

Reforma Tributária: Visão geral e impactos redistributivos na Federação

Rodrigo Orair

Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda
(SE/MF)

Novembro de 2025



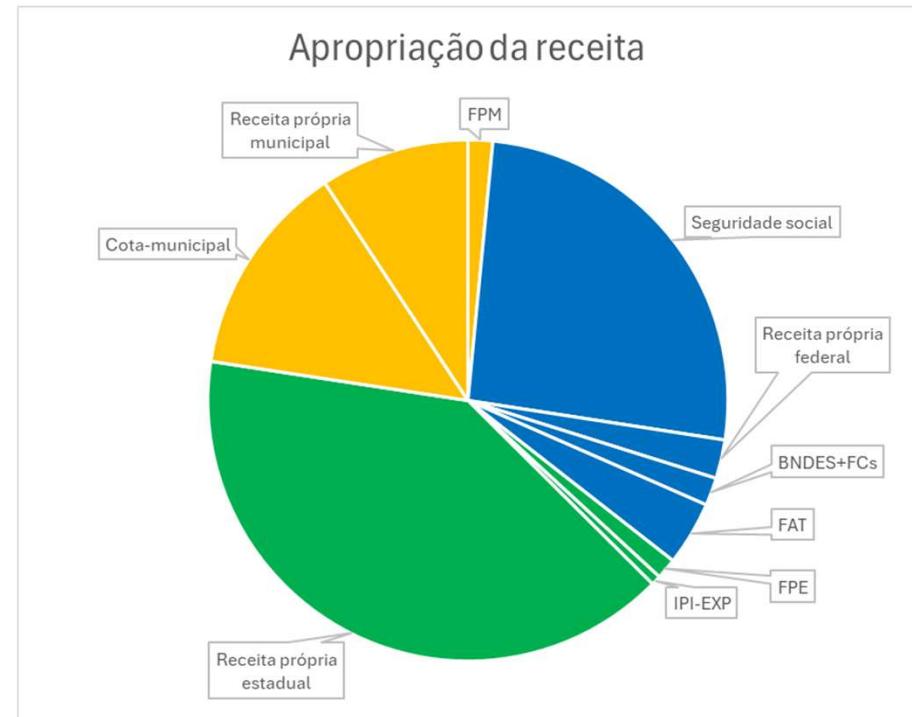
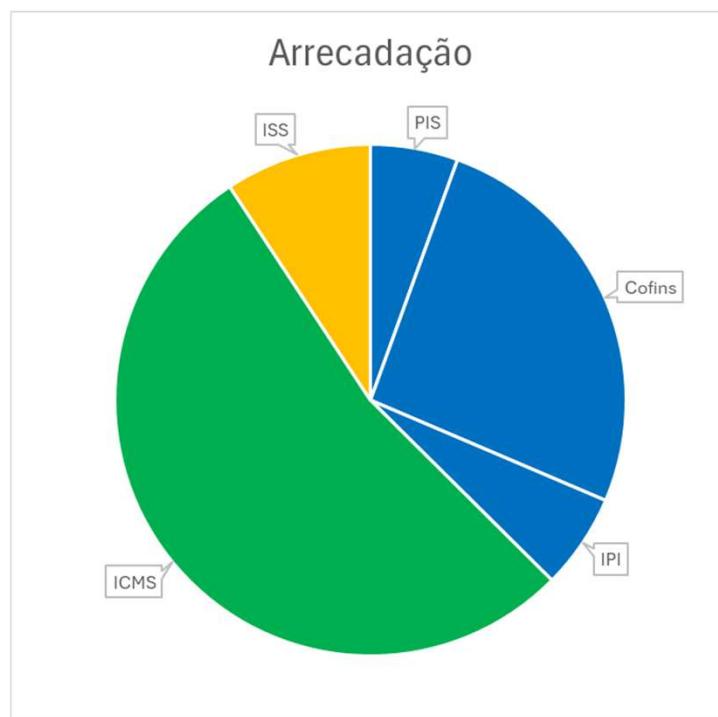
Diagnóstico da tributação de bens e serviços no Brasil



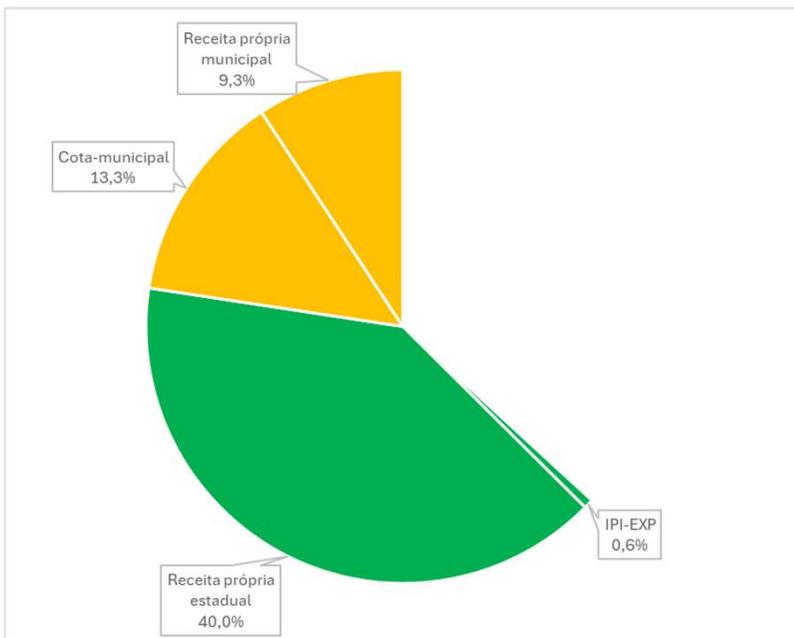
Dupla dualidade da tributação

	Bens Pseudo-IVAs	Serviços Impostos sobre receitas
Federal	IPI Regime não-cumulativo do PIS/Cofins	IOF Regime cumulativo do PIS/Cofins
Regional	ICMS Estadual (27)	ISS Municipal (+ 5 mil)

Arrecadação e apropriação da receita (12%-13% do PIB)



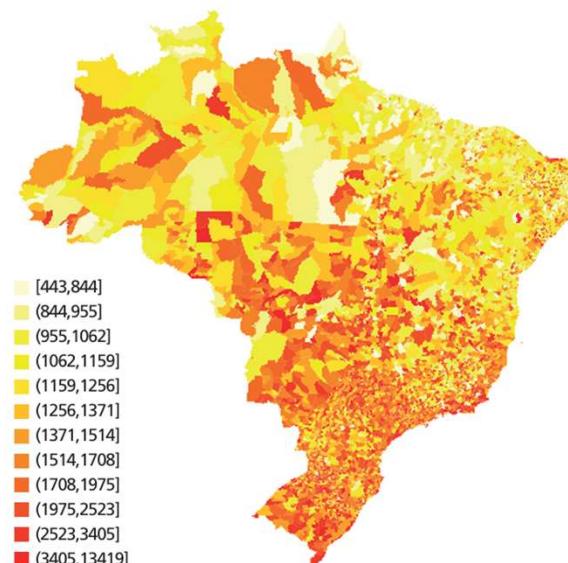
Arrecadação e apropriação da receita pelos entes regionais: predomínio do critério de origem



Fonte de desequilíbrios federativos:

- Alta concentração de receitas
- Guerra fiscal predatória

Receita disponível *per capita* dos governos municipais (2010)
(Em R\$)



Divisor de Águas

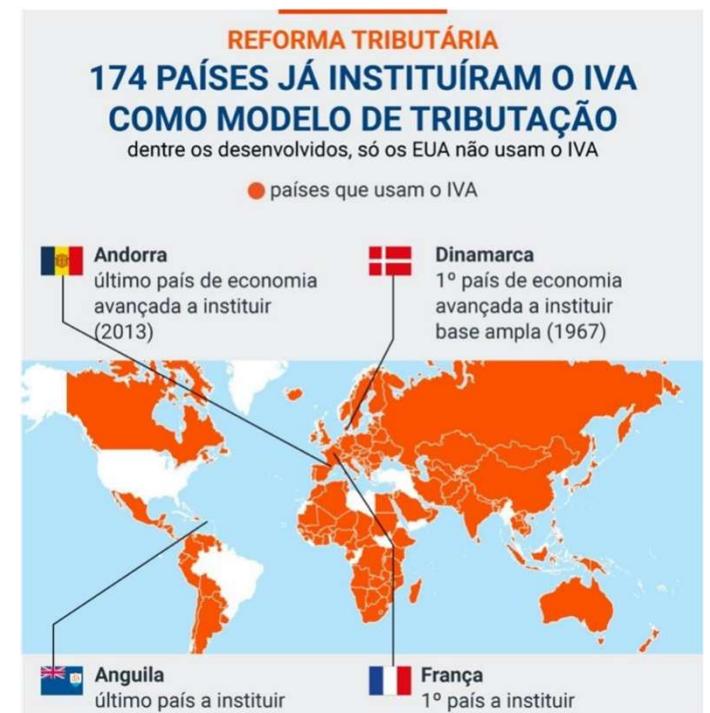
A Reforma Tributária
como marco histórico na
trajetória fiscal do Brasil.



Como foi possível destravar a RT?

Soluções para lidar com obstáculos:

1. Preservação da autonomia para os entes: IVA dual com alíquotas próprias dos três entes federados
2. Transição gradual para os contribuintes (2026-2033)
3. Mecanismo de calibragem das Alíquotas de Referência (ARs): garantia de que não promoverá aumento (e nem redução) da carga tributária
4. Manutenção da estrutura de repartições/vinculações
5. Transição federativa ainda mais suave (2029-2078): Fundo da transição e Seguro-receita
6. Redesenho da política de desenvolvimento regional (FCBF e FNDR)
7. Devolução de impostos para famílias de baixa renda (*cashback*)



Visão geral da Reforma Tributária: IVA dual com autonomia para os entes



Reforma Tributária | Visão geral

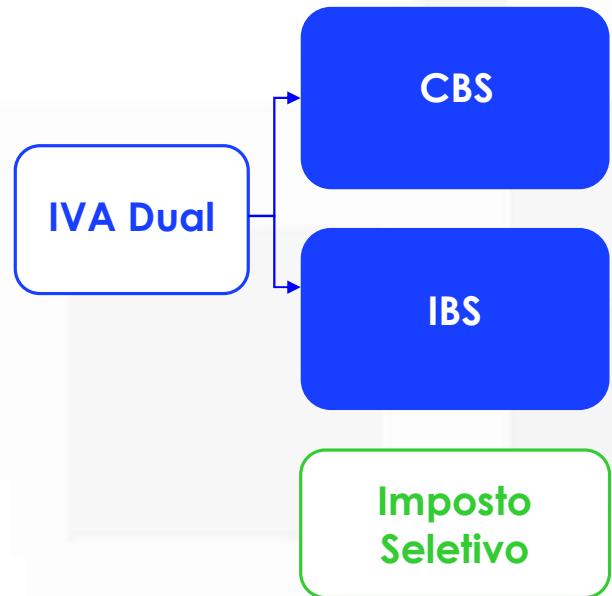
Instituição de um sistema moderno de tributação de bens e serviços baseados em dois pilares:

1. **IVA Dual**, alinhado às melhores práticas internacionais: base ampla, não cumulatividade plena, princípio do destino e poucas exceções
2. **Imposto Seletivo** sobre produtos prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente

Hoje



Após a Reforma



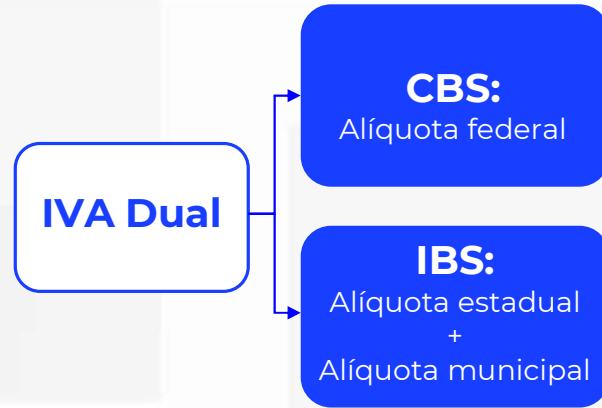
* O IPI será eliminado para 97% dos produtos (exceto aqueles também industrializados na ZFM)

Reforma Tributária | Visão Geral

A CBS e o IBS terão os mesmos:

- Fatos geradores, base de cálculo, hipóteses de não incidência, imunidades e sujeitos passivos
- Regras de não cumulatividade e creditamento
- Regimes específicos, diferenciados ou favorecidos
- Mecânica de fixação das alíquotas de referência durante a transição, calibradas para corresponder à exata perda de receita dos tributos substituídos

Após a Reforma



**Legislação
nacionalmente
uniforme**

Exceção: Autonomia dos entes na fixação de sua alíquota padrão via legislação própria – ancorada ou não na alíquota de referência.

Configuração básica do IBS/CBS

Alíquotas Reduzidas

Redução de 100%:

- Cesta básica de alimentos.
- Medicamentos e dispositivos médicos prioritários .
- Automóveis para PCDs e taxistas.
- Serviços de educação superior (Prouni).
- Produtos de cuidados básicos à saúde menstrual
- Livros, jornais, transporte público urbano, entre outros.

Redução de 60%:

- Serviços de educação e saúde.
- Insumos agropecuários e produtos (in natura)
- Produtos de higiene e limpeza e alimentos da cesta estendida.
- Produções nacionais artísticas e culturais, atividades esportivas etc.

Redução de 40%:

- Serviços de alimentação e lazer/turismo
- Transporte coletivo intermunicipal/interestadual e aéreo regional, entre outros.

Redução de 30%:

- Profissões regulamentadas.

Regimes Específicos (alíquotas nacionalmente uniformes)

- Combustíveis
- Serviços remunerados por margem (financeiros, planos de saúde, concursos prognósticos etc.)
- Bens imóveis

Regimes favorecidos pré-existentes:

- Simples
- ZFM e ALCs
- Regime automotivo até 2032

Imunidades: partidos, entidades religiosas, nanoempreendedor etc.

Regimes de transferência de crédito presumido ou diferimento/suspensão:

- Produtor rural , fornecedor de resíduos e transportador autônomo não contribuinte
- Cooperativas
- Diferimento para insumos agropecuários
- Regimes aduaneiros especiais, ZPEs, Reporto, Reidi, Renaval e demais hipóteses relativas às exportações ou aos bens de capital.

Alíquota padrão:

Todas as operações não enquadradas nos regimes específicos, diferenciados ou favorecidos

Transição para os contribuintes



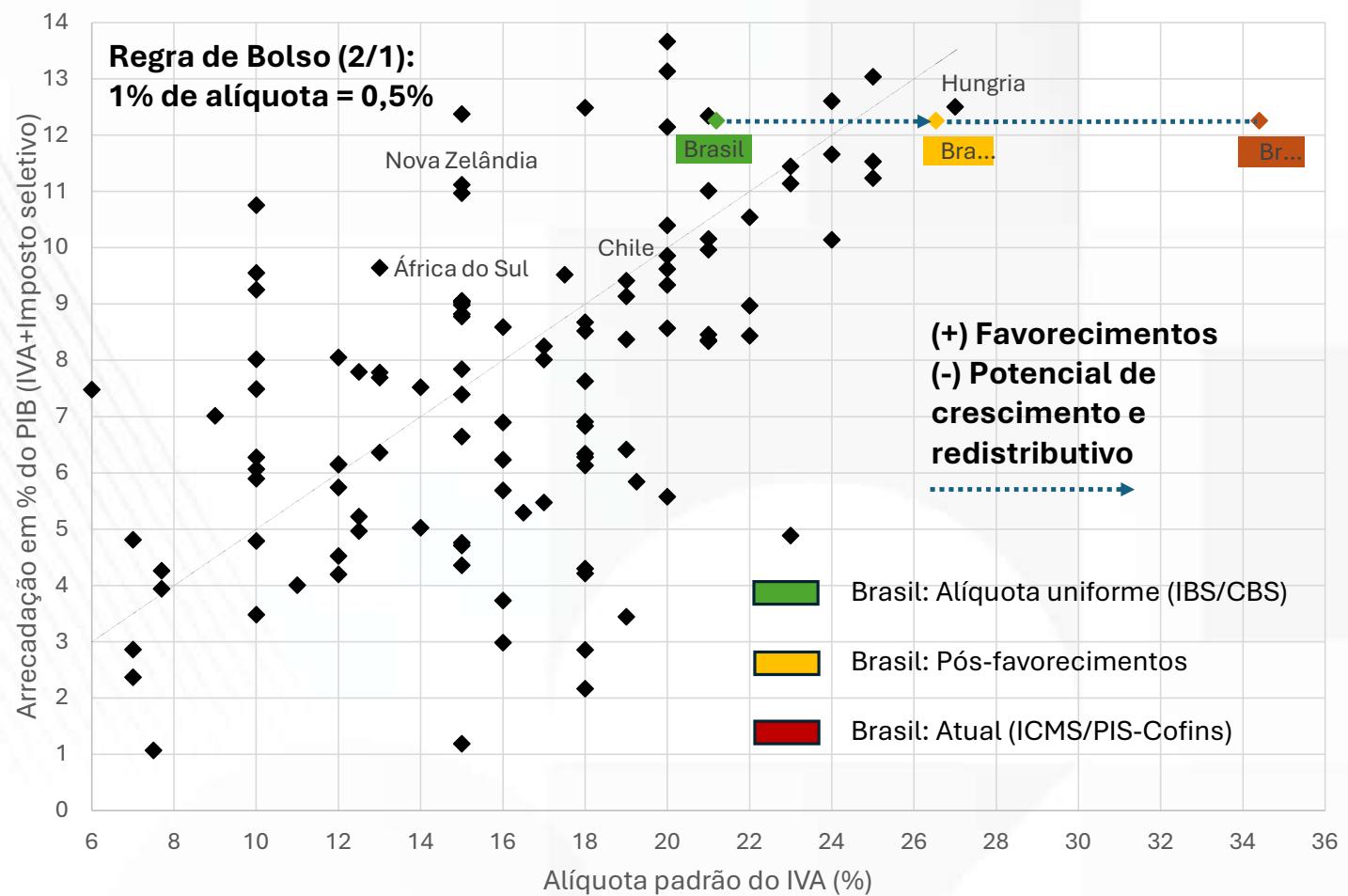
Reforma Tributária | Transição para os contribuintes

2023	2024 e 2025	2026	2027	2029 a 2032	2033
<ul style="list-style-type: none">Emenda Constitucional nº 132, da Reforma Tributária	<ul style="list-style-type: none">Leis Complementares que regulamentam:<ul style="list-style-type: none">o IBS, a CBS e o Imposto Seletivoaspectos específicos de gestão e administração do IBSLeis ordinárias para definir:<ul style="list-style-type: none">alíquotas do Imposto Seletivoaspectos operacionais do FNDR e do FCBFRegulamento do IBS e da CBSDesenvolvimento do sistema de cobrança da CBS e do IBS	<ul style="list-style-type: none">Ano teste da CBS e do IBS, às alíquotas de 0,9% e 0,1%Dispensa de recolhimento se cumprirem as obrigações acessórias	<ul style="list-style-type: none">Cobrança da CBSExtinção do PIS e da CofinsExtinção do IOF-SegurosRedução a zero das alíquotas do IPI sobre todos os produtos, exceto aqueles industrializados na ZFM (3% dos produtos)Cobrança do Imposto Seletivo	<ul style="list-style-type: none">Transição do ICMS e do ISS para o IBS via aumento gradual da alíquota do IBS e redução gradual das alíquotas do ICMS e do ISS:<ul style="list-style-type: none">10% em 202920% em 203030% em 203140% em 2032100% em 2033	<ul style="list-style-type: none">Vigência integral do novo modelo e extinção do ICMS e do ISS

Mecanismo de calibragem das alíquotas de referência



QUAL É A CARGA TRIBUTÁRIA? E A ALÍQUOTA?



Reforma Tributária | Alíquotas de Referência (ARs)

Definição: estimativas de alíquotas que asseguram a equivalência entre as receitas dos novos tributos e as reduções de receitas dos tributos a serem substituídos.

Dispositivo introduzido pela Emenda Constitucional 132/2023:

- Art. 130. Resolução do Senado Federal fixará as alíquotas de referência do IBS e da CBS de forma a assegurar a equivalência entre:

Receita da CBS e do IS de 2027 a 2033



Redução da receita do PIS/Cofins, IPI e IOF-Seguros

Receita do IBS-E de 2029 a 2033



Redução da receita do ICMS e das CEs (exceto as mantidas)

Receita do IBS-M de 2029 a 2033



Redução da receita do ISS

Mecanismo de calibragem das ARs

Durante a transição para os contribuintes (2027-2033), as ARs serão calibradas anualmente e funcionarão como uma espécie de alvo móvel.

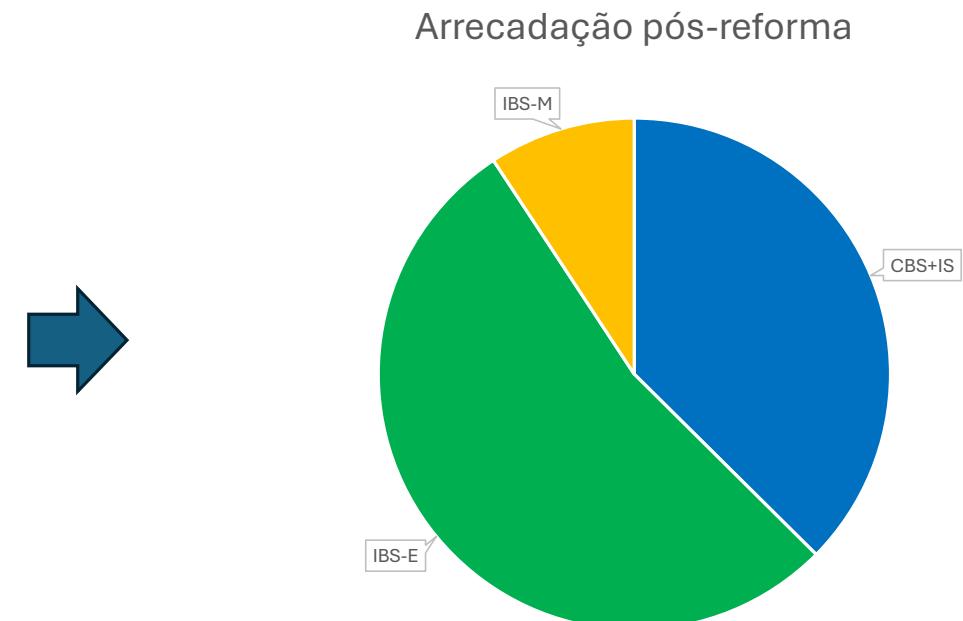
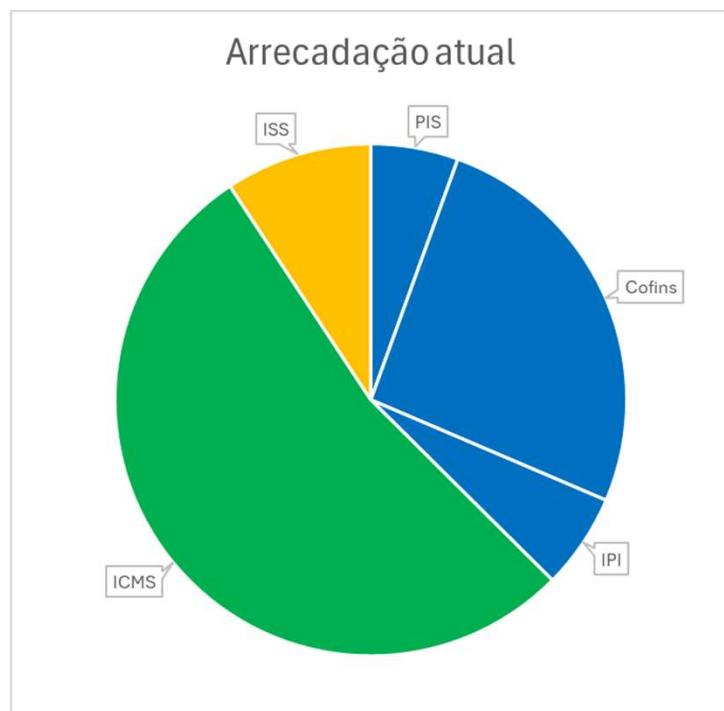
Mecanismo desenhado para garantir que a transição da Reforma Tributária não irá altera:

1. Carga tributária como um todo
2. Fatia de cada um dos três entes federados (distribuição vertical)

Fixação das alíquotas exigirá procedimentos rigorosos de validação da metodologia e dos cálculos:

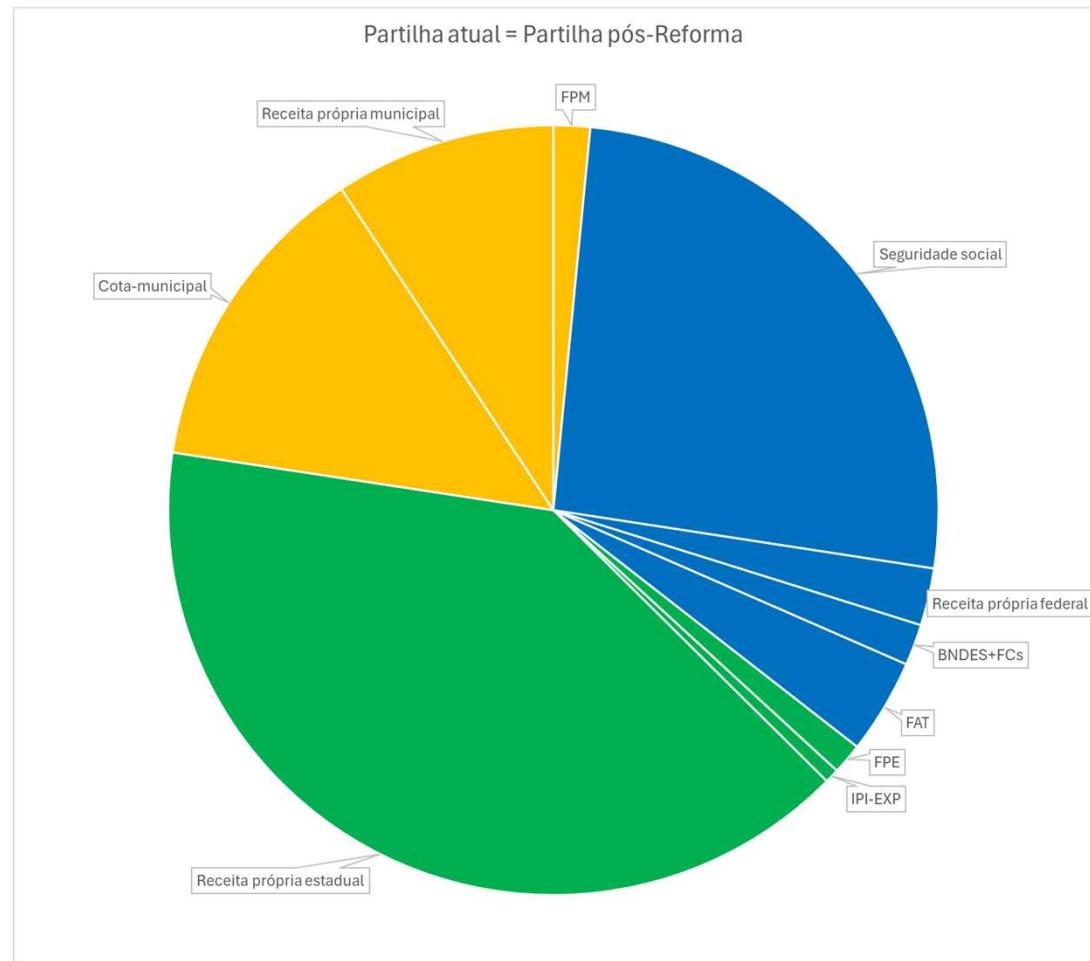
- União e CG-IBS → TCU → Senado

Mecanismo de calibragem das ARs

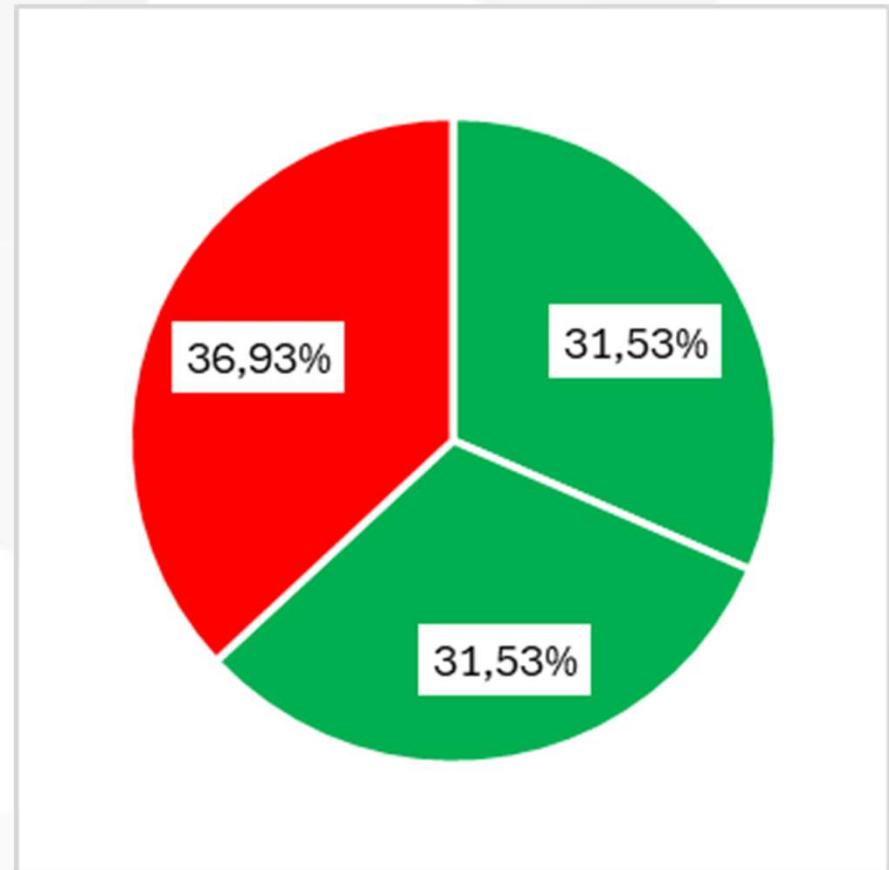
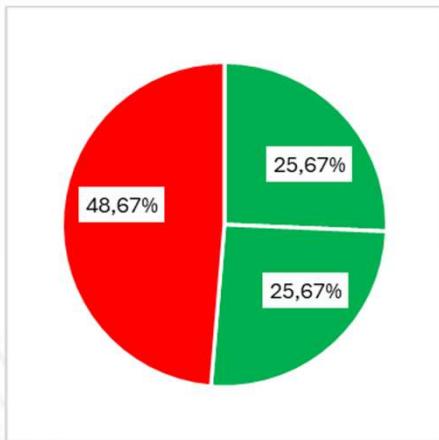


Carga tributária atual = Carga tributária pós-reforma
Distribuição vertical atual = Distribuição vertical pós-reforma

Manutenção da estrutura de vinculações e repartições



TRANSIÇÃO FEDERATIVA (2029-2078)



Migração para o princípio do destino:

- Equalização fiscal entre os entes (processo virtuoso)
- Risco no curto prazo de desorganizar o orçamento de alguns entes que criam uma coalizão de bloqueio

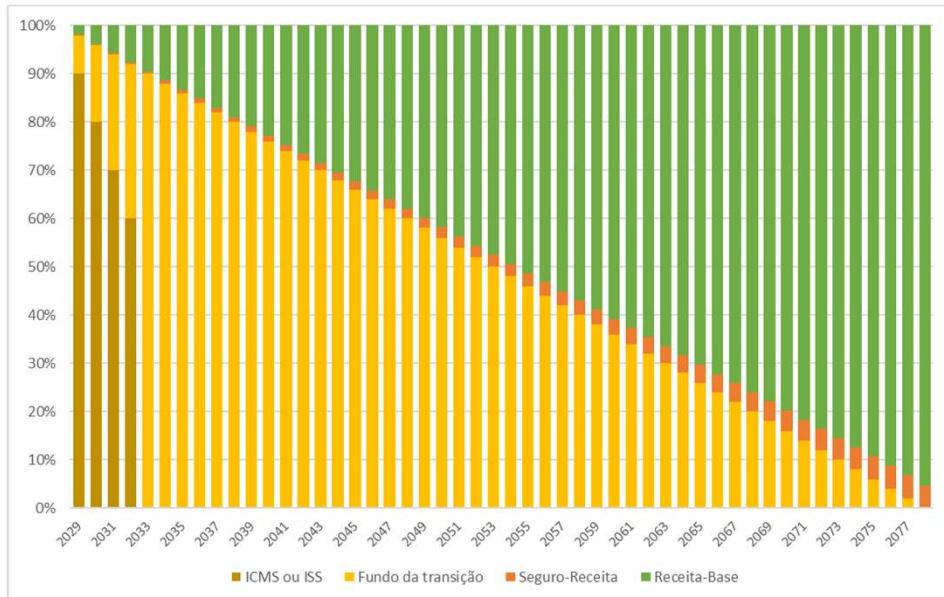
Transição suave:

- Concretização dos impactos de crescimento econômico diferencial trazidos pela RT
- Generalização dos “ganhadores”: é melhor 1/3 de uma pizza gigante do que ½ da pizza brotinho (perspectiva dinâmica).

TRANSIÇÃO FEDERATIVA (2029-2078)

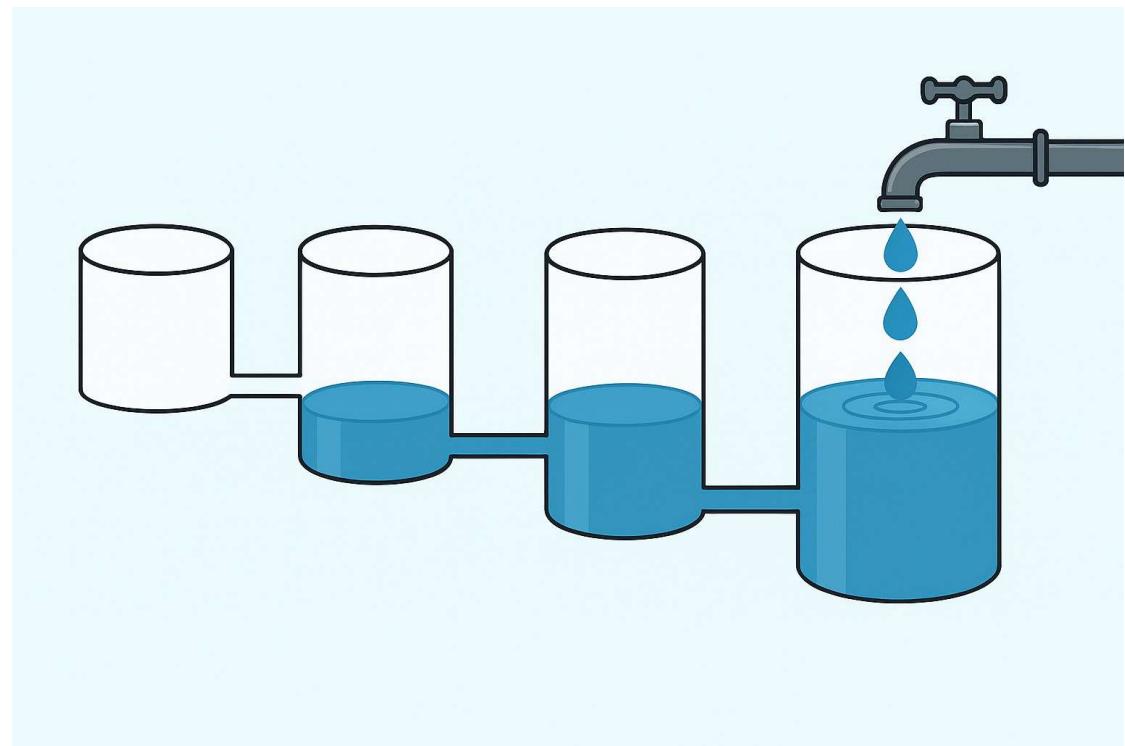
Processo ainda mais suave sob a perspectiva dos orçamentos dos entes:

- **Phase-out:** distribuição pelo critério atual (Fundo da Transição)
- **Phase-in:** critério do destino (Receita-Base)



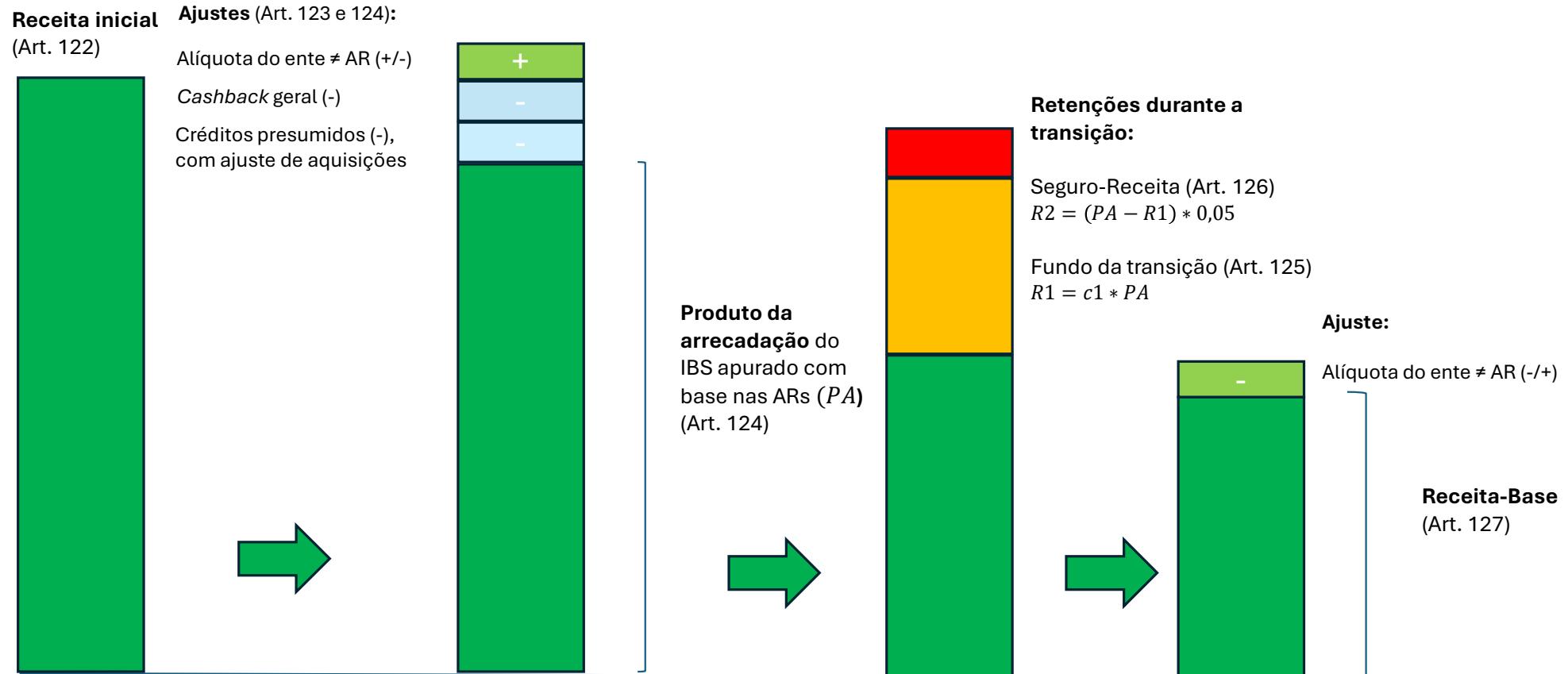
Ano	C1	C2
2029	80,00%	1,00%
2030	80,00%	1,00%
2031	80,00%	1,00%
2032	80,00%	1,00%
2033	90,00%	0,50%
2034	88,00%	0,60%
2035	86,00%	0,70%
(...)	(...)	(...)
2073	10,00%	4,50%
2074	8,00%	4,60%
2075	6,00%	4,70%
2076	4,00%	4,80%
2077	2,00%	4,90%
2078	0,00%	5,00%

LÓGICA DE FUNCIONAMENTO DO SEGURO- RECEITA



Distribuição da receita pelo Comitê Gestor do IBS

(PLP 108/2024)



Distribuição da receita retida para fins de transição

Fundo da transição: consolida as retenções e distribui proporcionalmente ao coeficiente de participação de cada ente (C_i)

Etapas de cálculo:

1. Média de cada ente:

$$M_i^E = \frac{\sum_{t=201}^{2026} ICMS_{it}}{8} + \frac{\sum_{t=201}^{2026} CE_{it}}{8}$$

$$M_i^{DF} = \frac{\sum_{t=20}^{2026} ICMS_{it}}{8} + \frac{\sum_{t=2019}^{2026} ISS_{it}}{8}$$

$$M_i^M = \frac{\sum_{t=2019}^{2026} Cota_ICMS_{it}}{8} + \frac{\sum_{t=2019}^{2026} ISS_{it}}{8}$$

2. Coeficiente de cada ente:

$$C_i = \frac{M_i}{\sum_{i=1}^N M_i} = \frac{M_i}{M}$$



Distribuição complementar (Seguro-Receita)

Fundo consolida as retenções e distribui para os entes federativos com maior perda de participação relativa

Seguro-Receita
(Art. 133)

Fundo da transição
(≈ critério atual)
(Arts. 130-132)

Receita-Base
(≈ critério do destino)
(Art. 127)

Distribuição do seguro-receita (SR_{it}):

- Sequencial e sucessivamente, aos entes com as menores razões entre:
 - Média (12 meses) do produto da arrecadação apurado pelas ARs, após a aplicação da cota municipal (\overline{PA}_{it}^*)
 - Receita média de referência (M_i^*), sujeita ao limite de 3 vezes a média nacional por habitante da esfera federativa.
- Até ser igualado o valor entre os recebedores:

$$\frac{(\overline{PA}_{it} + SR_{it})}{M_i^*}$$

Resumo da ópera

- A transição federativa será ainda mais longa (até 2078) e contém dois mecanismos complementares de suavização
- Receita distribuída pelo CG-IBS para cada ente será composta por três partes:
 1. **Retorno do Fundo da Transição:** uma parcela decrescente do IBS permanecerá sendo distribuída de acordo com um coeficiente de participação baseado na receita média de 2019 a 2026 (\approx critério atual).
 2. **Retorno do Fundo Complementar (Seguro-Receita):** restrito aos entes com maior perda de participação relativa – isto é, menor razão entre as receitas apuradas pelo novo critério (PA, pós cota-municipal) e pelo critério atual (M_i , ajustada).
 3. **Receita-Base:** parcela crescente ao longo do tempo (\approx critério do destino).

Redesenho da Política de Desenvolvimento Regional



FUNDOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA | FCBF E FNDR

Política atual de desenvolvimento regional: concessão de incentivos do ICMS que culminou em uma guerra fiscal e ineficiências. Serão extintos gradualmente ao longo do período 2029-2033.

Para mitigar os impactos desta extinção, foram criados dois fundos:

- 1. Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais (FCBF):** compensação para os beneficiários de incentivos financeiros-fiscais do ICMS, onerosos e concedidos por prazo certo, que sejam impactados pela redução das alíquotas durante a transição.
- 2. Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR):** destinado aos entes estaduais para fins de política de desenvolvimento regional.

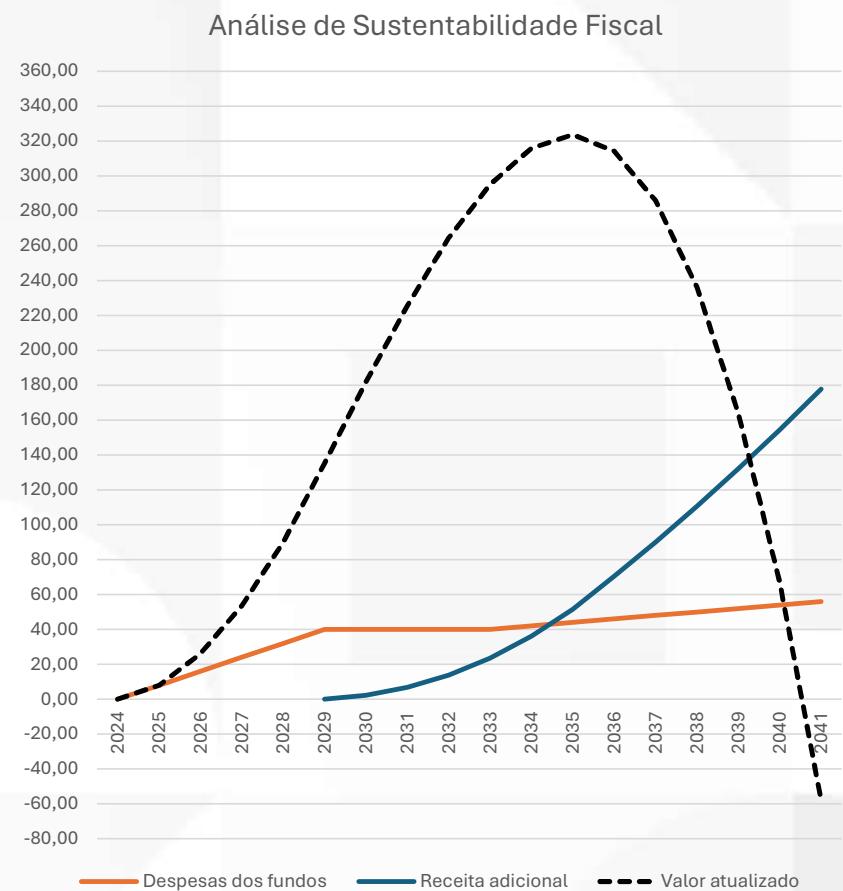
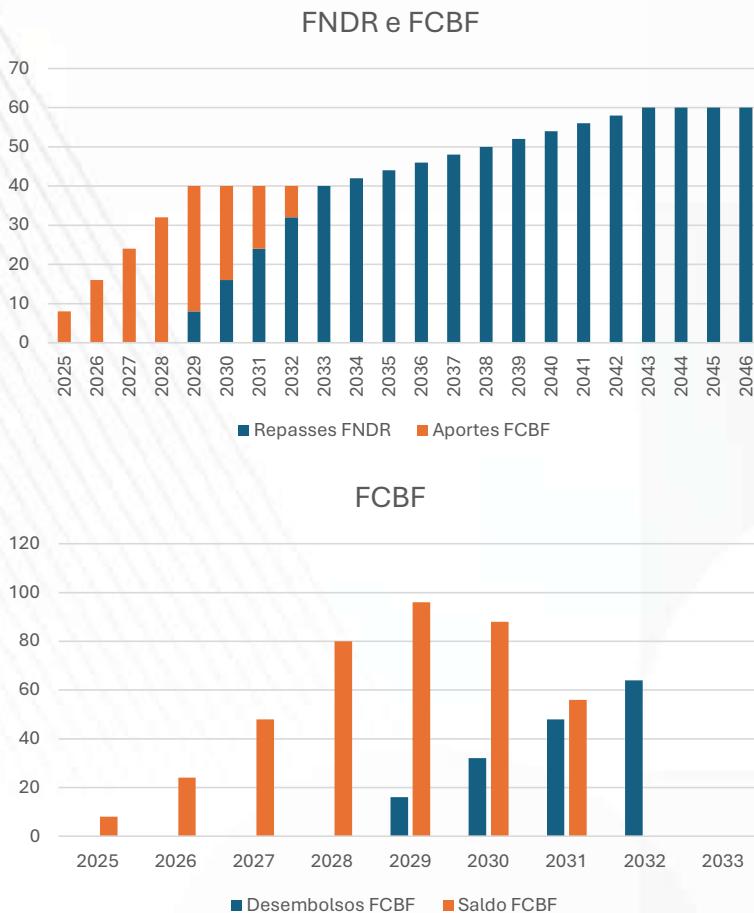
Diferenças qualitativas:

FCBF → Transitório / Destinado aos contribuintes

FNDR → Permanente / Destinado aos entes regionais

Redesenho da política de desenvolvimento regional

FUNDOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA | FCBF E FNDR



Devolução de impostos para famílias de baixa renda (Cashback)

SOBRE O CASHBACK

O QUE É?

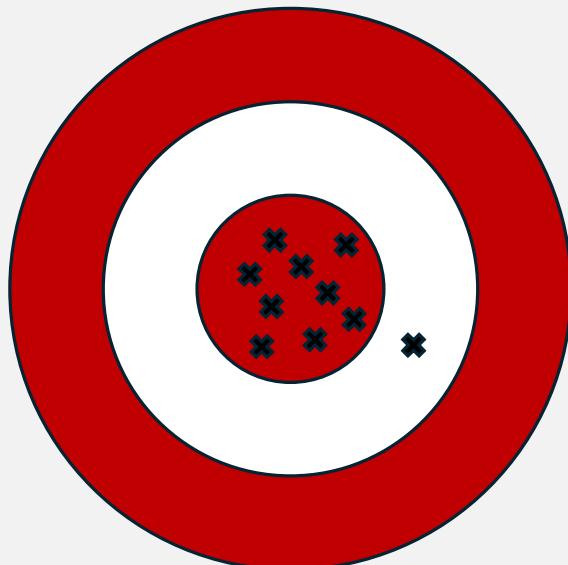
É um instrumento de justiça fiscal que reduz o ônus tributário sobre as famílias de baixa renda

O QUE NÃO É?

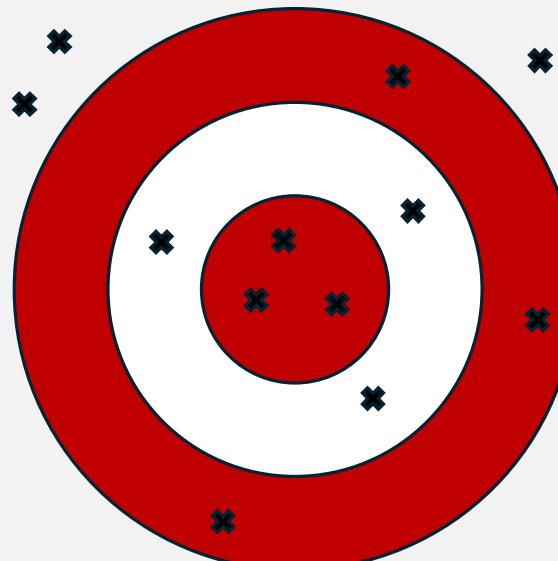
Não é uma transferência de renda, embora seja operacionalizado mediante a devolução de valores financeiros

CASHBACK | Instrumento inovador

Cashback

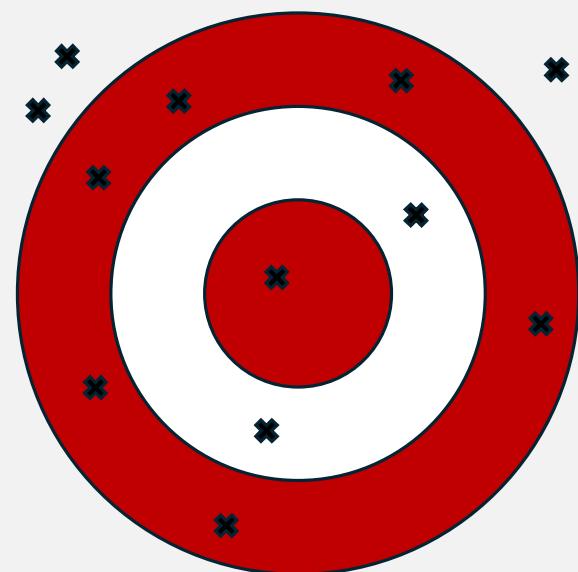


Diferenciações para itens básicos



Ex.: arroz e feijão (melhor das hipóteses)

Diferenciações amplas



Ex.: cesta que contém desde arroz e feijão a carnes nobres (hipótese mais realista)

Sistemática simples:



Obs: no caso de localidades com dificuldades operacionais a sistemática será ainda mais simples

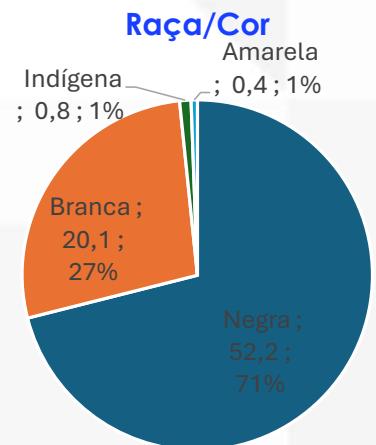
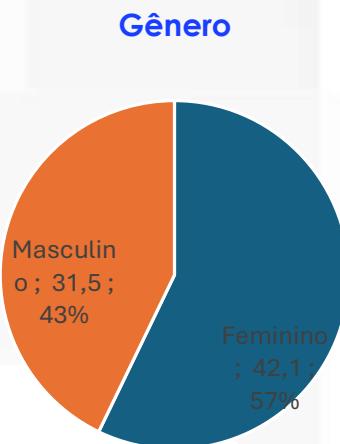
Fonte: Apresentação de Giovanni Padilha da Silva em Audiência Pública na Câmara dos Deputados, 05/06/2024

CASHBACK

PERFIL DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA NO BRASIL (CadÚnico)

	Famílias (milhões)
Pobreza	21,3
Baixa renda	7,8
Total	29,1

	Pessoas (milhões)	Participação no total
Entre 0 e 6 anos	11,2	55,2%
Entre 7 e 17 anos	18,6	57,7%
Entre 18 e 24 anos	8,8	39,9%
Maior que 24 anos	34,9	24,4%
Total	73,5	33,8%



1/3 da população brasileira, incluindo
mais de metade das crianças na
primeira infância

REFORMA TRIBUTÁRIA E CASHBACK | LC 214/2025

Cashback na Lei Geral do IBS e da CBS (Arts. 112 a 124)

- **Devolução para as famílias de baixa renda:** renda mensal até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo (CadÚn) com público potencial de um terço da população brasileira
- Percentuais de:
 - **100% da CBS e piso mínimo de 20% do IBS** para aquisição de **botijão de gás (até 13 kg)**, fornecimento domiciliar de **energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e gás canalizado** e fornecimento de **telecomunicações**
 - **Piso mínimo de 20% da CBS e do IBS** sobre os **demais produtos***
- **Autonomia federativa preservada:** entes poderão, por lei específica, fixar **percentuais próprios superiores** (até 100%) que poderão ser diferenciados de acordo com a renda familiar e entre as categorias.

* Exceto produtos sujeitos ao Imposto Seletivo (exemplo: bebidas alcóolicas, cigarro e apostas eletrônicas).

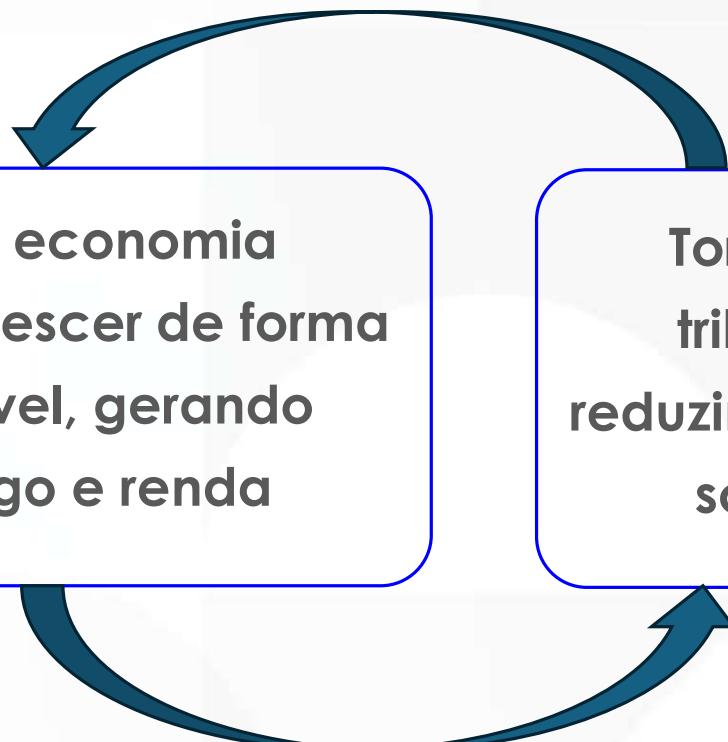
Impactos econômicos e distributivos



Objetivos

**Fazer a economia
brasileira crescer de forma
sustentável, gerando
emprego e renda**

**Tornar nosso sistema
tributário mais justo,
reduzindo as desigualdades
sociais e regionais**



REFORMA TRIBUTÁRIA | Impactos econômicos e distributivos

HOJE

EXCESSO DE DIFERENCIACÕES (ISENÇÕES,
ALÍQUOTAS REDUZIDAS E DEMAIS
BENEFÍCIOS)



MAIS RICOS SÃO
BENEFICIADOS

PÓS-REFORMA

REVISÃO DAS
DIFERENCIACÕES



CASHBACK PARA
FAMÍLIAS DE BAIXA
RENDA



MAIS POBRES SERÃO
BENEFICIADOS

REFORMA TRIBUTÁRIA | Impactos econômicos e distributivos

HOJE

PREDOMÍNIMO
DO CRITÉRIO DE
ORIGEM



GUERRA FISCAL
PREDATÓRIA



REGIÕES MAIS RICAS
SÃO BENEFICIADAS

PÓS-REFORMA

CRITÉRIO DO
DESTINO



FUNDO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL



REGIÕES MAIS
POBRES SERÃO
BENEFICIADAS

REFORMA TRIBUTÁRIA | Impactos econômicos e distributivos

Impacto da Reforma sobre a Economia

Variáveis		Conservador	Otimista
PIB	var. % real	12,0	20,0
Consumo Famílias	var. % real	12,6	24,2
Investimento	var. % real	20,3	25,0
Exportações	var. % real	11,7	17,4
Importações	var. % real	9,5	15,6
Trabalho	var. % real	7,5	12,6

Fonte: Domingues e Cardoso (2021), com base em Borges (2019).

Dados correspondem ao impacto direto em 15 anos.

A Reforma Tributária tem potencial de gerar crescimento adicional da economia de 12% ou mais em 15 anos.

REFORMA TRIBUTÁRIA | Impactos econômicos e distributivos

Impacto da Reforma sobre o PIB Setorial

Setor	Conservador	Otimista
Agropecuária	10,6	18,2
Indústria	16,6	25,7
Serviços	10,1	18,0
Construção	19,5	24,3
Educação Privada	5,2	17,9
Saúde Privada	6,2	17,6

Fonte: Domingues e Cardoso (2021), com base em Borges (2019).

Dados correspondem ao impacto direto em 15 anos.

Mesmo com alíquota uniforme, todos setores seriam beneficiados.

REFORMA TRIBUTÁRIA | Impactos econômicos e distributivos

Evolução do Poder de Compra por Faixa de Renda

Faixa de Renda	Conservador	Otimista
0-1 s.m.	10,2%	17,5%
1-2 s.m.	10,1%	17,4%
2-3 s.m.	10,0%	17,4%
3-5 s.m.	9,8%	17,3%
5-6 s.m.	9,6%	17,1%
6-8 s.m.	9,4%	17,0%
8-10 s.m.	9,3%	16,9%
10-15 s.m.	9,0%	16,7%
15-20 s.m.	8,5%	16,2%
20-30 s.m.	8,4%	16,3%
maior 30 s.m.	8,1%	16,1%

Fonte: Domingues e Cardoso (2021), com base em Borges (2019).
Dados correspondem ao impacto direto em 15 anos.

A Reforma amplia o
poder de compra de
todos os brasileiros,
em especial dos
mais pobres

REFORMA TRIBUTÁRIA | Impactos econômicos e distributivos

Receita per capita dos municípios

	Atual	Pós-reforma
Máximo	R\$ 14.815	R\$ 6.493
Mínimo	R\$ 74	R\$ 429
Máx/Mín	200	15

Fonte: Gobetti, Sérgio (2023).
Receita de ISS e cota-partes. Dados relativos a 2021. Exclui DF.

A Reforma reduz as desigualdades regionais.

Considerando os tributos abarcados pela Reforma, a diferença de receitas entre os municípios mais ricos e os mais pobres, que hoje é de 200 vezes, reduz-se para 15 vezes.

REFORMA TRIBUTÁRIA | Impactos econômicos e distributivos

Incorporando os efeitos dinâmicos sobre a receitas municipais – Diferentes cenários de crescimento econômico

Efeitos da reforma em comparação ao cenário base de 2,1% sem reforma:

	Taxa cresc. PIB	2,1%	2,3%	2,7%	3,0%
E	Ganhador	7	13	19	22
	Neutro	15	10	8	5
	Perdedor	5	4	0	0
M	Ganhador	4267	4505	4878	5098
	Neutro	763	642	591	387
	Perdedor	538	421	99	83
% População ganhando		61,0%	66,0%	75,3%	98,5%

Fonte: Gobetti, Orai e Monteiro (2023).

**A Reforma
beneficia a
grande
maioria dos
municípios.**

Considerações finais

Reforma tributária terá relevante impacto redistributivo na forma como as receitas são distribuídas na federação.

Canais de redução das desigualdade da distribuição horizontal de receitas (entre os entes municipais):

1. Tributação ampla do consumo no destino.
2. Redefinição do critério de partilha da cota-municipal.

Incorporando os efeitos dinâmicos graduais:

1. Regra de transição suaviza os efeitos redistributivos.
2. Dinamização da economia gera ganho para todos, inclusive para aqueles que terão uma menor fatia do bolo.



OBRIGADO!

✉️ rodrigo.orair@fazenda.gov.br

🌐 gov.br/reformatributaria

