



O TCU e a *REFORMA* TRIBUTÁRIA

Acompanhe, entenda e participe.
A Reforma Tributária também é sobre você.



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Vital do Rêgo, Presidente
 Jorge Oliveira, Vice-presidente
 Walton Alencar Rodrigues
 Benjamin Zymler
 Augusto Nardes
 Aroldo Cedraz
 Bruno Dantas
 Antonio Anastasia
 Jhonatan de Jesus

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
 Marcos Bemquerer Costa
 Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral
 Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
 Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
 Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
 Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
 Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador
 Rodrigo Medeiros de Lima, Procurador

O TCU e a *REFORMA* TRIBUTÁRIA

© Copyright 2025.

Tribunal de Contas da União

Impresso no Brasil

www.tcu.gov.br

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

SUMÁRIO

Pág. 5

REFORMA TRIBUTÁRIA
SOBRE O CONSUMO NO BRASIL

Pág. 7

ENTENDENDO A
REFORMA TRIBUTÁRIA

Pág. 9

COMO SERÁ FEITA A TRANSIÇÃO
DE UM MODELO PARA O OUTRO

Pág. 13

O PAPEL DO TCU
NA REFORMA

Pág. 15

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFORMA TRIBUTÁRIA SOBRE O CONSUMO NO BRASIL

HISTÓRICO, JUSTIFICATIVAS E BENEFÍCIOS.

A reforma tributária sobre o consumo no Brasil representa uma transformação significativa no sistema fiscal do país. Iniciada em 2019 com a [Proposta de Emenda à Constituição \(PEC\) 45](#), que visava a simplificar o complexo sistema tributário brasileiro, caracterizado por múltiplos tributos sobre o consumo, como PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS.

O principal objetivo da reforma é corrigir distorções do sistema atual, eliminando a cumulatividade e diminuindo a regressividade e a complexidade na apuração e no pagamento de tributos. A substituição dos tributos atuais por um **IVA dual** busca promover maior transparência, eficiência e justiça fiscal, além de estimular o crescimento econômico e a geração de empregos.

Para a sociedade, a reforma promete uma distribuição mais equitativa da carga tributária, com a implementação de mecanismos como o *cashback*, que devolverá parte dos tributos pagos por famílias de baixa renda. Para as empresas, a unificação e a simplificação dos tributos sobre o consumo reduzirão os custos administrativos e as disputas judiciais, melhorando o ambiente de negócios e atraindo investimentos.

A reforma tributária brasileira alinha-se às recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que desde 2015, sugere ao Brasil a adoção de um IVA com base ampla, não cumulativo, com alíquota uniforme e incidência no destino. A implementação do IVA dual atende a esses princípios, aproximando o Brasil das melhores práticas internacionais e facilitando sua adesão à OCDE.

Durante a tramitação da PEC 45/2019, o relator do texto no Senado Federal solicitou ao **Tribunal de Contas da União (TCU)** uma análise técnica da proposta. O TCU avaliou os **impactos econômicos e jurídicos da reforma, apresentando sugestões de aperfeiçoamento**. A conclusão do estudo foi positiva, destacando o potencial da reforma para impulsionar o crescimento econômico, embora tenha alertado para as exceções à alíquota padrão.

A regulamentação da reforma tributária foi estabelecida pela Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. A lei institui a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e o Imposto Seletivo (IS), além de criar o Comitê Gestor do IBS, responsável por coordenar a arrecadação e a distribuição do imposto entre os entes federativos. A LC 214 também define os regimes diferenciados de tributação, os produtos isentos na cesta básica nacional e os mecanismos de devolução de tributos para consumidores de baixa renda (*cashback*).

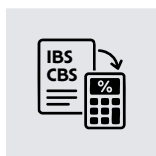
A EC 132/2023 conferiu ao TCU novas atribuições constitucionais, entre elas a responsabilidade pela homologação das metodologias e cálculo das alíquotas de referência da CBS e do IBS. Além disso, o TCU também ficou responsável pela regulamentação e cálculo dos coeficientes de participação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).



ENTENDENDO A REFORMA TRIBUTÁRIA

AFINAL, MUDAR PRA QUÊ?

A reforma tributária sobre o consumo no Brasil afeta impostos que representam mais de 13% do PIB e 40% da arrecadação tributária, segundo o Boletim do Tesouro Nacional. A aprovação da reforma em 2023 foi motivada por diversas razões que visavam a modernizar e simplificar o sistema tributário brasileiro.



Simplificação do Sistema Tributário: Uma das principais motivações foi a necessidade de simplificar o complexo sistema tributário brasileiro, que envolvia múltiplos impostos sobre o consumo, como ICMS, ISS, PIS e Cofins. A reforma introduziu o **Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)** e a **Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS)**, inspirados no modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), amplamente adotado no mundo.



Fim da Guerra Fiscal: A reforma tributária também pretende acabar com a guerra fiscal entre os entes federados, que ocorre quando estados e municípios dão incentivos fiscais para atrair empresas, gerando ineficiências econômicas e perdas de receitas. Com a adoção da tributação no destino, os tributos sobre o consumo serão cobrados no estado e município onde está o consumidor final, e não onde está a empresa produtora, promovendo uma distribuição mais justa da arrecadação e reduzindo as distorções econômicas.



Redução da Cumulatividade: A reforma buscou reduzir a cumulatividade dos tributos, que ocorre quando impostos são embutidos nos preços ao longo das fases de produção e distribuição, servindo como base de cálculo para outros tributos. A reforma tributária adotou a não-cumulatividade ampla como princípio, para tornar o sistema mais eficiente e transparente, **reduzindo a incidência de imposto sobre imposto (efeito cascata).**



Harmonização: Outro fundamento importante da reforma foi a busca por maior harmonização entre os tributos cobrados pelos diferentes entes federativos, criando regras uniformes e diminuindo as divergências interpretativas e operacionais. Com isso, espera-se uma significativa **redução no contencioso tributário**, já que a unificação das normas e a simplificação das regras tendem a diminuir as disputas judiciais e administrativas, hoje responsáveis por elevados custos econômicos e grande insegurança jurídica no país.



Neutralidade: A neutralidade tributária passou a ser um princípio central. O sistema reformado pretende interferir o mínimo possível nas decisões de consumo, produção e investimento, evitando que a tributação distorça o funcionamento do mercado.



Eficiência e Desburocratização: Outro objetivo foi **desburocratizar o processo** de arrecadação de tributos, tornando-o mais eficiente e menos oneroso para as empresas. A simplificação das obrigações acessórias e a criação de um sistema mais transparente foram pontos-chave da reforma.



Equidade Fiscal: A reforma também introduziu mecanismos para reduzir desigualdades sociais, como o **cashback**, que devolve parte do IBS e CBS pagos por consumidores de baixa renda. Esse mecanismo deve aliviar a carga tributária sobre os mais pobres de modo a reduzir a regressividade dos impostos sobre o consumo.



Competitividade da Economia Brasileira: A modernização do sistema tributário foi vista como essencial para aumentar a competitividade das empresas brasileiras no mercado global. Um sistema tributário mais simples e eficiente também pode incentivar maiores investimentos e fomentar o crescimento econômico.



Transparência e Governança: A criação de um Comitê Gestor do IBS e a implementação de normas técnicas específicas vieram para garantir a transparência e a eficácia do novo sistema tributário. A governança adequada é fundamental para a implementação da reforma.

COMO SERÁ FEITA A TRANSIÇÃO DE UM MODELO PARA O OUTRO?

1. PRAZOS DE IMPLANTAÇÃO

2026



Início para os contribuintes, com as seguintes alíquotas-teste: **CBS de 0,9% e IBS de 0,1%**

2027



Começa a cobrança da **CBS**, com **extinção do PIS, Cofins e IOF-Seguros**

2029



Início gradual da cobrança do **IBS** paralelamente à **redução do ICMS e ISS**

2033



Extinção definitiva de **ICMS, ISS**

2077



Fim da transição de repartição do IBS entre estados e municípios

2. COMO FUNCIONA O IVA DUAL

- Recolhido **pelo vendedor**, mas com **créditos** para quem compra e revende (exceto consumidor final).
- O sistema de compensação ampla de débitos e créditos da tributação durante a cadeia, desde a produção até o consumo final, **evita a cumulatividade e faz com que a tributação recaia basicamente sobre o consumidor final**.
- **O sistema possibilitará total transparência ao consumidor**, que poderá visualizar claramente, **na nota fiscal**, o valor dos tributos que está pagando em cada compra.
- Para a população de baixa renda, o sistema devolverá parte dos tributos pagos a título da CBS e do IBS, sistemática conhecida como *cashback*.

3. ISENÇÕES, ALÍQUOTA ZERO E REGIMES DIFERENCIADOS

ORGANIZAÇÕES IMUNES:

- Partidos políticos, serviços de comunicação, entidades religiosas, entre outros.

PRODUTOS COM ALÍQUOTA ZERO:

- Produtos da Cesta Básica Nacional de Alimentos.
- Dispositivos médicos selecionados.
- Medicamentos selecionados.
- Produtos hortícolas, frutas e ovos.

- Automóveis adquiridos por taxistas, entre outros.

REGIMES DIFERENCIADOS:

Regimes diferenciados referem-se a reduções de alíquotas da CBS e do IBS em 30% ou 60%:

- **Redução em 30%** das alíquotas nos serviços prestados por:
 - ▶ Advogados, arquitetos, contabilistas, veterinários, etc.
- **Redução em 60%** das alíquotas nas operações com:
 - ▶ Serviços de educação, de saúde, produtos e insumos agropecuários, etc.

REGIMES ESPECÍFICOS:

Regimes específicos referem-se a tratamentos tributários aplicados a certos setores da economia com características peculiares, fora da regra geral aplicável às demais operações com bens e serviços.

- Combustíveis, serviços financeiros, planos de assistência à saúde, bens imóveis, por exemplo.

REGIMES QUE FORAM MANTIDOS:

- **Microempreendedor Individual (MEI) e Simples Nacional:** Têm regimes simplificados com alíquotas efetivas variáveis conforme a receita e a atividade.
- **Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio:** Mantêm regimes fiscais favorecidos com alíquotas diferenciadas ou isenções.

4. SPLIT PAYMENT E NOTA FISCAL

- O sistema *split payment*, no momento do pagamento do tributo, já **separa o valor do imposto e envia direto** para os cofres do governo.
- A **nota fiscal mostrará, claramente**, o valor pago de CBS e IBS, dando total transparência ao consumidor.

5. IMPACTOS ECONÔMICOS

- Expectativa de **melhoria no ambiente de negócios**: menos litígios e mais segurança jurídica.
- Redução da **guerra fiscal** com o fim dos incentivos tributários estaduais.
- **Fundo de Compensação** para reduzir os impactos do fim dos benefícios fiscais nos estados.
- **Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)** para equilibrar desigualdades regionais e sociais.

6. AVALIAÇÕES QUINQUENAIS

- Avaliações dos efeitos da reforma devem ocorrer a cada cinco anos, sendo que a primeira está marcada para 2030.
- Caso a soma das alíquotas de referência da CBS e do IBS estimadas em 2030 exceda 26,5%, o Poder Executivo deverá propor medidas para reduzi-la.

O PAPEL DO TCU NA REFORMA

O TCU ficou encarregado de homologar as metodologias e de realizar os cálculos das alíquotas de referência.

Esse processo segue um rito definido, que se inicia um ano e meio antes da vigência das alíquotas.

O Poder Executivo da União e o Comitê Gestor do IBS terão que elaborar as metodologias de cálculo das alíquotas de referência e enviá-las ao TCU, para fins de homologação.

O TCU terá 180 dias para analisar e homologar as metodologias.

No ano seguinte, o Poder Executivo da União e o Comitê Gestor do IBS irão elaborar as propostas de cálculo das alíquotas, e enviá-las ao TCU.

Com base nessas propostas, o TCU fará os cálculos das alíquotas de referência, devendo enviá-los ao Senado Federal.

O Senado Federal, por meio de resolução, fixará as alíquotas de referência. Até 2032, o fluxo do processo de análise e homologação das metodologias e de cálculo das alíquotas de referência seguirá conforme demonstra a linha do tempo ao lado.

LINHA DO TEMPO CÁLCULO DAS ALÍQUOTAS DE REFERÊNCIA:

01

▶ ENVIO DAS METODOLOGIAS

Poder Executivo da União e CG-IBS enviam as metodologias ao TCU do segundo ano anterior à vigência.

02

▶ HOMOLOGAÇÃO PELO TCU

TCU analisa e homologa as metodologias enviadas em até 180 dias.

03

▶ ENVIO DAS PROPOSTAS

Poder Executivo da União e CG-IBS enviam as propostas de alíquotas ao TCU.

04

▶ CÁLCULOS DO TCU

TCU calcula e envia os resultados ao Senado Federal.

05

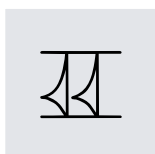
▶ RESOLUÇÃO DO SENADO

O Senado fixa as alíquotas de referência.

O TCU já inicia sua atuação em 2025 e terá que homologar as metodologias da alíquota de referência da CBS e do redutor sobre compras públicas que irão vigorar em 2027.

Outros órgãos também têm papéis relevantes no cálculo das alíquotas de referência.

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS DA REFORMA TRIBUTÁRIA



01

▶ PODER EXECUTIVO

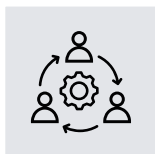
Responsável pela regulamentação da CBS, pela elaboração das metodologias e propostas de cálculo das alíquotas de referência da CBS e pelo envio ao TCU.



02

▶ RECEITA FEDERAL

Órgão técnico do Poder Executivo dotado de prerrogativas privativas relacionadas à administração tributária da União.



03

▶ CG-IBS

Representa os estados, DF e municípios na gestão do IBS. Elabora a metodologia e a proposta de cálculo das alíquotas de referência do IBS e envia ao TCU.



04

▶ TCU

Homologa a metodologia de cálculo das alíquotas de referência da CBS e do IBS, bem como do redutor de alíquotas sobre compras públicas. Envia os cálculos das alíquotas ao Senado Federal.



04

▶ SENADO FEDERAL

Fixa as alíquotas de referência da CBS e do IBS, bem como para o redutor de alíquotas incidentes sobre compras públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma promete **mais justiça fiscal, transparência e racionalidade** ao sistema de tributos sobre o consumo. Mas os desafios são grandes, especialmente durante o período da transição para os contribuintes, que vai até 2032, o que exigirá **atuação coordenada entre União, estados, Distrito Federal e municípios**.

A reforma tributária sobre o consumo representa um marco histórico no esforço de modernização do sistema de tributação brasileiro. Ao substituir um conjunto de tributos complexos e sobrepostos por um modelo dual baseado no IVA, o Brasil dá um passo decisivo rumo à simplificação e à racionalização da tributação. Essa mudança promete não apenas tornar o sistema mais compreensível e menos oneroso para os contribuintes, mas também mais alinhado com padrões internacionais amplamente adotados.

A adoção de princípios como a não cumulatividade, a neutralidade e a tributação no destino indica uma reestruturação profunda da lógica fiscal, que antes era propenso a distorções e ineficiências. A padronização das regras entre os entes federativos, aliada à criação de instrumentos como o Comitê Gestor do IBS e à atuação técnica do TCU, fortalece a governança do sistema e dá mais segurança jurídica aos contribuintes e aos investidores.

A eficácia da reforma dependerá da forma como for implementada. Será essencial que os regimes geral, diferenciados e específicos funcionem em harmonia para que os objetivos de **simplificação, equidade e eficiência** sejam, de fato, alcançados. A manutenção do equilíbrio entre interesses regionais e setoriais exigirá diálogo constante entre os entes federativos e o compromisso com os princípios estabelecidos na Constituição Federal.

A reforma tributária inaugura uma nova era no relacionamento entre o Estado e os contribuintes. Ao promover mais transparência, justiça fiscal e previsibilidade, ela tem o potencial de impulsionar a economia brasileira, atrair investimentos e reduzir desigualdades. Sua consolidação, no entanto, dependerá de uma implementação técnica cuidadosa, de ajustes contínuos e de um monitoramento eficiente que garanta os resultados prometidos à sociedade.

**RESPONSABILIDADE
PELO CONTEÚDO**

Secretaria-geral de Controle Externo (**Segecex**)
Secretaria de Controle Externo de Contas
Públicas (SecexContas)

**RESPONSABILIDADE
EDITORIAL**

Secretaria-Geral da Presidência (**Segepres**)
Secretaria de Comunicação (**Secom**)
Serviço de Criação e Editoração (**Secrid**)

**PROJETO GRÁFICO,
DIAGRAMAÇÃO E CAPA**

Secretaria de Comunicação (**Secom**)
Serviço de Criação e Editoração (**Secrid**)

IMAGENS

Licenciadas via **stock.adobe.com**
Geradas por IA através do **chatgpt.com**

**TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO**

SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo III, Sala 450
70.042-900 Brasília - DF - Fone: 61- 35277322

Ouvidoria do TCU

Fone 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Secom/Segepres

MISSÃO

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

VISÃO

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

