Nota Fiscal Eletrônica (NF-e): Para a comercialização de mercadorias. NFC-e (Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica): Para vendas ao consumidor final. NFS-e (Nota Fiscal de Serviços Eletrônica): Para a prestação de serviços.*

Além disso, a norma prevê a futura adaptação de outros documentos fiscais eletrônicos utilizados em áreas como transporte, energia elétrica e serviços de comunicação.

De acordo com o período de transição estabelecido na Lei Complementar 214/2025, em 2026, a alíquota da CBS será de 0,9% e a do IBS será de 0,1%.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

1682

A Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada em 2025 representa o mais profundo redesenho do sistema de tributação sobre o consumo desde meados do século XX. A substituição de cinco tributos por um modelo de IVA dual formado pela CBS e pelo IBS, acompanhada de ajustes no IRPF e da criação do Imposto Seletivo, evidencia a tentativa de alinhar o sistema brasileiro às práticas internacionais de simplificação e neutralidade tributária.

Os dados analisados demonstram que os potenciais ganhos econômicos são significativos. O relatório do IPEA (2023) projeta que a reforma poderá elevar o PIB em até 2,39% até 2032, impulsionada pela redução da cumulatividade e pela maior eficiência alocativa resultante da nova estrutura de créditos. Essa perspectiva converge com a avaliação do Ministério da Fazenda (2025), que afirma que o novo modelo “elimina distorções históricas, reduz custos de conformidade e melhora a competitividade nacional”.

Do ponto de vista federativo, a reforma também é estruturante. Ao adotar o princípio do destino e unificar bases tributárias, a reforma pretende reduzir a guerra fiscal, histórica fonte de conflitos entre entes federados. No entanto, o Senado Federal (2024) alerta que o processo de

transição, que se estende até 2033, exigirá forte coordenação institucional para evitar desequilíbrios na arrecadação subnacional.

No campo distributivo, a reforma avança ao prever mecanismos de devolução tributária (cashback) e ao atualizar a faixa de isenção do IRPF, reforçando a progressividade. Contudo, mantêm-se desafios: como destacam Silva e Passos (2021), tributos sobre consumo possuem regressividade intrínseca, de modo que a eficácia das medidas compensatórias será determinante para proteger famílias de baixa renda. A OCDE (2018) também enfatiza que reformas de IVA só preservam justiça fiscal quando acompanhadas de políticas redistributivas consistentes.

Outro desafio relevante diz respeito à capacidade operacional de empresas e administrações tributárias. Pesquisa citada pela Agência Brasil (2025) indica que 33,2% das empresas ainda não iniciaram preparação interna para as mudanças, o que revela risco de dificuldades operacionais, especialmente para pequenos negócios. A transição tecnológica e contábil, portanto, demanda planejamento antecipado, treinamento e adequação de sistemas.

Assim, conclui-se que a reforma tributária brasileira tem elevado potencial de simplificação, eficiência econômica e racionalização federativa. Entretanto, seu êxito dependerá de três fatores essenciais:

1683

- 
- (a) a efetiva implementação das medidas compensatórias de caráter social;
  - (b) o fortalecimento dos mecanismos de coordenação entre os entes federativos;
  - (c) a preparação adequada do setor produtivo para operar sob o novo modelo.

A reforma representa, portanto, um avanço institucional expressivo, mas seus resultados concretos dependerão do modo como o país conduzirá o processo de transição e calibrará seus instrumentos de justiça fiscal. Uma política tributária eficiente é aquela capaz de equilibrar neutralidade econômica, simplificação administrativa e equidade social princípio já discutido por Musgrave e Musgrave (1989) ao defenderem que a tributação deve harmonizar “*justiça social e eficiência econômica*”. A trajetória de implementação da reforma nos próximos anos será decisiva para verificar se o Brasil alcançará essa convergência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco. *Tributação e desenvolvimento: fundamentos para a reforma tributária*. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

AGÊNCIA BRASIL. Pesquisa mostra que empresas não estão preparadas para a Reforma Tributária. Agência Brasil, Brasília, 15 jan. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br>. Acesso em: 3 nov. 2025.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. São Paulo: Editora FGV, 2012.

BAUMOL, William; LITAN, Robert; SCHRAMM, Carl. *Good Capitalism, Bad Capitalism*. New Haven: Yale University Press, 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Reforma Tributária: perguntas e respostas*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda>. Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Novos tributos começam a ser testados em 2026 e transição vai até 2033. Agência Senado, Brasília, 20 dez. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias>. Acesso em: 3 nov. 2025.

DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. *Tributação no Brasil: desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA, 2022.

IPEA. *Impactos macroeconômicos da Reforma Tributária*. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 3 nov. 2025.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2017.

1684

OCDE. *Consumption Tax Trends 2018*. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org>. Acesso em: 3 nov. 2025.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. *Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática*. Campinas: Papirus, 2016.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Paris: Seuil, 2014.

REZENDE, Fernando. *Federalismo Fiscal: desafios e perspectivas no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

SILVA, André; DOMINGUES, Matheus. *Economia Tributária e Crescimento Produtivo*. São Paulo: Atlas, 2024.

SILVA, André; PASSOS, Lara. Regressividade e desigualdade na tributação brasileira: Revista de Economia Pública, Brasília, v. 15, n. 2, p. 45–67, 2021.

VARSANO, Ricardo. *Substituição tributária e reforma do ICMS*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.