

Reforma Tributária: Nova Tributação sobre o Consumo

Fundamentos e comparações entre o ICMS e o IBS.



RECEITA ESTADUAL RS



Gabriel Rocha de Aguiar

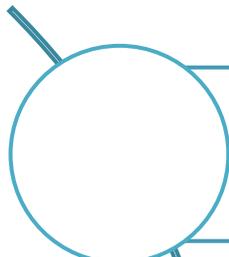
Auditor Fiscal da Receita Estadual

De qual ponto de vista?

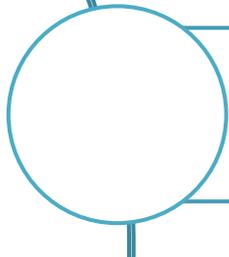


Adoto uma perspectiva sistêmica de política pública, não setorial ou operacional. Entendo que muitos profissionais se adaptaram ao ICMS e percebem problemas como pontuais; porém, quando observamos a economia e o federalismo como um todo, emergem disfunções estruturais que justificam a reforma. É sob essa lente que organizo os argumentos e exemplos a seguir.

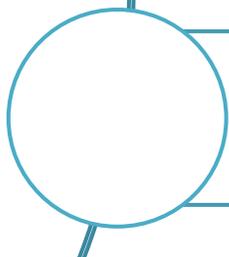
Principais motivações para a reforma tributária.



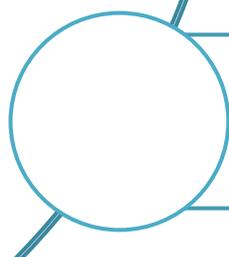
O sistema tributário atual é muito complexo e repleto de obscuridades.



As exceções no ICMS se tornaram a regra (presumidos, isenções, ST,...).



A base de incidência dos tributos sobre o consumo não acompanhou os avanços tecnológicos.



As distorções do sistema tributário atual induzem a escolhas economicamente ineficientes em busca de eficiência fiscal.

Contexto



O ICM foi criado pela EC n.º 18/1965 e instituído no RS pela Lei Estadual n.º 5.373/1966. Com o advento da CF/1988, foi instituído o ICMS no RS pela Lei Estadual n.º 8.820/1989, em substituição ao ICM.

→ Hoje, é um dos tributos mais complexos do mundo.



Datado de quase 60 anos, o ICMS foi concebido para um Brasil de industrialização e centralização fiscal, com menor integração entre estados e baixa digitalização. A legislação não acompanhou as transformações econômicas e tecnológicas: multiplicaram-se exceções e regimes, elevando a complexidade e a opacidade. O resultado é um sistema fragmentado e litigioso, fonte de insegurança jurídica, que compromete a competitividade e a eficiência.

1965



Foto: Arquivo Nelson Nobre

1966: Largada das 6 horas de Pelotas



Intenções da reforma tributária

A reforma se propõe a **simplificar, aumentar a eficiência e promover justiça fiscal**. O IBS nasce com crédito financeiro amplo, com cobrança por fora e com incidência no destino.

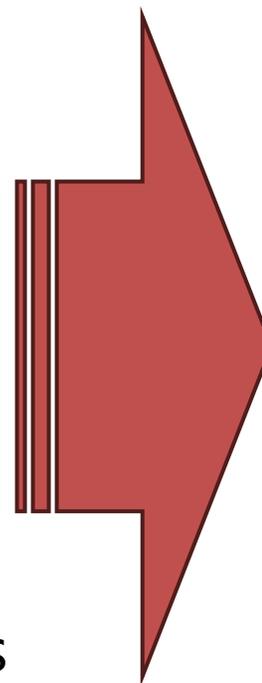
Para isso, o novo modelo supera as amarras do sistema antigo, que possuía uma base de tributação heterogênea, em ambiente marcado por benefícios fiscais de duvidosa eficiência e de difícil reavaliação.

O objetivo é estabelecer um sistema mais transparente, neutro e uniforme, com base de incidência modernizada e ampliada, capaz de reduzir distorções, estimular a produtividade e fortalecer a competitividade das empresas brasileiras.

Por que uma Reforma Tributária?

A tributação sobre o consumo estabelecida pela CF/88 se caracteriza por:

- Complexidade excessiva
- Hipertrofia normativa
- Falta de transparência
- Alta litigiosidade
- Cumulatividade (efeito cascata)
- Regressividade (injustiça social)
- Guerra fiscal entre estados
- Deterioração do ambiente de negócios



**Distorção na
Alocação de
Capitais e
Ineficiência
Econômica**

Complexidade excessiva

- O sistema atual do ICMS é marcado por uma complexidade normativa sem precedentes. Cada estado possui sua própria legislação, **com regras específicas** de apuração, benefícios fiscais, substituição tributária e obrigações acessórias. Isso impõe um **custo elevado de conformidade**, especialmente para empresas que operam em múltiplas unidades da federação.

Essa complexidade não apenas dificulta o cumprimento das obrigações tributárias, como também gera **insegurança jurídica** e desincentiva investimentos. A multiplicidade de regras torna o sistema opaco e imprevisível, prejudicando a competitividade das empresas brasileiras.

Hipertrofia Normativa

- A hipertrofia normativa do ICMS é resultado de décadas de alterações legislativas fragmentadas, **muitas vezes motivadas por disputas federativas ou pressões setoriais**. O resultado é um emaranhado de normas, portarias, convênios e ajustes que tornam o sistema praticamente inadministrável.

Essa proliferação normativa compromete a clareza e a estabilidade do sistema tributário. Empresas e profissionais da contabilidade precisam lidar com atualizações constantes, o que aumenta o risco de erros e autuações, além de elevar os custos operacionais.

Falta de Transparência

- O ICMS é um tributo "**por dentro**", ou seja, embutido no preço final dos produtos e serviços. Isso **dificulta a compreensão**, por parte do consumidor e até mesmo de empresas, sobre quanto efetivamente se paga de imposto.

$$17\% = 100/0,83 = 120,48 \dots$$

- Além disso, a existência de regimes especiais, benefícios fiscais ocultos e regras de crédito tributário pouco claras contribuem para um ambiente de baixa transparência. A reforma propõe um modelo de tributação "por fora", com alíquotas explícitas, o que facilita o controle social e a accountability fiscal.

Falta de Transparência

❑ **Exemplo:** Tributação de padarias, regimes do final dos anos 90.



Nesse modelo a tributação se baseia na aquisição de farinha de trigo. Talvez, adequado para à época, tributa o insumo mas, desonera a produção de forma a baratear o produto e estimular empregos.

Passaram-se 25 anos, padarias agora diversificaram suas atividades, confundem-se muitas vezes com supermercados ou restaurantes, sem a correspondente tributação.

Cenário de ineficiência e concorrência desleal, falta de atualização de legislação a realidade .

Se for alterar, como essa notícia é recebida?

Alta Litigiosidade

- O ICMS é fonte relevante de litígios **devido à multiplicidade de normas** estaduais, regimes especiais e **interpretações divergentes** (créditos, substituição tributária, benefícios).
- A insegurança jurídica resultante gera contencioso volumoso e oneroso, desviando tempo e recursos do setor público e do privado que poderiam ser aplicados na atividade produtiva e na prestação de serviços.
- Este cenário tende a ser mitigado com uniformização de regras e instâncias administrativas nacionais no novo modelo.

Não cumulatividade falsa

- Embora concebido como não cumulativo, o ICMS convive com diversas **restrições de crédito**, tais como a infundável restrição de crédito para compras de uso e consumo, limitações para energia elétrica, ativo imobilizado via CIAP (creditamento parcelado), além de substituição tributária e diferimento (vedações/estornos).
- Esse desenho ocasiona **um efeito cascata residual**: parte do imposto se incorpora ao custo, distorce preços relativos, encarece etapas intermediárias e penaliza cadeias verticalizadas ou intensivas em insumos tributados.
- O imposto é a alíquota + as imperfeições da não cumulatividade.

Regressividade

- Na tributação sobre o consumo, **a carga pesa proporcionalmente mais nas famílias de menor renda**, pois elas destinam parcela maior da renda ao consumo. No modelo do ICMS, esse efeito é agravado pela opacidade da cobrança “por dentro” e por falhas de não-cumulatividade (efeito cascata), fatores já reconhecidos entre os problemas do sistema atual.

Guerra Fiscal entre Estados

- A competição entre estados pela **atração de investimentos** levou à proliferação de benefícios fiscais concedidos unilateralmente, muitas vezes sem transparência ou avaliação de impacto a longo prazo.
- A guerra fiscal gerou desequilíbrios federativos, insegurança jurídica e ineficiência econômica.
- A tributação ainda é majoritariamente na origem.

Guerra Fiscal entre Estados

- A problemática do crédito duvidoso.
- Regimes especiais fornecem o crédito de saída a “um custo menor”
- O contribuinte se instala, contrata empregados, faz investimentos, e faz vendas interestaduais sujeitas a tributação de 12%. Mas, na verdade seu regime especial permite que possua carga tributária menor.
- O Estado destinatário arca com o crédito destacado de 12%, **sem ter os benefícios dos investimentos**. Além disso, suas empresas precisam concorrer em desvantagem, tendo em vista que arcam com carga tributária maior.

Empresa do Estado A (origem) Alíquota Interestadual ~~12%~~ + 5% Difal.

Mas, na verdade arca com $6\% + 5\% = 11\%$

Empresa do Estado B (destinatário) Alíquota interna de 17%

Guerra Fiscal entre Estados

Quando a legislação não é clara, precisamos recorrer a interpretação.

Em que momento há a maior agregação de valor em uma cadeia verticalizada?

Unidade /SC

Unidade /SC

Unidade /RS

Unidade RS

Custo de insumos R\$ 50,00

Muitas vezes, não é claro onde ocorreu a maior agregação de valor. A Guerra Fiscal é catalisador dessa problemática, pois **a depender da interpretação**, a repartição tributária muda.

Ocorre de o valor da Operação ser determinado por conveniência fiscal, e não por fatores econômicos

Venda ao **consumidor final** por R\$ 150,00

Deterioração do ambiente de negócios

- A soma de todos esses fatores — complexidade, insegurança, litigiosidade, guerra fiscal — contribui para um ambiente de negócios hostil, que desestimula investimentos e reduz a competitividade do país.
- Os atores **passaram a demandar o tratamento oferecido por outros Estados ou a outro setor**, e instaurou-se um ciclo vicioso de anomalias tributárias que muito mais prejudica do que favorece o ambiente de negócios.
- A reforma tributária é uma resposta estrutural a esse problema. Ao simplificar o sistema, garantir neutralidade e aumentar a previsibilidade, ela cria condições mais favoráveis para o crescimento econômico sustentável através de um sistema tributário moderno e transparente.

Transição (art. 124 e ss. do ADCT, CF/88)

Transição dos Tributos (2024 a 2032)

Relação Estado-Contribuinte

- Vigência Gradual dos Tributos
- Implementação/integração de sistemas e plataformas
- Novas obrigações acessórias
- Coexistência dos tributos novos e antigos

Transição Federativa (2029 a 2078)

Relação entre Entes Subnacionais

- Realocação da receita pelo princípio do destino
- Evitar grandes perdas de receita para os estados e municípios
- Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais
- Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

Transição dos Tributos

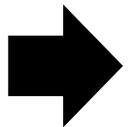


	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
IPI	Normal	Redução de alíquota a zero (exceto Zona Franca de Manaus)						
IS		cobrança						
PIS/COFINS	Normal	extinção						
CBS	0,9%	cobrança						
ICMS/ISS	Normal			↓ 90%	↓ 80%	↓ 70%	↓ 60%	extinção
IBS	0,1%	0,05% (E)+ 0,05% (M)		↑ 10%	↑ 20%	↑ 30%	↑ 40%	cobrança

Novos Princípios Tributários

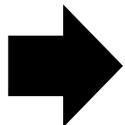
A EC n.º **132/2023** incluiu no Sistema Tributário Brasileiro seis novos princípios:

- Simplicidade;
- Transparência;
- Justiça Tributária;
- Cooperação;
- Defesa do Meio Ambiente.
- Neutralidade (somente em relação ao IBS/CBS)



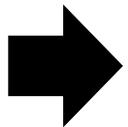
Simplicidade

- Simplicidade — IVA dual. Na prática, IBS (estados/municípios) e CBS (União) são o mesmo tributo sujeitos as mesmas regras. Eles substituem ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI* que é substituído pelo Imposto Seletivo (IS), de função regulatória.
- Essa simplificação **reduz drasticamente o número de legislações**, obrigações acessórias e regimes especiais. Empresas passam a lidar com um **sistema mais previsível e menos sujeito a interpretações divergentes**, o que facilita o cumprimento das obrigações fiscais e reduz custos operacionais.



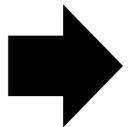
Transparência

- A reforma adota o princípio da transparência ao estabelecer a cobrança “por fora” dos tributos, ou seja, o valor do imposto será explicitado separadamente do preço do produto ou serviço.
- Isso permite que consumidores e empresas saibam exatamente quanto estão pagando de tributo, fortalecendo o controle social e a accountability fiscal. Além disso, a uniformização das regras e a centralização da arrecadação e distribuição via Comitê Gestor do IBS contribuem para maior clareza na gestão pública.



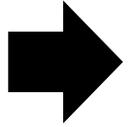
Justiça Tributária

- A justiça tributária busca um sistema mais equitativo, em que **a carga guarde proporção com a capacidade contributiva**. A reforma avança nesse sentido ao combinar cashback focalizado para famílias de baixa renda e alíquotas reduzidas em itens essenciais, além de não-cumulatividade efetiva e maior transparência — medidas que mitigam a regressividade.
- Paralelamente, o novo desenho reduz a dependência de benefícios casuísticos e reordena tratamentos diferenciados, submetendo-os a critérios uniformes e controle transparente em Lei Complementar. **Ao uniformizar regras e coibir a guerra fiscal, promove-se isonomia concorrencial** e melhora-se a capacidade redistributiva do sistema.



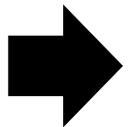
Cooperação

- A reforma fortalece a cooperação entre os entes federativos ao criar o Comitê Gestor do IBS, composto por representantes dos estados e municípios, responsável por administrar o imposto de forma conjunta.
- Esse modelo deve evitar disputas entre entes, como as que ocorrem na guerra fiscal, e promove decisões coordenadas sobre alíquotas, regras de crédito e contencioso administrativo. A cooperação é essencial para garantir estabilidade e eficiência na gestão do novo sistema.



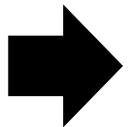
Defesa do Meio Ambiente

- O novo sistema prevê a criação do **Imposto Seletivo**, que incidirá sobre bens e serviços **prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente**, como cigarros, bebidas alcoólicas e combustíveis fósseis.
- Esse instrumento permite que a tributação seja usada como ferramenta de política pública, desestimulando o consumo de produtos nocivos e incentivando práticas sustentáveis. É uma inovação que alinha o sistema tributário aos objetivos ambientais e de saúde pública.



Neutralidade

- A neutralidade significa que **o sistema tributário não deve interferir nas decisões econômicas dos agentes**. O IBS e a CBS são desenhados para serem tributos não cumulativos e com crédito amplo, evitando distorções na cadeia produtiva.
- Com a **tributação no destino** e a eliminação de incentivos fiscais descoordenados, empresas passam a tomar decisões com base em **critérios econômicos e produtivos**, e não em vantagens tributárias. Isso melhora a alocação dos fatores de produção e aumenta a produtividade agregada da economia.
- Tecnicamente é o principal novo princípio relacionado a tributação sobre o consumo.

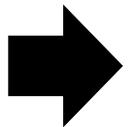


Neutralidade

No modelo atual, não é raro que uma indústria escolha se instalar em um estado apenas por causa de um regime especial de ICMS, mesmo que a localização seja **logisticamente desfavorável** — distante dos fornecedores, dos centros de consumo e com infraestrutura precária.

- Apesar da operação ser economicamente ineficiente, o benefício fiscal pode compensar os custos adicionais.
- O resultado é uma alocação subótima de recursos**, com aumento de fretes, desperdício de tempo e menor produtividade.





Neutralidade

- ❑ Esse tipo de decisão, motivada por incentivos tributários descoordenados, **compromete a eficiência da economia como um todo.**
- ❑ Com o IBS/CBS, a tributação passa a ser neutra: empresas escolhem onde operar **com base em critérios econômicos e produtivos**, e não em vantagens fiscais artificiais.



Das melhorias trazidas pelo novo sistema

- Crédito Fiscal Financeiro e Amplo
- Cobrança no Destino com Alíquota Única por Bem/Serviço
- Sistema de Apuração Assistida
- Split Payment e recolhimento pelo adquirente.
- Cashback para Famílias de Baixa Renda
- Ampliação da base de incidência



Crédito Fiscal Financeiro e Amplo

O novo modelo de tributação sobre o consumo (IBS/CBS) adota o crédito fiscal financeiro, rompendo com a lógica tradicional do ICMS, que exige vínculo físico entre insumo e produto. Agora, o crédito é baseado no valor do imposto pago na etapa anterior, independentemente da destinação do bem ou serviço adquirido.

Exemplo da diferença:

Uma indústria que adquire:

- Serviços de manutenção de máquinas;
- Consultoria em segurança do trabalho;
- Materiais de limpeza para uso interno.



No ICMS, esses itens frequentemente **não geram crédito** ou exigem análise complexa.

Com o IBS/CBS, todos geram crédito automaticamente, pois o imposto pago pode ser compensado, mesmo que os itens não estejam diretamente ligados à produção ou comercialização dos alimentos.

Crédito Fiscal Financeiro e Amplo

Exemplo hipotético para uma indústria metalmeccânica

Insumo / Serviço	ICMS (atual)	IBS (novo)
Chapas de Aço, insumo principal	✓ Gera crédito	✓ Gera crédito
Energia elétrica (uso na produção)	⚠ Crédito parcial e restrito (só produção, com condições)	✓ Crédito integral
Materiais de limpeza (uso interno)	✗ Não gera crédito (uso e consumo)	✓ Crédito integral
Serviços de manutenção de máquinas	✗ Não gera crédito	✓ Crédito integral
Consultoria em segurança do trabalho	✗ Não gera crédito	✓ Crédito integral

✗ + ✗ + ✗ + ⚠ Se incorporam ao custo de produção

Cobrança no Destino com Alíquota Única por Ente Federativo



O ICMS atual é majoritariamente cobrado na origem, o que significa que o estado de onde sai a mercadoria ou serviço costuma ficar com a maior parte da arrecadação. **Essa lógica contribuiu para a guerra fiscal** e distorceu decisões econômicas, como a localização de empresas.

O Estado ou município de origem da mercadoria/serviço não são mais “detentores” parciais da tributação, de forma que não poderão conceder descontos ou benefícios de um tributo que **agora cabe ao Estado e ao Município do consumidor final**.

A alíquota única por ente federativo também contribui para evitar a guerra fiscal, uma vez que **para que um ente federativo altere a alíquota de determinado bem ou serviço, precisará alterar de todos os demais**, o que demandará uma avaliação criteriosa de viabilidade.

Sistema de Apuração Assistida

O novo modelo do IBS prevê um **sistema de apuração assistida, no qual o Comitê Gestor disponibilizará ao contribuinte, de forma automatizada, os valores de imposto a pagar com base nas notas fiscais** recebidas. Trata-se de uma padronização nacional da apuração, que reduz divergências e facilita o cumprimento das obrigações tributárias.

A lógica se aproxima da declaração pré-preenchida do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas, em que **o contribuinte pode apenas validar os dados consolidados**. Essa inovação aumenta a segurança jurídica, reduz o risco de erros e simplifica o processo de apuração, especialmente em operações interestaduais e complexas.

Split Payment e recolhimento pelo adquirente.

No split payment, na liquidação do pagamento comercial a parcela correspondente ao IBS/CBS poderá ser automaticamente segregada e direcionada ao poder público. Já o recolhimento pelo adquirente permite ao comprador a responsabilidade de recolher o IBS/CBS.

Em ambos os casos, o crédito do adquirente fica vinculado ao imposto efetivamente recolhido, **mitigando glosas e o risco de notas com destaque sem pagamento (“noteiras”)**. Os efeitos centrais são maior segurança jurídica para o adquirente e melhoria da conformidade sistêmica: redução do inadimplemento, desestímulo a fraudes, previsibilidade de arrecadação e rastreabilidade das operações.



Cashback para famílias de baixa renda

A reforma tributária traz o mecanismo de *cashback* como instrumento de justiça fiscal e combate à regressividade.

↳ Esse modelo permite que, mesmo em um sistema baseado na tributação do consumo, haja correção distributiva, reduzindo o peso tributário sobre os mais vulneráveis.

O *cashback* será aplicado de forma automática e obrigatória em itens essenciais, como:



- Energia elétrica
- Gás de cozinha (GLP)
- Produtos da cesta básica estendida



A devolução será proporcional ao consumo e vinculada ao CPF do beneficiário, com base em cadastros sociais como o CadÚnico.

**DEVOLVE
ICMS** 

Ampliação da base de incidência

A reforma amplia e moderniza a base de incidência, alcançando bens, serviços e intangíveis — inclusive os digitais — e reduzindo distinções artificiais entre 'mercadoria' e 'serviço'. Fecha lacunas que permitiam subtributação, com regras uniformes e tratamento neutro para soluções economicamente equivalentes.

O modelo atual, baseado em regras fragmentadas e interpretações restritivas, exclui ou tributa de forma desigual setores que cresceram com a digitalização e com a mudança nos hábitos de consumo.

Com o IBS/CBS, a tributação passa a alcançar todos os bens e serviços, inclusive os digitais, com regras uniformes e alíquota única por ente federativo.

Ampliação da base de incidência

A ampliação da busca isonomia, neutralidade e justiça fiscal, eliminando privilégios setoriais e distorções competitivas. A seguir, exemplos de atividades subtributadas pelo sistema atual:

- Serviços de Streaming, plataformas como Netflix, Spotify, Amazon Prime Video e similares são tributadas de forma limitada ou desigual, especialmente em operações transfronteiriças.
- Serviços Médicos Privados (com redução)
- Aluguel de Veículos
- Serviços Digitais e de Software em Nuvem
- Hospedagem por Plataformas Digitais, como a Airbnb



Considerações finais

- ❖ Em síntese, estamos trocando de um sistema repleto de falhas e imperfeições técnicas, desatualizado para o mundo atual, por outro que **se propõe especialmente a superar as anomalias** que impactaram a tributação sobre o consumo ao longo de décadas.
- ❖ O novo sistema não é perfeito, pois já cedeu a pressões políticas, deixando a desejar em alguns aspectos como a relevância do Cashback e as numerosas reduções de alíquota, mas, isso faz parte do jogo democrático.
- ❖ A teoria é **promissora**. A prática exigirá vigilância, diálogo e compromisso com o interesse público.