

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

CÍCERO ANTÔNIO EICH

DO IDEAL AO FACTÍVEL: UMA ANÁLISE DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS
(IBS) À LUZ DA TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA E DA EXPERIÊNCIA
INTERNACIONAL

PONTA GROSSA

2026

CÍCERO ANTÔNIO EICH

DO IDEAL AO FACTÍVEL: UMA ANÁLISE DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS
(IBS) À LUZ DA TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA E DA EXPERIÊNCIA
INTERNACIONAL

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-
Graduação em Economia, Setor de Ciências Sociais
Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Celso José Costa Junior.

PONTA GROSSA

2026

E34 Eich, Cícero Antônio
Do ideal ao factível: uma análise do Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS) à luz da Teoria da Tributação Ótima e da experiência internacional / Cícero Antônio Eich. Ponta Grossa, 2026.
71 f.

Dissertação (Pós-Graduação em Economia - Área de Concentração: Economia), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Celso José Costa Junior.

1. Reforma tributária. 2. Imposto sobre bens e serviços (IBS). 3. Tributação Ótima. 4. Neutralidade. 5. Cashback. I. Costa Junior, Celso José. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Economia. III.T.

CDD: 330



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
Av. General Carlos Cavalcanti, 4748 - Bairro Uvaranas - CEP 84030900 - Ponta Grossa - PR - <https://uepg.br>

CÍCERO ANTÔNIO EICH

DO IDEAL AO FACTÍVEL: UMA ANÁLISE DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS (IBS) À LUZ DA TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA E DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de PósGraduação em Economia, da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 10 de junho de 2026

Documento assinado digitalmente



CELSO JOSE COSTA JUNIOR

Data: 19/06/2026 09:31:13-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Celso José Costa Junior - Universidade Estadual do Ponta Grossa

Documento assinado digitalmente



KARLO MARQUES JUNIOR

Data: 23/06/2026 10:43:02-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Karlo Marques Junior - Universidade Estadual do Ponta Grossa

Prof. Dr. Alejandro Caytano Garcia Cintado - Universidade Estadual de Ponta Grossa

GARCIA CINTADO ALE-
JANDRO CAYETANO -
28733550H

Firmado digitalmente por GARCIA
CINTADO ALEJANDRO CAYETANO -
28733550H

Fecha: 2026.06.17 19:12:07 +02'00'

Dedico este trabalho àqueles que me desafiaram a ir além.

AGRADECIMENTOS

Aos colegas da Secretaria da Fazenda do Paraná: Carin Caroline Deda e João Carlos Souza Marques, cuja iniciativa foi fundamental para a criação do Mestrado em Economia.

Ao orientador, Prof. Dr. Celso José Costa Junior, pela generosidade, paciência e orientação construtiva.

Aos membros da banca examinadora, pelas pertinentes contribuições.

À Secretaria da Fazenda do Paraná, à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná, à Universidade Estadual de Ponta Grossa e ao seu Departamento de Economia, pelo suporte institucional.

À minha família, em especial à minha companheira, pelo incentivo e apoio incondicional.

RESUMO

Esta dissertação analisa o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentado pela Lei Complementar nº 214/2025, sob a ótica da teoria da tributação ótima e da experiência internacional. Embora a transição para um Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) dual represente um avanço histórico frente ao caótico sistema anterior, o estudo diagnostica que concessões político-econômicas — como a proliferação de alíquotas diferenciadas, regimes específicos (notadamente para serviços financeiros) e a problemática interação com o Simples Nacional — comprometem os princípios de neutralidade e simplicidade. Tais desvios geram quebras na cadeia de não cumulatividade e ineficiências distributivas. A partir deste diagnóstico, a pesquisa formula quatro propostas de aprimoramento regulatório: (1) a convergência gradual para uma alíquota única, vinculando a economia fiscal gerada à expansão do *cashback*; (2) a criação de rampas de transição e a inversão da lógica de creditamento para integrar o Simples Nacional às cadeias produtivas; (3) a consolidação do *cashback* como instrumento único e mais eficiente de equidade social; e (4) a implementação de um mecanismo de *credit and refund* para mitigar a cumulatividade em regimes específicos. Conclui-se que o alinhamento do IBS às melhores práticas globais exige um processo contínuo de ajustes, trilhando o caminho do modelo ideal ao factível, a fim de garantir um sistema tributário promotor de eficiência, justiça e crescimento econômico.

Palavras-chave: Reforma Tributária; Imposto sobre Bens e Serviços (IBS); Tributação Ótima; Neutralidade; *Cashback*.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the Tax on Goods and Services (IBS), established by Constitutional Amendment No. 132/2023 and regulated by Supplementary Law No. 214/2025, through the lens of optimal taxation theory and international experience. Although the transition to a dual Value Added Tax (VAT) represents a historical advancement compared to the chaotic previous system, the study diagnoses that political-economic concessions—such as the proliferation of differentiated rates, specific regimes (notably for financial services), and the problematic interaction with the Simples Nacional—compromise the principles of neutrality and simplicity. Such deviations cause breaks in the non-cumulative chain and distributive inefficiencies. Based on this diagnosis, the research formulates four proposals for regulatory improvement: (1) a gradual convergence towards a single rate, linking the generated fiscal savings to the expansion of the cashback program; (2) the creation of transition ramps and the inversion of the crediting logic to integrate the Simples Nacional into productive chains; (3) the consolidation of cashback as the single and most efficient instrument for social equity; and (4) the implementation of a credit and refund mechanism to mitigate cumulativeness in specific regimes. The study concludes that aligning the IBS with global best practices requires a continuous process of adjustments, bridging the gap between the ideal and the feasible model, in order to ensure a tax system that promotes efficiency, fairness, and economic growth.

Keywords: Tax Reform; Tax on Goods and Services (IBS); Optimal Taxation; Neutrality; Cashback.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Ferramentas Teóricas e Analíticas do Estudo Realizado.....	32
Quadro 2 – Alíquotas Reduzidas X <i>Cashback</i>	42
Quadro 3 – Propostas de Aprimoramento	51
Quadro 4 – Desafios e Estratégias de Implementação das Propostas.....	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

B2B	Business-to-Business
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CGST	Central Goods and Services Tax
CIAT	Centro Interamericano de Administrações Tributárias
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPF	Cadastro de Pessoa Física
DAS	Documento de Arrecadação do Simples Nacional
EGC	Equilíbrio Geral Computável
ETCO	Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial
FMI	Fundo Monetário Internacional
GST	Goods and Services Tax
HST	Harmonized Sales Tax
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IFS	Institute for Fiscal Studies
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRD	Inland Revenue Department (Nova Zelândia)
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITCs	Input Tax Credits
IVA	Imposto sobre o Valor Adicionado
LC	Lei Complementar
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
Pix	Pagamento Instantâneo Brasileiro
TI	Tecnologia da Informação
VAT	Value Added Tax

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	16
2.1	DO IDEAL AO ÓTIMO FACTÍVEL: UM <i>FRAMEWORK</i> TEÓRICO PARA O IBS.....	16
2.2	OS QUATRO PRINCÍPIOS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO IDEAL SEGUNDO GIAMBIAGI E ALÉM.....	17
2.2.1	Equidade: o tratamento justo entre iguais e desiguais.....	18
2.2.2	Progressividade: a função redistributiva do imposto.....	19
2.2.3	Neutralidade: minimizando as distorções econômicas.....	20
2.2.4	Simplicidade: reduzindo os custos de transação do sistema.....	21
2.3	O IDEAL DE <i>FIRST-BEST</i> : O TEOREMA DA EFICIÊNCIA PRODUTIVA DE DIAMOND-MIRRELES.....	23
2.4	O MUNDO DO <i>SECOND-BEST</i> DE LIPSEY E LANCASTER: CUSTOS DE CONFORMIDADE, INFORMALIDADE E A JUSTIFICATIVA PARA AS EXCEÇÕES.....	24
2.5	O ÓTIMO FACTÍVEL (EFICIÊNCIA): O MODELO DE SISTEMAS TRIBUTÁRIOS DUAIS DE SHARMA <i>ET AL.</i>	26
2.6	O ÓTIMO FACTÍVEL (EQUIDADE): A TEORIA DO IVA PROGRESSIVO DE DE LA FERIA E SWISTAK.....	27
3	METODOLOGIA: UM <i>FRAMEWORK</i> ANALÍTICO INTEGRADO.....	31
3.1	O <i>FRAMEWORK</i> METODOLÓGICO INTEGRADO: DO DIAGNÓSTICO À PROPOSIÇÃO.....	31
3.2	FONTES DE DADOS, ESCOPO E LIMITAÇÕES.....	32
3.3	JUSTIFICATIVA PARA A SELEÇÃO DOS PAÍSES DE REFERÊNCIA.....	34
4	DIAGNÓSTICO CRÍTICO DO IBS – APLICAÇÃO DOS <i>FRAMEWORKS</i> ANALÍTICOS.....	36
4.1	O IBS SOB A LENTE DOS QUATRO PRINCÍPIOS: UM BALANÇO DE AVANÇOS E CONTRADIÇÕES.....	36
4.2	VIOLAÇÕES DA NEUTRALIDADE: REGIMES ESPECÍFICOS E A CORROSÃO DA NÃO CUMULATIVIDADE.....	37
4.2.1	O Caso dos Serviços Financeiros: Uma Ilha de Cumulatividade.....	38
4.2.2	O Setor Imobiliário e a Quebra da Cadeia de Créditos CN.....	39
4.3	O DILEMA DO SIMPLES NACIONAL E O DEGRAU FISCAL.....	40

4.4	A INEFICIÊNCIA DAS ALÍQUOTAS REDUZIDAS: A LIÇÃO DA ÍNDIA.....	41
4.5	ANÁLISE COMPARATIVA APROFUNDADA: ALÍQUOTAS REDUZIDAS VS. CASHBACK.....	42
5	PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO REGULATÓRIO PARA O IBS.....	45
5.1	PROPOSTA 1: RUMO À ALÍQUOTA ÚNICA – UM CRONOGRAMA PARA A CONVERGÊNCIA E O FIM DAS ALÍQUOTAS REDUZIDAS.....	45
5.2	PROPOSTA 2: OTIMIZANDO O SISTEMA DUAL – RAMPAS DE TRANSIÇÃO E INTEGRAÇÃO PARA O SIMPLES NACIONAL.....	48
5.3	PROPOSTA 3: FORTALECENDO A EQUIDADE – A EXPANSÃO E CONSOLIDAÇÃO DO CASHBACK COMO ÚNICO INSTRUMENTO DISTRIBUTIVO.....	49
5.4	PROPOSTA 4: RESTAURANDO A NEUTRALIDADE – O MECANISMO DE CREDIT AND REFUND PARA REGIMES ESPECÍFICOS.....	50
6	DESAFIOS E ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO.....	53
6.1	DESAFIOS DA PROPOSTA 1 (ALÍQUOTA ÚNICA): A ECONOMIA POLÍTICA DA REFORMA.....	53
6.2	DESAFIOS DA PROPOSTA 2 (SIMPLES NACIONAL): COORDENAÇÃO FEDERATIVA E COMPLEXIDADE SISTÊMICA.....	55
6.3	DESAFIOS DA PROPOSTA 3 (CASHBACK): DESAFIOS ADMINISTRATIVOS E TECNOLÓGICOS.....	56
6.4	DESAFIOS DA PROPOSTA 4 (CREDIT AND REFUND): RISCO MORAL E CUSTO FISCAL.....	57
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
	REFERÊNCIAS.....	64

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, ao longo de mais de meio século, operou sob um sistema de tributação do consumo que desafiava as classificações convencionais. Descrito por especialistas como um "manicômio tributário" ou, de forma mais técnica, como uma "colcha de retalhos" de tributos, o sistema era o resultado de décadas de decisões políticas *ad hoc*, crises fiscais e uma ausência crônica de uma visão econômica unificada (Além; Giambiagi, 2016).

No topo da pirâmide federal, encontravam-se o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Em nível estadual, reinava o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), epicentro da maior parte das distorções, enquanto os municípios detinham a competência sobre o Imposto Sobre Serviços (ISS), gerando conflitos de competência e uma tributação desigual entre bens e serviços (Ferreira *et al.*, 2015; Prado, 2011; De Mello, 2008).

O resultado dessa arquitetura era um sistema marcado pela incapacidade de garantir a não cumulatividade plena, penalizando desproporcionalmente as cadeias produtivas mais longas e integradas, desincentivando o investimento em capital fixo e reduzindo a produtividade e a competitividade da economia brasileira (Etco, 2022; Bevilacqua, 2019; Szelbracikowski, 2016).

Adicionalmente, a autonomia dos estados para legislar sobre o ICMS, combinada com a ausência de um mecanismo de coordenação federativa eficaz, deu origem à guerra fiscal e a uma profunda insegurança jurídica (Martinez *et al.*, 2024; Martini, 2020). E a complexidade de gerenciar cinco tributos distintos, com milhares de normas, impunha às empresas brasileiras custos de conformidade proibitivos, constituindo uma barreira à entrada e ao crescimento que afetava desproporcionalmente as pequenas e médias empresas (World Bank, 2020; CNI, 2019; Evans, 2008; Alm, 1988).

Foi nesse cenário de exaustão completa do modelo que a Emenda Constitucional nº 132, de 2023, e sua subsequente regulamentação pela Lei Complementar nº 214, de 2025, emergiram como a resposta mais ambiciosa e estruturalmente profunda a esse problema crônico. A reforma não se limitou a ajustar parâmetros, mas propôs a substituição dos cinco tributos sobre o consumo por um Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) de padrão dual.

Este novo arranjo é composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que unifica os tributos federais, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que unifica o ICMS estadual e o ISS municipal. A adoção de um IVA alinha o Brasil com a prática de mais de 170

países, atestando sua eficiência arrecadatória e neutralidade econômica (Keen, 2010; Ebrill *et al.*, 2001).

Os pilares do novo sistema são a não cumulatividade ampla, geral e irrestrita, e a tributação no destino, que põe fim à guerra fiscal. A gestão do novo imposto será centralizada em um Comitê Gestor com representação da União, dos estados e dos municípios, uma inovação institucional crucial para garantir a uniformidade da legislação e a coordenação federativa (OCDE, 2024; Brockmeyer *et al.*, 2024; FMI, 2023).

A transição proposta ataca exatamente o cerne do problema da cumulatividade e da heterogeneidade de alíquotas, com ganhos potenciais expressivos no Produto Interno Bruto (PIB). No entanto, a reforma brasileira nasce com características que a tornam um experimento único no cenário internacional. A complexidade decorre da necessidade de coordenação entre três níveis de governo, de uma longa transição com período de sete anos para a plena vigência do novo modelo, e da introdução de mecanismos de equidade inovadores, como o *cashback* para famílias de baixa renda (CIAT, 2025; Sholli, 2025; Delalibera *et al.*, 2024).

Contudo, o sistema também incorpora concessões da economia política, manifestadas na criação de um extenso rol de regimes específicos para setores como o financeiro, imobiliário e de combustíveis, e alíquotas diferenciadas com reduções significativas da alíquota padrão, que representam exceções aos princípios da neutralidade e simplicidade. É precisamente nesta última característica que reside a tensão fundamental que motiva esta dissertação: o conflito entre o desenho de um imposto economicamente ideal e as concessões necessárias para viabilizar politicamente uma reforma de tamanha magnitude (Arnold *et al.*, 2025).

O cerne desta pesquisa reside, portanto, em um paradoxo econômico. A teoria da tributação ótima estabelece que um sistema tributário deve ser um árbitro de múltiplos objetivos, reconhecendo o conflito clássico entre eficiência alocativa, justiça distributiva e simplicidade administrativa (Além; Giambiagi, 2016; Stiglitz, 2015; Musgrave, 1959).

O IVA, em sua forma pura de base ampla e alíquota única, é a tradução prática do ideal de *first-best*. Contudo, o mundo real raramente espelha as condições ideais dos modelos, e a presença de atritos como custos de conformidade e informalidade transporta a análise para o campo da Teoria de *Second-Best* (Lipsey; Lancaster, 1956).

O IBS brasileiro, com sua miríade de exceções, nasce como um caso clássico de um sistema de *second-best*. A questão que se impõe não é se o IBS é um sistema ideal, o que claramente não é, mas se ele representa um "ótimo factível" ou se as concessões políticas o desviaram excessivamente do caminho da eficiência e da equidade.

Para responder a essa questão, o presente trabalho mobiliza um arcabouço analítico que integra a base teórica nacional com a literatura internacional de fronteira, notadamente o modelo de sistemas duais ótimos de Sharma *et al.* (2025) e a teoria do IVA progressivo, de De La Feria e Swistak (2024).

A pergunta de pesquisa que guia toda a investigação indaga de que modo os regimes tributários específicos e as alíquotas diferenciadas do IBS comprometem os princípios de um sistema tributário ótimo; e como a teoria da tributação e a experiência internacional podem contribuir para um desenho regulatório que minimize as distorções na economia brasileira.

O objetivo geral desta dissertação é analisar, à luz da teoria da tributação ótima e da experiência internacional, como essas exceções podem comprometer os princípios da neutralidade e da simplicidade. A partir deste diagnóstico, propõem-se diretrizes regulatórias para o Comitê Gestor que minimizem as distorções econômicas e os custos de conformidade, ao mesmo tempo em que se avança na equidade por meios mais eficientes.

A justificativa para esta pesquisa fundamenta-se na relevância de um estudo que conecte a teoria econômica de ponta com os desafios práticos da implementação da reforma tributária. No âmbito teórico, busca-se analisar o IBS sob a ótica integrada de *frameworks* recentes, criando uma ponte entre o debate internacional e a literatura fundamental de finanças públicas no Brasil. No campo prático e de política pública, oferecem-se subsídios técnicos baseados em evidências para as decisões do Comitê Gestor do IBS e do Congresso Nacional.

Por fim, a contribuição comparativa contextualiza os desafios do Brasil com base nas lições de outras federações que implementaram IVAs complexos, como Canadá e Índia, bem como de países com IVAs de base ampla e bem-sucedidos, como a Nova Zelândia (Dwivedi, 2024; Bird, 2012).

É essencial explicitar as limitações metodológicas que definem tanto o alcance desta pesquisa quanto as oportunidades para futuras investigações. Adota-se uma abordagem estritamente qualitativa, fundamentada na aplicação da teoria da tributação ótima e na síntese crítica da literatura empírica existente, optando por não realizar modelos quantitativos originais para quantificar os impactos macroeconômicos das distorções identificadas.

Isso posto, o trabalho realizado está assim estruturado: após a revisão bibliográfica, com aprofundamento do arcabouço teórico, detalha-se os modelos utilizados na análise, descrevendo, ato contínuo, a metodologia de pesquisa, que combina análise documental, estudo de caso comparativo e análise qualitativa de custo-benefício.

A partir desses fundamentos é então realizado o diagnóstico crítico do IBS, aplicando os *frameworks* teóricos para identificar as principais fontes de distorção; e avançando da crítica

para a proposição, formula-se, como resultado desse diagnóstico, um conjunto de propostas de aprimoramento regulatório, para se proceder à análise dos desafios políticos, administrativos e tecnológicos para a implementação dessas propostas.

Por fim, o trabalho se encerra com as considerações finais, sintetizando as contribuições do estudo e retomando a agenda para futuras investigações.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 DO IDEAL AO ÓTIMO FACTÍVEL: UM *FRAMEWORK* TEÓRICO PARA O IBS

O arcabouço teórico que será desenvolvido serve como espinha dorsal para toda a análise subsequente, adotando uma abordagem metodológica que pode ser descrita como um "funil analítico".

O objetivo desta estrutura é guiar o estudo de forma lógica e progressiva, partindo dos conceitos mais amplos e abstratos da teoria da tributação até alcançar os modelos de fronteira, altamente específicos e aplicados, que fornecem o instrumental necessário para analisar as complexas nuances do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) brasileiro.

O ponto de partida, que corresponde à boca larga deste funil analítico, são os fundamentos da teoria da tributação, que estabelecem as características essenciais de um sistema tributário ideal.

Para cumprir esta etapa inicial, a obra de Além e Giambiagi (2016) servirá como a referência central, dada a sua reconhecida capacidade de traduzir e consolidar os princípios universais da literatura clássica de finanças públicas para o contexto e o debate específico da realidade brasileira.

Em um segundo momento, o funil se estreita para apresentar o *benchmark* normativo da teoria de *first-best*, personificado no Teorema da Eficiência Produtiva de Diamond e Mirrlees (1971). Este teorema oferece a justificativa teórica mais robusta para a adoção de um Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) neutro e de base ampla, estabelecendo o "ideal" inatingível contra o qual as implementações do mundo real podem e devem ser comparadas.

Ao reconhecer que o mundo ideal preconizado pelos modelos teóricos puros é, na prática, inatingível, o terceiro passo da análise introduz os atritos inescapáveis do mundo real, tais como os elevados custos de conformidade e a persistente informalidade que caracterizam economias em desenvolvimento.

A existência desses atritos encontra sua justificativa analítica na Teoria de *Second Best*, formulada por Lipsey e Lancaster (1956). Esta teoria fornece a lógica econômica rigorosa para aceitar e desenhar desvios deliberados do ideal de *first-best*, de forma a otimizar o bem-estar social dadas as restrições práticas existentes.

Por fim, na parte mais estreita e aplicada do funil, serão apresentados os *frameworks* de fronteira que buscam desenhar a melhor solução *second-best* possível para os dois principais desafios inerentes a um IVA moderno: a eficiência e a equidade.

Para o desafio da eficiência, a análise recorrerá ao modelo de sistemas tributários duais ótimos, desenvolvido por Sharma *et al.* (2025), que dissecar o *trade-off* entre a neutralidade de um regime geral e a simplicidade de um regime simplificado.

Para o desafio da equidade, será mobilizada a teoria do IVA progressivo de De La Feria e Swistak (2024), que contrapõe a ineficiência distributiva das alíquotas reduzidas à superioridade técnica do mecanismo de *cashback*.

Ao final, ter-se-á consolidado um conjunto coeso de ferramentas teóricas, capaz de avaliar a complexa arquitetura do IBS brasileiro, diagnosticar suas fontes estruturais de distorção e fundamentar a proposição de aprimoramentos regulatórios.

2.2 OS QUATRO PRINCÍPIOS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO IDEAL SEGUNDO GIAMBIAGI E ALÉM

A reflexão sobre como devem ser estruturados os impostos constitui, indiscutivelmente, o tema mais antigo, perene e central da teoria das finanças públicas. Essa vasta e multifacetada literatura internacional foi magistralmente consolidada e traduzida para as especificidades do contexto brasileiro na obra de referência de Além e Giambiagi (2016).

Os autores constroem sua síntese tendo como pilares as contribuições para a economia do setor público legadas pelas obras de Richard Musgrave (1959), o pai das finanças públicas modernas, e de Joseph Stiglitz (2015).

Segundo Além e Giambiagi (2016, p. 154), a questão de como devem ser os impostos é um dos temas centrais da teoria das finanças públicas, e as características que um sistema tributário 'ideal' deveria ter são as de que a distribuição do ônus tributário seja equitativa entre os diversos indivíduos de uma sociedade (equidade); de que se deva tributar mais quem tem uma renda mais alta (progressividade); de que os impostos devam ser tais que minimizem os possíveis impactos negativos da tributação sobre a eficiência econômica (neutralidade); e de que o sistema tributário seja de fácil compreensão para o contribuinte e de fácil arrecadação para o governo (simplicidade).

Esses quatro objetivos fundamentais — equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade — formam a base conceitual indispensável para a avaliação crítica de qualquer proposta de reforma ou de qualquer sistema tributário em vigor. É crucial, no entanto, compreender que estes princípios não constituem meramente uma lista de desejos independentes que podem ser alcançados simultaneamente em sua plenitude. Pelo contrário, eles representam os vértices de um complexo polígono de *trade-offs*.

O verdadeiro desafio do formulador de políticas públicas não reside em tentar maximizar cada um desses objetivos isoladamente, uma tarefa logicamente impossível, mas sim em encontrar um ponto de equilíbrio ótimo entre eles, dadas as incontornáveis restrições políticas, institucionais e econômicas que caracterizam uma determinada sociedade em um momento histórico específico.

2.2.1 Equidade: o tratamento justo entre iguais e desiguais

O princípio da equidade atua como a pedra angular moral e ética de qualquer sistema tributário que pretenda ser legítimo aos olhos de seus cidadãos. Na teoria das finanças públicas, este princípio se desdobra analiticamente em duas dimensões complementares e interdependentes.

A primeira é a Equidade Horizontal, um princípio que postula que indivíduos ou empresas que possuem a mesma capacidade de pagamento devem, obrigatoriamente, arcar com a mesma carga tributária efetiva. Em termos práticos, significa "tratar os iguais de forma igual".

Um sistema tributário que, por falhas de desenho, permite que dois indivíduos com o mesmo nível de renda paguem valores de imposto drasticamente diferentes — seja devido à existência de brechas legais, regimes especiais injustificados ou complexidades que favorecem a elisão fiscal por parte dos mais informados — comete uma violação flagrante da equidade horizontal.

A consequência direta e deletéria dessa violação é a profunda percepção de injustiça por parte dos contribuintes, o que leva à rápida erosão da legitimidade do sistema tributário e, frequentemente, ao aumento da sonegação como forma de protesto ou sobrevivência econômica.

A segunda dimensão é a Equidade Vertical, um princípio que defende a premissa de que indivíduos com maior capacidade de pagamento devem contribuir com uma parcela proporcionalmente maior de sua renda para o financiamento das atividades do Estado.

A lógica subjacente a este princípio é a necessidade de "tratar os desiguais de forma desigual", na exata medida de suas desigualdades, com o objetivo explícito de promover uma distribuição de renda pós-impostos mais justa e igualitária na sociedade.

A busca incessante pela efetivação da equidade vertical conduz a análise diretamente ao próximo princípio fundamental, o da progressividade, que atua como a principal e mais poderosa ferramenta técnica para alcançá-la na prática.

2.2.2 Progressividade: a função redistributiva do imposto

No léxico das finanças públicas, um sistema tributário é classificado rigorosamente como progressivo quando a alíquota efetiva de imposto — definida como o montante total de imposto pago dividido pela renda total do contribuinte — aumenta sistematicamente à medida que a renda do indivíduo aumenta.

Em franco contraste, um sistema é considerado regressivo se a alíquota efetiva diminui com o aumento da renda, penalizando proporcionalmente os mais pobres, e é classificado como proporcional (ou *flat*) se a alíquota efetiva permanece rigorosamente constante, independentemente do nível de renda.

A progressividade não é apenas uma característica técnica, mas o principal instrumento de política pública pelo qual o sistema tributário pode exercer uma função ativamente redistributiva, mitigando as falhas de mercado e reduzindo a desigualdade de renda gerada na economia. O Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), com sua estrutura clássica de alíquotas marginais crescentes aplicadas sobre faixas de renda sucessivamente maiores, representa o exemplo paradigmático de um imposto concebido para ser progressivo.

Por outro lado, os impostos indiretos incidentes sobre o consumo, categoria na qual se enquadra o Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA), são estruturalmente e inerentemente regressivos. Esta regressividade decorre de uma lei econômica fundamental: as famílias de baixa renda, por força da necessidade de sobrevivência, tendem a consumir uma parcela significativamente maior — frequentemente a totalidade — de sua renda corrente, enquanto as famílias de alta renda possuem a capacidade de poupar uma fração substancial de seus rendimentos.

Consequentemente, um imposto uniforme sobre o consumo extrai uma fatia muito maior da renda dos mais pobres. O desafio intelectual e político de como desenhar mecanismos eficazes para mitigar essa regressividade intrínseca do IVA constitui um dos temas centrais e mais complexos explorados ao longo desta dissertação.

2.2.3 Neutralidade: minimizando as distorções econômicas

Na teoria econômica, um imposto atinge o status de neutro quando a sua incidência não interfere, de forma alguma, nas decisões econômicas e alocativas dos agentes privados, sejam eles empresas produtoras ou consumidores finais.

Conforme a definição precisa e concisa oferecida por Além e Giambiagi (2016), um imposto neutro é aquele que minimiza os possíveis impactos negativos da tributação sobre a eficiência econômica geral. É um axioma da economia pública que toda e qualquer forma de tributação (com a rara exceção de impostos pigouvianos corretivos ou impostos *lump-sum* inatingíveis na prática) gera inevitavelmente alguma distorção no mercado, fenômeno quantificado e conhecido como o "peso morto" (*deadweight loss*) do imposto.

O objetivo pragmático da neutralidade, portanto, não é eliminar o peso morto — uma impossibilidade teórica —, mas sim garantir que esse desperdício de recursos sociais seja o menor possível para um dado nível de arrecadação.

Um sistema tributário que, por exemplo, tributa de forma desigual o consumo de bens físicos em relação ao consumo de serviços, cria um incentivo artificial e puramente fiscal para que os consumidores substituam o consumo de bens por serviços, ou vice-versa.

Essa dinâmica perversa leva a uma alocação de recursos na economia que deixa de ser ditada pela busca da eficiência produtiva das empresas ou pelas verdadeiras preferências de utilidade dos consumidores, passando a ser moldada pelas distorções geradas pelo desenho do sistema tributário.

É precisamente a busca incessante pela maximização da neutralidade a principal razão técnica pela qual especialistas em finanças públicas defendem a adoção de um IVA com a base de incidência mais ampla possível e com o menor número concebível de alíquotas diferenciadas. A neutralidade, enquanto princípio norteador, manifesta-se de forma concreta em diversas dimensões críticas para o funcionamento de uma economia de mercado.

A primeira é a neutralidade competitiva, que tem o papel de garantir que empresas com diferentes estruturas de produção ou níveis de integração vertical possam concorrer no mercado em absoluto pé de igualdade, sem que o sistema tributário confira vantagens artificiais a um modelo de negócios em detrimento de outro.

A segunda é a neutralidade alocativa, que atua assegurando que os recursos escassos da economia (capital e trabalho) sejam naturalmente direcionados para os seus usos mais produtivos e eficientes, guiados pelos sinais de preços de um mercado não distorcido por impostos.

A terceira dimensão é a neutralidade geográfica, que busca evitar que as decisões empresariais sobre a localização física de novos investimentos sejam motivadas pela busca de vantagens fiscais arbitrárias, um objetivo que, no contexto dos impostos sobre o consumo, é alcançado de forma plena apenas pela adoção estrita do princípio de tributação no destino.

O corolário prático da quebra de neutralidade e da violação do Teorema de Diamond-Mirrlees no Brasil foi recentemente dimensionado por Delalibera *et al.* (2024). Os autores evidenciam que a tributação do consumo intermediário não apenas desincentiva as conexões entre firmas, mas altera a própria topologia da rede de produção.

Através de simulações de equilíbrio geral, demonstram que a eliminação da tributação cumulativa e a convergência para uma alíquota uniforme permitem que os produtos passem por mais estágios de transformação (aumento do *upstreamness*), restaurando a eficiência da cadeia produtiva.

O estudo corrobora a premissa teórica de que a neutralidade não é apenas um preciosismo jurídico, mas um vetor fundamental de crescimento econômico, cuja ausência no Brasil resultava em substancial perda de bem-estar.

2.2.4 Simplicidade: reduzindo os custos de transação do sistema

O último dos quatro princípios fundamentais, mas cuja importância prática é inestimável, é o da simplicidade. Este princípio estabelece a diretriz clara de que o sistema tributário deve ser desenhado de forma a ser de fácil compreensão para o contribuinte que deve cumpri-lo e de fácil administração, controle e fiscalização para o aparato estatal.

Um sistema tributário caracterizado pela complexidade extrema, como foi o caso do sistema brasileiro pré-reforma, atua como um gerador prolífico de custos de transação que representam um puro e irrecuperável desperdício de recursos produtivos para a sociedade como um todo.

A literatura econômica clássica dedicada ao estudo da tributação divide e classifica os custos operacionais inerentes a qualquer sistema tributário em duas vertentes principais. A primeira engloba os custos de administração, que são aqueles incorridos diretamente pelo Estado para manter a máquina arrecadatória, processar informações e fiscalizar o cumprimento das obrigações.

A segunda vertente compreende os custos de conformidade (*compliance costs*), que são todos os gastos e esforços incorridos compulsoriamente pelos contribuintes privados para compreender a legislação, adaptar seus sistemas, cumprir as obrigações acessórias e, finalmente, recolher o tributo principal. Trabalhos empíricos seminais, como os de Evans (2008) e Sandford (1995), demonstram como sistemas tributários excessivamente complexos elevam os custos de conformidade.

Esses custos atuam, na prática, como um "peso morto" adicional e oculto que drena recursos valiosos do setor produtivo da economia, prejudicando de forma particularmente severa e regressiva as pequenas e médias empresas, que possuem menor capacidade de diluir esses custos fixos.

Além do dreno direto de recursos, a complexidade normativa excessiva abre um vasto espaço para a proliferação de práticas de evasão (ilegal) e elisão fiscal (planejamento tributário abusivo), violando de forma frontal o princípio da equidade horizontal.

Como apontam com precisão Slemrod e Yitzhaki (2002) em sua análise clássica sobre a arquitetura da evasão e elisão fiscal, sistemas tributários permeados por múltiplas alíquotas, uma profusão de exceções e diversos regimes especiais sobrepostos criam inevitáveis zonas de ambiguidade interpretativa na fronteira entre as regras.

Esta ambiguidade estrutural gera oportunidades lucrativas para a arbitragem regulatória por parte de empresas com recursos para contratar consultorias sofisticadas, ao mesmo tempo em que dificulta sobremaneira o trabalho de fiscalização por parte do Estado, comprometendo gravemente a eficiência arrecadatória geral.

A equidade horizontal, que como visto é o princípio fundamental da justiça fiscal que preconiza o tratamento tributário rigorosamente idêntico para contribuintes que ostentam a mesma capacidade contributiva (Musgrave, 1959), é severamente e duplamente violada pelo fenômeno da evasão fiscal facilitada pela complexidade.

Autores de peso como Stiglitz (1982) e Lindsay (2016) argumentam de forma persuasiva que a evasão não deve ser encarada apenas como um problema macroeconômico de perda de receita para os cofres públicos, mas fundamentalmente como uma grave distorção competitiva no nível microeconômico.

Empresas que optam por não ser complacentes com a legislação ganham, de forma ilícita, uma vantagem de custo artificial e significativa sobre as empresas estritamente complacentes. Esta dinâmica cria um ambiente de concorrência desleal que, no limite, pode forçar empresas honestas e eficientes a saírem do mercado ou, em um cenário de deterioração institucional, a adotarem práticas semelhantes de sonegação apenas para garantir sua sobrevivência econômica.

2.3 O IDEAL DE *FIRST-BEST*: O TEOREMA DA EFICIÊNCIA PRODUTIVA DE DIAMOND-MIRRLLEES

Dentro do quadrilátero formado pelos princípios fundamentais da tributação, a neutralidade passou a ocupar um lugar de destaque e centralidade na teoria moderna de finanças públicas.

O fundamento teórico para justificar a busca incessante pela neutralidade no desenho de um IVA encontra-se no célebre Teorema da Eficiência Produtiva, desenvolvido em um artigo publicado em 1971 pelos economistas Peter Diamond e James Mirrlees, trabalho este que lhes renderia o Prêmio Nobel de Economia.

Este teorema, desenvolvido no âmbito altamente formalizado da teoria da tributação ótima, dedica-se a analisar matematicamente como o governo deve estruturar o seu sistema de impostos para financiar os gastos públicos da forma mais eficiente e menos distorciva possível.

A conclusão derivada do trabalho de Diamond e Mirrlees é que, sob um conjunto de premissas e condições relativamente gerais e plausíveis (como a hipótese de retornos constantes de escala e a consequente ausência de lucros puros extraordinários na economia em equilíbrio), a estrutura ótima de tributação para qualquer economia não deve, sob nenhuma hipótese, distorcer as decisões de produção das firmas.

A implicação prática deste intrincado teorema matemático para a formulação de políticas públicas é a absoluta necessidade de garantir a ausência de tributação sobre bens intermediários e insumos produtivos.

A lógica econômica subjacente é implacável: quando o governo opta por tributar os insumos que uma empresa utiliza em seu processo produtivo, ele está encarecendo o custo marginal de produção de forma artificial e arbitrária, levando a firma, em sua busca racional pela minimização de custos, a substituir os insumos que foram tributados por insumos não tributados (ou sujeitos a alíquotas menores), mesmo que essa nova combinação de fatores de produção seja tecnologicamente inferior e menos eficiente do que a combinação original.

O resultado agregado desse comportamento microeconômico é uma perda substancial de eficiência produtiva para a economia como um todo: a sociedade, operando abaixo de sua fronteira de possibilidades de produção, passa a produzir uma quantidade menor de bens e serviços do que seria tecnicamente capaz de produzir utilizando a mesma dotação de recursos escassos.

O teorema de Diamond-Mirrlees demonstra que é sempre e invariavelmente mais eficiente para o governo arrecadar um determinado montante de receita tributando

exclusivamente os bens finais no momento do consumo, deixando as complexas decisões de produção das empresas totalmente livres de qualquer interferência fiscal.

O IVA de base ampla, caracterizado por seu mecanismo de crédito e débito que assegura a desoneração completa dos investimentos em capital fixo e das compras de todos os insumos intermediários, representa a materialização prática dos preceitos deste teorema. Em um IVA que opera de forma ideal, cada empresa ao longo da cadeia produtiva recolhe o imposto incidente sobre o valor total de suas vendas, mas tem o direito inalienável de receber um crédito integral correspondente a todo o imposto que foi pago na aquisição de seus insumos.

O resultado líquido dessa engrenagem contábil é que o imposto incide, em cada etapa, estritamente sobre o valor que foi efetivamente adicionado por aquela empresa específica, garantindo que a carga tributária total recaia de forma integral e exclusiva sobre o consumidor final, sem deixar qualquer rastro de resíduos cumulativos ("imposto sobre imposto") ao longo da cadeia de suprimentos.

Estudos empíricos recentes, como a pesquisa publicada na Science Direct (2023) que analisou os impactos da reforma do IVA implementada na China, corroboram essa visão teórica (Guo & Li, 2023; Yu, Wang & Kang, 2025). Os resultados demonstram que uma maior neutralidade do imposto, alcançada empiricamente através da implementação de um sistema de creditamento mais amplo e eficiente, exerce um impacto positivo no aumento da produtividade total dos fatores das empresas chinesas (Yang, Yu & Du, 2024).

2.4 O MUNDO DO *SECOND-BEST* DE LIPSEY E LANCASTER: CUSTOS DE CONFORMIDADE, INFORMALIDADE E A JUSTIFICATIVA PARA AS EXCEÇÕES

O mundo ideal e sem atritos modelado pelas equações de Diamond-Mirrlees, no entanto, contrasta com a realidade complexa da administração tributária. O modelo assume, entre outras premissas simplificadoras, que não existem custos operacionais para as empresas cumprirem rigorosamente suas obrigações tributárias e que o fenômeno da informalidade econômica é inexistente.

Na dura realidade, e de forma particularmente aguda em países em desenvolvimento ou emergentes como o Brasil, esses atritos friccionais são não apenas onipresentes, mas economicamente muito significativos.

Para o vasto universo composto por milhões de micro, pequenas e médias empresas, os custos fixos associados à manutenção de uma contabilidade detalhada, à emissão rigorosa de

notas fiscais para a totalidade das operações realizadas e à apuração minuciosa do sistema de débitos e créditos inerente a um IVA padrão podem se revelar absolutamente proibitivos.

Tentar impor, de forma coercitiva, um regime de *first-best* caracterizado por alta complexidade de conformidade a todas as empresas da economia, independentemente de seu porte ou capacidade administrativa, poderia gerar um efeito reverso desastroso: um aumento da informalidade, com um contingente expressivo de empresas optando racionalmente por operar totalmente à margem do sistema legal para evitar a asfixia provocada pelos altos custos de conformidade.

Esta constatação pragmática transporta a análise do campo idealizado para o terreno fértil da Teoria de *Second-Best*, formulada originalmente por Richard Lipsey e Kelvin Lancaster em um artigo clássico de 1956.

A essência da Teoria de *Second-Best* argumenta que se uma das condições necessárias para alcançar o ótimo de Pareto (o estado ideal de *first-best*) não pode ser satisfeita devido a restrições inamovíveis do mundo real, a adoção da melhor solução possível e factível (o *second-best*) pode, paradoxalmente, exigir o afastamento deliberado de outras condições que caracterizariam o ótimo teórico.

Trazendo este arcabouço conceitual para o contexto específico da tributação do consumo: se a persistência da informalidade estrutural e a existência de elevados custos fixos de conformidade representam distorções reais que o governo não possui capacidade de eliminar completamente a curto ou médio prazo, então a política pública ótima pode não ser a imposição de um IVA puro, rígido e perfeitamente uniforme para a totalidade dos agentes econômicos. Pode ser economicamente ótimo e socialmente desejável, por exemplo, criar um regime tributário paralelo e radicalmente simplificado, desenhado sob medida para as pequenas empresas.

Este regime simplificado alternativo — cujo exemplo mais notório e abrangente no Brasil é o Simples Nacional — opera sob uma lógica de *trade-off* explícito: ele troca a busca pela neutralidade perfeita na cadeia produtiva por uma redução drástica e necessária na complexidade burocrática e nos custos de conformidade, alcançada através da unificação de múltiplos tributos em uma guia única e da simplificação da base de apuração, que passa a ser o faturamento bruto em vez do valor adicionado.

Embora seja inegável que a existência de um regime simplificado gere suas próprias e relevantes distorções econômicas (notadamente a indesejada quebra da cadeia de créditos do IVA e o incentivo ao nanismo), a Teoria de *Second-Best* fornece o embasamento para argumentar que ele pode representar uma solução prática superior a forçar, de forma irrealista,

todas as pequenas empresas a ingressarem em um regime geral complexo, uma política que, com alta probabilidade, resultaria em níveis de evasão e informalidade ainda mais prejudiciais à economia e à arrecadação do Estado.

2.5 O ÓTIMO FACTÍVEL (EFICIÊNCIA): O MODELO DE SISTEMAS TRIBUTÁRIOS DUAIS DE SHARMA *ET AL.*

Estabelecido que a Teoria de *Second-Best* fornece a justificativa econômica robusta para a existência e manutenção de regimes simplificados, a questão analítica subsequente e mais complexa torna-se: como os formuladores de políticas devem desenhar a arquitetura de interação entre este regime simplificado e o regime geral do IVA de forma a minimizar as distorções inevitáveis? Esta é precisamente a intrincada pergunta de pesquisa respondida pelo trabalho de fronteira desenvolvido por Sharma, Slemrod, Stimmelmayer, Wilson e Choi (2025).

Os autores desenvolvem um sofisticado modelo analítico desenhado especificamente para otimizar a estrutura de sistemas tributários duais, um *framework* que se revela diretamente e perfeitamente aplicável ao desafio brasileiro de harmonizar a coexistência do consolidado Simples Nacional com o novo e moderno regime do IBS e da CBS.

O modelo de Sharma *et al.* aborda matematicamente o *trade-off* fundamental inerente a sistemas duais: de um lado da balança, encontram-se os inegáveis ganhos macroeconômicos de eficiência proporcionados por um sistema tributário neutro (representado pelo regime geral do IVA, que não onera a produção); do outro lado, pesam os significativos custos de conformidade que a operação deste sistema sofisticado impõe aos agentes privados, custos estes que recaem de forma desproporcional e regressiva sobre as empresas de menor porte.

A solução ótima proposta e demonstrada pelo modelo corrobora a necessidade prática de um sistema dual: a manutenção de um regime geral estritamente não cumulativo para as empresas maiores e integradas nas cadeias globais de valor, convivendo com um regime simplificado (tipicamente estruturado como um imposto cumulativo sobre o faturamento) focado nas empresas menores.

Contudo, o modelo alerta que o ponto mais crítico, sensível e determinante para o sucesso ou fracasso do desenho deste sistema dual é a calibração exata do limiar de faturamento (*threshold*) que atua como a fronteira divisória entre os dois regimes.

Um limiar de transição mal desenhado ou calibrado de forma arbitrária cria o que a literatura de finanças públicas denomina de degrau fiscal (*tax notch*). Este fenômeno caracteriza-se por um aumento abrupto, desproporcional e altamente punitivo na carga tributária

total efetiva imposta a uma empresa no exato momento em que seu faturamento ultrapassa o limiar estabelecido por uma margem mínima.

A existência deste degrau fiscal íngreme cria um incentivo econômico perverso e um forte desincentivo ao crescimento empresarial orgânico. Empresas racionais que se aproximam do limiar de faturamento podem decidir, de forma deliberada e estratégica, frear sua expansão, recusar novos clientes ou até mesmo subfaturar suas vendas, com o único objetivo de evitar a transição forçada para o regime geral, percebido como excessivamente oneroso e complexo.

O resultado macroeconômico agregado deste comportamento microeconômico defensivo é o pernicioso fenômeno conhecido como *bunching*: a formação de uma concentração artificial e estatisticamente improvável de empresas declarando faturamentos que se situam imediatamente abaixo da linha do limiar legal (Zu, 2018).

Este fenômeno, que distorce a alocação de recursos, já foi exaustivamente documentado e mensurado empiricamente em diversos países e sob diferentes regimes tributários (Lesica, 2025).

No Canadá, por exemplo, o estudo de Lesica (2025) demonstrou a forte elasticidade do comportamento das empresas em resposta a esses limites, evidenciando que o *bunching* representa uma perda real e tangível de produtividade, escala e dinamismo para a economia como um todo.

O *framework* analítico construído por Sharma *et al.* (2025), portanto, fornece a ferramenta teórica indispensável para analisar de forma crítica a complexa interação entre o Simples Nacional e o novo IBS, permitindo diagnosticar a magnitude do degrau fiscal criado pela legislação e fundamentando a proposição de soluções técnicas modernas (como a implementação de rampas de transição suaves e progressivas) desenhadas especificamente para mitigar os efeitos deletérios do *bunching* na economia brasileira (Zu, 2018).

2.6 O ÓTIMO FACTÍVEL (EQUIDADE): A TEORIA DO IVA PROGRESSIVO DE DE LA FERIE E SWISTAK

Se o complexo desafio de conciliar a busca pela eficiência com as restrições de um mundo de *second-best* encontra sua resposta na estruturação cuidadosa de sistemas tributários duais, o desafio igualmente premente de garantir a equidade distributiva surge como uma consequência direta da natureza estrutural e inerentemente regressiva do IVA.

Como demonstrado anteriormente, devido ao fato de as famílias de baixa renda serem compelidas a consumir uma proporção significativamente maior de sua renda disponível, um

imposto aplicado de forma uniforme sobre a base de consumo acaba exercendo um peso relativo muito mais severo sobre os orçamentos das parcelas mais vulneráveis da população.

A resposta tradicional, historicamente adotada e politicamente mais palatável a este problema estrutural, tem sido a proliferação de sistemas com múltiplas alíquotas: a concessão de isenções totais ou a aplicação de alíquotas drasticamente reduzidas para listas de bens e serviços politicamente definidos como "essenciais", cujo exemplo paradigmático no Brasil é a desoneração dos alimentos que compõem a cesta básica. No entanto, uma considerável literatura empírica em economia demonstra que a utilização de alíquotas reduzidas atua como um instrumento de política distributiva e social extremamente ineficiente, custoso e mal focalizado.

O trabalho de pesquisa recente e de grande impacto conduzido por Rita De La Feria e Artur Swistak (2024), pesquisadores associados ao Fundo Monetário Internacional (FMI), não apenas consolida essa visão, mas avança ao propor uma alternativa: a implementação de um IVA progressivo viabilizado através de mecanismos de devolução direta ou *cashback*.

A lógica econômica que condena as alíquotas reduzidas é a seguinte: as famílias situadas no topo da pirâmide de distribuição de renda consomem, em valores absolutos e monetários, uma quantidade muito maior de praticamente todos os bens disponíveis na economia, incluindo aqueles categorizados como essenciais.

Quando o governo decide, por exemplo, conceder uma alíquota reduzida ou isenção sobre o consumo de arroz ou carne, a maior parte do benefício fiscal gerado por essa política (medido em termos de renúncia de arrecadação pelo Estado) é, na realidade, apropriada pelas famílias de maior renda, simplesmente porque elas compram uma quantidade maior e de melhor qualidade desses produtos.

Um estudo empírico abrangente conduzido por Warwick *et al.* (2022), que analisou dados de consumo cobrindo múltiplos países em desenvolvimento, confirma essa conclusão teórica, demonstrando que a maioria dos benefícios financeiros decorrentes das isenções generalizadas de IVA não atinge o seu suposto público-alvo: os cidadãos mais pobres.

O embasamento analítico central que sustenta esta afirmação contraintuitiva para o público leigo reside na distinção econômica fundamental que deve ser feita entre o consumo medido de forma proporcional (como um percentual da renda) e o consumo medido em valor absoluto (em moeda corrente).

A intuição política e o apelo popular por trás das campanhas por isenções de IVA para bens essenciais baseiam-se, de forma simplista, na Lei de Engel, um postulado empírico clássico que afirma que famílias mais pobres gastam uma proporção muito maior de seu

orçamento em alimentação do que as famílias ricas. Partindo dessa premissa verdadeira, conclui-se erroneamente que desonerar esses bens seria, por definição, uma medida altamente progressiva e favorável aos pobres.

Contudo, a literatura empírica moderna de finanças públicas, metodologicamente consolidada por trabalhos como o de Warwick *et al.* (2022) através do uso intensivo de modelos de microsimulação, demonstra a falácia inerente a essa premissa quando a análise incorpora a variável crucial do custo fiscal total da medida.

Embora seja fato que os ricos gastem uma proporção muito menor de sua renda em bens essenciais, eles gastam um valor absoluto muito superior ao gasto pelos pobres. Isso ocorre porque as famílias de alta renda adquirem produtos de categorias *premium*, marcas de maior qualidade, em quantidades superiores e com maior valor agregado embutido. Consequentemente, o subsídio implícito na isenção flui desproporcionalmente para o topo da pirâmide.

A teoria do IVA progressivo, em contrapartida, propõe uma solução estrutural alinhada com os princípios de finanças públicas modernas: em vez de corroer a base do imposto reduzindo a alíquota de forma generalizada para todos os consumidores, a política ótima consiste em manter uma alíquota padrão, ampla e única (preservando assim a neutralidade alocativa e a simplicidade administrativa do sistema) e, simultaneamente, devolver uma parte significativa do imposto arrecadado de forma direta, rápida e focalizada para as famílias de baixa renda (Thomas, 2020; De La Feria, 2024).

Este mecanismo de devolução personalizada, popularmente conhecido como *cashback*, demonstra ser superior à política de alíquotas reduzidas em praticamente todos os aspectos relevantes para a avaliação de uma política pública:

Em primeiro lugar, o *cashback* é mais focalizado. O benefício financeiro da desoneração é direcionado cirurgicamente apenas para a parcela da população que de fato necessita do apoio estatal, utilizando-se para isso o cruzamento de dados de cadastros de programas sociais já existentes e consolidados (como o Cadastro Único, ou CadÚnico, no Brasil).

Em segundo lugar, o mecanismo é economicamente mais eficiente, pois ao manter a alíquota uniforme, ele não introduz distorções artificiais nos preços relativos dos bens na economia, preservando a neutralidade e não interferindo nas decisões ótimas de produção e consumo.

Por fim, o *cashback* apresenta um menor custo fiscal efetivo para o Estado. O custo real para os cofres públicos limita-se estritamente ao valor financeiro que é efetivamente devolvido

ao público-alvo vulnerável, eliminando o desperdício de recursos inerente à renúncia fiscal generalizada que subsidia o consumo das classes mais abastadas.

A viabilidade prática da implementação de um sistema de *cashback* em larga escala, que até recentemente era vista com ceticismo, foi impulsionada e viabilizada pelo rápido avanço da tecnologia digital nos países em desenvolvimento, incluindo a adoção massiva de sistemas de identificação digital confiáveis e a proliferação de plataformas de pagamentos instantâneos de baixo custo.

Experiências práticas e pioneiras, como o bem-sucedido programa Devolve-ICMS implementado no estado do Rio Grande do Sul e analisado por Bachas *et al.* (2025), já fornecem a prova de conceito empírica necessária.

Esses estudos demonstram a factibilidade técnica, a viabilidade política e a alta eficácia distributiva deste tipo de mecanismo inovador operando dentro do próprio contexto federativo brasileiro, oferecendo lições empíricas valiosas e um roteiro seguro para o desenho e a implementação do ambicioso programa de *cashback* do IBS em nível nacional.

Com a consolidação deste conjunto abrangente de ferramentas teóricas — que guiou a análise desde os princípios morais e econômicos fundamentais de um bom imposto até o debate técnico de fronteira sobre como desenhar sistemas eficientes e equitativos em um complexo mundo de *second-best* —, o funil analítico proposto para este capítulo se completa.

O próximo passo lógico e necessário nesta investigação acadêmica é detalhar como este robusto arcabouço teórico será operacionalizado na prática da pesquisa.

A seguir, portanto, apresentar-se-á a metodologia de pesquisa adotada, explicando de forma transparente como cada um desses modelos teóricos e conceituais será aplicado para diagnosticar as falhas do IBS e para fundamentar, com base em evidências, as propostas de aprimoramento regulatório que compõem o núcleo desta dissertação.

3 METODOLOGIA: UM *FRAMEWORK* ANALÍTICO INTEGRADO

Estabelecido o arcabouço teórico, a questão que se segue é metodológica: como aplicar essas teorias para analisar a complexa legislação do IBS?

A abordagem epistemológica que permeia toda esta dissertação e que guiará essa aplicação é a da Análise Econômica do Direito (AED), também conhecida como *Law and Economics*. Esta escola de pensamento, que tem suas raízes nos trabalhos de Ronald Coase e Guido Calabresi e foi popularizada pela Escola de Chicago, propõe a aplicação do instrumental teórico da microeconomia para analisar as normas jurídicas.

A premissa central da AED é que as regras legais, assim como os preços, criam incentivos que moldam o comportamento dos agentes. Portanto, as normas não devem ser avaliadas apenas por sua consistência lógica ou validade formal (uma abordagem dogmática), mas principalmente por suas consequências práticas no mundo real.

Ao adotar a AED como lente, esta pesquisa se afasta de uma análise puramente jurídica da Emenda Constitucional 132/2023 (Brasil, 2023) e de sua legislação complementar. O foco não é interpretar o que a lei *diz*, mas sim prever o que a lei faz: como ela alterará os incentivos de empresas e consumidores, e quais serão os resultados agregados dessas mudanças de comportamento em termos de eficiência econômica, equidade e simplicidade.

O objeto central da pesquisa, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), é tratado não como um conjunto de regras abstratas, mas como um mecanismo de preços que irá realocar recursos na economia. O escopo da análise é, portanto, diagnosticar se essa realocação se aproxima ou se afasta de um ótimo social.

3.1 O *FRAMEWORK* METODOLÓGICO INTEGRADO: DO DIAGNÓSTICO À PROPOSIÇÃO

A metodologia específica desta dissertação é integrada e sequencial, espelhando o "funil analítico" construído no capítulo anterior. A pesquisa se desdobra em duas grandes fases: diagnóstico e proposição. Para cada fase, um conjunto de ferramentas teóricas e analíticas é mobilizado de forma complementar, conforme detalhado no quadro abaixo.

Quadro 1 – Ferramentas teóricas e analíticas do estudo realizado

Fase da Pesquisa	Framework Teórico/Analítico	Metodologia de Aplicação e Objetivo	Capítulo de Aplicação
Diagnóstico	Giambiagi; Além (2016)	Análise Principiológica: Utilização dos quatro princípios (neutralidade, simplicidade, equidade, progressividade) como um checklist para uma avaliação macro do desenho do IBS, identificando seus principais pontos de avanço e de desvio em relação a um sistema ideal.	Capítulo 4
	Diamond-Mirrlees (1971)	Benchmark Normativo: Uso do Teorema da Eficiência Produtiva como o ideal de não cumulatividade. O objetivo é identificar, nos regimes específicos do IBS, os pontos exatos de quebra na cadeia de crédito e débito que geram cumulatividade e violam a neutralidade.	Capítulo 4
	Sharma <i>et al.</i> (2025)	Análise do Sistema Dual: Aplicação do modelo para analisar a interação entre o Simples Nacional e o regime geral do IBS. O objetivo é identificar e, se possível, estimar qualitativamente o tamanho do degrau fiscal (<i>tax notch</i>) e o consequente desincentivo ao crescimento (efeito <i>bunching</i>).	Capítulo 4
	De La Feria; Swistak (2024); Warwick <i>et al.</i> (2022)	Análise Comparativa de Instrumentos: Comparação da eficiência e eficácia das alíquotas reduzidas versus o mecanismo de cashback como instrumentos de política distributiva, com base nos critérios de focalização, custo fiscal e impacto na eficiência.	Capítulo 4
	Estudo de Caso Comparativo (Índia e Canadá)	Análise Documental Comparativa: Estudo da experiência da Índia com seu GST de múltiplas alíquotas e do Canadá com a tributação de serviços financeiros para extrair lições aprendidas e evidências empíricas que informem o diagnóstico dos problemas do IBS.	Capítulo 4
Proposição	Análise Qualitativa de Custo-Benefício	Formulação de Propostas: Com base no diagnóstico, formular propostas de aprimoramento regulatório. Cada proposta será avaliada qualitativamente com base em um conjunto de critérios: impacto na eficiência, impacto na equidade, custo fiscal, viabilidade política e complexidade administrativa.	Capítulo 5
	Estudo de Caso Comparativo (Nova Zelândia)	Benchmarking de Melhores Práticas: Análise do IVA da Nova Zelândia, considerado um dos mais neutros e simples do mundo, como um benchmark para as propostas de simplificação e busca pela alíquota única.	Capítulo 5

Fonte: dados de pesquisa, 2025.

3.2 FONTES DE DADOS, ESCOPO E LIMITAÇÕES

A pesquisa se baseia em fontes de dados secundárias, que podem ser categorizadas da seguinte forma:

a) **Literatura Acadêmica:** Artigos científicos, *working papers* de instituições como o National Bureau of Economic Research (NBER) e o Fundo Monetário Internacional (FMI),

livros e teses. A busca foi concentrada em publicações revisadas por pares e trabalhos de fronteira, especialmente no período de 2024 a janeiro de 2026, para garantir a incorporação das pesquisas mais recentes.

b) Documentos Legais e Governamentais: A Emenda Constitucional nº 132/2023 (Brasil, 2023) o Projeto de Lei Complementar nº 68/2024 (Brasil, 2024) e a resultante Lei Complementar nº 214/2025 (Brasil, 2025) constituem os documentos centrais da análise.

c) Relatórios de Instituições Multilaterais: Publicações do FMI, Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre tributação do consumo, IVA, federalismo fiscal e as economias dos países selecionados para estudo comparativo.

d) Matérias e Análises da Mídia Especializada: Artigos e reportagens de veículos de comunicação com cobertura aprofundada em economia e tributação, publicados entre 2024 e 2026, para capturar o debate público e as análises conjunturais sobre a reforma tributária.

A análise comparativa internacional se concentra em três países: Nova Zelândia, como *benchmark* de neutralidade; Canadá, por sua experiência com IVA dual em uma federação; e Índia, pelos desafios de implementação de um IVA dual em uma federação complexa e as lições de suas recentes reformas do *GST 2.0*. Justificativa mais aprofundada quanto à escolha desses países como referência comparativa consta do subitem 2.3 a seguir.

O escopo da análise está centrado no desenho do IBS e da CBS, com foco particular nos desvios da regra geral (regimes específicos e alíquotas diferenciadas) e na sua interação com o Simples Nacional. Questões importantes, mas que fogem ao escopo central, como a transição federativa, a distribuição da receita e o Imposto Seletivo, serão abordadas apenas de forma tangencial.

A principal limitação metodológica é a natureza qualitativa da análise. A dissertação não se propõe a realizar modelos econométricos ou de equilíbrio geral computável (EGC) originais para quantificar os impactos das distorções ou das propostas. As quantificações apresentadas serão baseadas em uma síntese da literatura existente.

Além disso, a literatura quantitativa sobre a reforma tributária brasileira já está bem consolidada. Destacam-se os modelos de Equilíbrio Geral Computável (EGC) desenvolvidos por Lledo (2005) e pelo IPEA (Carvalho *et al.*, 2020), que projetam ganhos expressivos de PIB com a adoção do IVA.

Contudo, conforme apontam críticas metodológicas a modelos internacionais (como Erero, 2021 e Bhattacharai *et al.*, 2019), ferramentas matemáticas possuem limitações intrínsecas para capturar ganhos de eficiência institucional, como a redução de litígios e a queda nos custos

de conformidade. Por esta razão, a presente pesquisa foca na arquitetura qualitativa e regulatória do IBS, utilizando as projeções quantitativas existentes apenas como premissas de cenário.

Isso posto, ou seja, com a metodologia devidamente estabelecida, o próximo passo é aplicá-la para realizar a análise central deste trabalho: o diagnóstico crítico do IBS.

3.3 JUSTIFICATIVA PARA A SELEÇÃO DOS PAÍSES DE REFERÊNCIA

A escolha de Nova Zelândia, Canadá e Índia como parâmetros comparativos internacionais para a análise do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) brasileiro não foi aleatória, mas baseada em critérios metodológicos rigorosos que buscam extrair lições aplicáveis à realidade nacional. Cada um destes países oferece um *benchmark* específico que dialoga diretamente com os desafios e objetivos da reforma tributária brasileira.

A Nova Zelândia foi selecionada por representar o "padrão ouro" internacional em termos de neutralidade tributária na tributação do consumo. Implementado em 1986, o *Goods and Services Tax (GST)* neozelandês é amplamente reconhecido na literatura acadêmica e por organismos multilaterais como o modelo de IVA mais eficiente e neutro do mundo (Maples; Sawyer, 2017). Sua principal característica é a adoção de uma base de incidência extremamente ampla, com uma alíquota única (atualmente em 15%) e raríssimas isenções ou regimes especiais (Thomas, 2022).

Esta arquitetura quase pura de *first-best* minimiza os custos de conformidade e as distorções econômicas (Guo, 2023). No contexto desta dissertação, a Nova Zelândia serve como o referencial teórico e prático do modelo ideal de neutralidade (*benchmark*), permitindo avaliar o quão distante o IBS brasileiro se encontra desse ótimo, devido às concessões políticas e regimes específicos aprovados.

O Canadá, por sua vez, foi escolhido por sua experiência consolidada e bem-sucedida com a implementação de um IVA em um Estado federativo complexo, um desafio diretamente análogo ao brasileiro. A introdução do *Goods and Services Tax (GST)* federal em 1991, e a subsequente harmonização com os impostos provinciais através do *Harmonized Sales Tax (HST)* em diversas províncias, demonstra a viabilidade técnica e política de um IVA dual (Bird, 2012).

Mais importante para esta pesquisa, o sistema canadense oferece soluções regulatórias sofisticadas para problemas crônicos de cumulatividade que o Brasil também enfrenta. Destaca-se, em particular, a técnica de *zero-rating* para exportação de serviços financeiros e o *Special Attribution Method (SAM)* para mitigação de cumulatividade em instituições

financeiras que operam em múltiplas jurisdições (Bird; Mintz, 2006). O Canadá fornece, assim, o *benchmark* de viabilidade federativa e sofisticação técnica na resolução de quebras da cadeia de créditos.

Por fim, a Índia foi incluída na análise comparativa por representar o caso mais recente e complexo de implementação de um IVA dual em um país em desenvolvimento com dimensões continentais e profundas assimetrias regionais, características que a aproximam estruturalmente do Brasil. O modelo indiano, introduzido em 2017, é composto pelo *Central GST (CGST)* e pelo *State GST (SGST)*, espelhando a arquitetura dual da CBS e do IBS brasileiros (Medeiros, 2022).

A experiência indiana é valiosa não apenas por suas semelhanças arquitetônicas, mas fundamentalmente pelas lições aprendidas com os erros de seu desenho inicial. A adoção original de múltiplas alíquotas gerou severos problemas de classificação, litígios e aumento dos custos de conformidade, forçando o país a iniciar um processo de racionalização conhecido como *GST 2.0* para simplificar as faixas de tributação (Thakur, 2025).

A Índia serve como um laboratório em tempo real dos riscos associados à proliferação de alíquotas e regimes de exceção em uma federação em desenvolvimento, oferecendo um alerta empírico crucial para a implementação do IBS no Brasil.

Em síntese, a Nova Zelândia ilustra o ideal de neutralidade a ser perseguido; o Canadá demonstra a viabilidade técnica de um IVA dual harmonizado e soluções para setores complexos; e a Índia expõe os riscos práticos e os desafios federativos de um modelo excessivamente fragmentado em um país em desenvolvimento. Juntos, formam um tripé comparativo robusto para o diagnóstico crítico e a formulação de propostas para o sistema brasileiro.

4 DIAGNÓSTICO CRÍTICO DO IBS – APLICAÇÃO DOS *FRAMEWORKS* ANALÍTICOS

Dando sequência à metodologia apresentada, é aqui que o arcabouço teórico e metodológico construído anteriormente será aplicado para realizar um diagnóstico crítico do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

O objetivo não é fazer uma crítica generalizada, mas sim uma análise técnica e precisa, dissecando a arquitetura do novo imposto para identificar e avaliar suas principais fontes de desvio em relação a um sistema tributário ótimo.

A análise será estruturada como um funil, partindo de uma visão geral para uma análise cada vez mais detalhada.

Inicialmente, será feita uma avaliação macro do IBS à luz dos quatro princípios consolidados na obra de Além e Giambiagi (2016), para em seguida mergulhar em cada uma das três grandes áreas de distorção identificadas: (1) a quebra da neutralidade causada pelos regimes específicos; (2) o desincentivo ao crescimento gerado pela interação com o Simples Nacional; e (3) a ineficiência do uso de alíquotas reduzidas como política social.

Para cada um desses problemas, será mobilizado o *framework* teórico específico e a evidência empírica internacional pertinente, conforme delineado na metodologia, para aprofundar o diagnóstico.

4.1 O IBS SOB A LENTE DOS QUATRO PRINCÍPIOS: UM BALANÇO DE AVANÇOS E CONTRADIÇÕES

Uma avaliação preliminar do IBS à luz dos quatro princípios de um sistema tributário ideal (neutralidade, simplicidade, equidade e progressividade) revela um quadro de avanços monumentais, mas também de contradições e concessões problemáticas.

Representa um avanço em simplicidade ao unificar cinco tributos e em neutralidade geográfica ao adotar o princípio do destino. Contudo, a proliferação de alíquotas e regimes especiais cria contradições. A busca por equidade e progressividade através de alíquotas reduzidas entra em conflito direto com a neutralidade e a simplicidade, um *trade-off* que está no centro deste diagnóstico.

a) Neutralidade: Neste quesito, o avanço é inegável e representa a maior virtude da reforma. Ao adotar a não cumulatividade ampla (creditamento sobre todas as aquisições) e o princípio do destino, o IBS elimina as duas fontes mais graves de não neutralidade do sistema

anterior: a cumulatividade em cascata e a guerra fiscal. Em teoria, o novo sistema garante que as decisões de localização, de estrutura de produção e de investimento das empresas não sejam mais distorcidas pela tributação do consumo.

Contudo, como será detalhado, a criação de múltiplos regimes específicos que quebram a cadeia de crédito e a instituição de alíquotas diferenciadas que distorcem os preços relativos representam uma violação direta e severa deste mesmo princípio. O IBS, portanto, avança com uma mão e retrocede com a outra, criando uma tensão interna que será explorada em detalhe nas seções seguintes.

b) Simplicidade: A unificação de cinco tributos caóticos em um único imposto (ou dois, considerando a CBS) com legislação uniforme em todo o território nacional representa um ganho inequívoco e massivo de simplicidade. O fim da necessidade de gerenciar legislações de PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS, cada uma com suas peculiaridades, reduzirá drasticamente os custos de conformidade.

No entanto, a complexidade não desaparece por completo; ela migra. A multiplicidade de regras dentro do mesmo tributo — com uma alíquota padrão, duas alíquotas reduzidas, isenções, regimes específicos com regras de apuração próprias e um regime de transição complexo — mantém os custos de conformidade em um patamar ainda elevado e viola o ideal de um imposto simples e de fácil compreensão.

c) Equidade e Progressividade: O IBS inova de forma notável ao introduzir o mecanismo de *cashback*, um instrumento de política pública moderno e potencialmente poderoso para aumentar a progressividade do sistema e promover a equidade vertical. Ao devolver parte do imposto pago às famílias de baixa renda, o sistema ataca diretamente a natureza regressiva do imposto sobre o consumo.

Todavia, ao insistir simultaneamente no uso de alíquotas reduzidas para uma longa lista de bens e serviços, o sistema se torna contraditório e ineficiente. Ele tenta alcançar o mesmo objetivo (proteger os mais pobres) com uma ferramenta boa e bem focalizada (o *cashback*) e outra ruim e mal focalizada (as alíquotas reduzidas), gerando um custo fiscal desnecessariamente alto.

4.2 VIOLAÇÕES DA NEUTRALIDADE: REGIMES ESPECÍFICOS E A CORROSÃO DA NÃO CUMULATIVIDADE

A principal virtude de um IVA moderno, como fundamentado pelo Teorema da Eficiência Produtiva de Diamond e Mirrlees (1971), é sua capacidade de não distorcer as

decisões de produção. O IBS, embora concebido sob este princípio, viola em múltiplos pontos através da criação de regimes específicos que quebram a cadeia de não cumulatividade "ampla, geral e irrestrita". Dois casos são particularmente emblemáticos e merecem uma análise aprofundada.

4.2.1 O Caso dos Serviços Financeiros: Uma Ilha de Cumulatividade

A tributação de serviços financeiros sob um IVA é um desafio técnico notório em todo o mundo, devido à dificuldade de se medir o "valor adicionado" em operações de intermediação financeira.

A reforma brasileira optou por um regime específico para o setor, que prevê a tributação sobre a receita bruta (ou um conceito similar), com alíquotas ajustadas, em vez de um IVA financeiro sobre a margem (como o método da subtração ou da adição). Essa escolha, embora pragmaticamente mais simples, cria uma ilha de cumulatividade no meio da economia.

Quando uma empresa do regime geral (uma indústria, um comércio, uma empresa de tecnologia) contrata um empréstimo, realiza uma operação de câmbio ou paga por um serviço de gestão de pagamentos, ela está adquirindo um insumo. No preço deste serviço financeiro estará embutida a carga tributária do IBS/CBS do setor.

Contudo, como o banco não está no regime geral de débito e crédito, a empresa adquirente não poderá se creditar deste imposto. O resultado é um imposto oculto que onera o investimento e a produção, violando diretamente o princípio da neutralidade.

A experiência do Canadá com a harmonização do seu IVA (*GST/HST*) oferece lições valiosas, conforme analisa Boadway (2010). O país, após enfrentar problemas similares, desenvolveu regras sofisticadas de *zero-rating* para exportações de serviços financeiros e mecanismos para mitigar a cumulatividade para grandes adquirentes, lições que o Brasil parece ter ignorado em sua opção pela simplicidade.

O país, após enfrentar problemas similares, desenvolveu regras sofisticadas de *zero-rating* para exportações de serviços financeiros e mecanismos para mitigar a cumulatividade para grandes adquirentes, lições que o Brasil parece ter ignorado em sua opção pela simplicidade.

Dois problemas clássicos da tributação sobre o consumo foram enfrentados pelo Canadá, e resolvidos com sofisticação técnica em seu sistema dual (*GST* federal e *HST* provincial harmonizado):

a) *Zero-rating* (Alíquota Zero) para Exportação de Serviços Financeiros: Em regra, serviços financeiros são "isentos" de IVA na maioria dos países, o que significa que as instituições financeiras não cobram o imposto na venda, mas também não podem recuperar os créditos tributários das suas compras (*Input Tax Credits - ITCs*). Isso gera cumulatividade ou "imposto oculto" (*cascading effect*). O Canadá inovou ao estabelecer que a exportação de serviços financeiros (prestados a não residentes) é sujeita a *zero-rating* (alíquota zero).

A diferença crucial é que no *zero-rating*, a instituição não cobra o imposto, mas tem o direito de recuperar integralmente os créditos (*ITCs*) da cadeia anterior. Isso garante que os serviços financeiros canadenses sejam exportados com desoneração total, mantendo a competitividade internacional.

b) Mitigação da Cumulatividade (*Special Attribution Method - SAM*): Para lidar com a complexidade de instituições financeiras que operam em múltiplas províncias (algumas com HST harmonizado, outras não), o Canadá desenvolveu o *Special Attribution Method (SAM)* para as *Selected Listed Financial Institutions (SLFIs)*.

Trata-se de uma fórmula matemática que permite a essas instituições alocar e recuperar créditos tributários de forma proporcional à sua atividade em cada jurisdição. Embora seja uma regra de alta complexidade regulatória (o oposto da "simplicidade" buscada no Brasil), ela é extremamente eficiente para garantir a neutralidade e mitigar o imposto oculto nas operações financeiras e para grandes adquirentes.

A opção brasileira pelo IBS/CBS, ao priorizar a simplicidade formal e evitar regimes de creditamento complexos, arrisca perpetuar a cumulatividade no setor financeiro, distanciando-se das melhores práticas de mitigação de imposto oculto observadas no modelo canadense.

4.2.2 O Setor Imobiliário e a Quebra da Cadeia de Créditos CN

De forma similar, o regime específico para o setor imobiliário, ao prever uma tributação diferenciada para operações com bens imóveis, também gera quebras na cadeia de crédito. Uma construtora que adquire um terreno (operação que pode estar fora do IBS), contrata serviços de arquitetura (dentro do IBS), compra cimento e aço (dentro do IBS) e constrói um imóvel para venda (operação com regras específicas) enfrentará uma enorme complexidade na apuração e no repasse de créditos.

O risco é que parte do imposto pago na cadeia não seja recuperado, gerando resíduos cumulativos que encarecem o custo final da habitação e da infraestrutura, com impactos negativos sobre o investimento e o acesso à moradia.

4.3 O DILEMA DO SIMPLES NACIONAL E O DEGRAU FISCAL

A coexistência do Simples Nacional com o regime geral do IBS cria um sistema dual, cuja análise é perfeitamente endereçada pelo framework de Sharma *et al.* (2025). O modelo prevê que um limiar (*threshold*) mal desenhado entre os regimes pode gerar um degrau fiscal que desincentiva o crescimento das empresas.

Um dos efeitos mais bem documentados da existência de limiares em sistemas tributários é o fenômeno do *bunching*, onde as empresas concentram seu faturamento artificialmente logo abaixo do limiar para evitar a transição para um regime mais oneroso. Estudos recentes para o Reino Unido demonstram que o crescimento das empresas desacelera significativamente à medida que se aproximam do limiar de registro do IVA (Liu, 2024).

No contexto brasileiro, o teto de faturamento para permanência no Simples Nacional cria um degrau fiscal que atua como um forte desincentivo ao crescimento, pois as empresas tomam decisões para manipular sua posição tributária, em vez de maximizar sua produtividade (IFS, 2024).

O desenho atual da interação entre os regimes no IBS cria exatamente este problema, por duas vias:

a) O Custo da Opção pelo Crédito: A lei permite que empresas do Simples optem por transferir o crédito cheio do IBS para seus clientes do regime geral, mas exige que, para isso, elas recolham o IBS "por fora" do Simples, com a alíquota cheia. Isso cria um aumento abrupto e massivo na carga tributária, tornando a opção inviável na prática.

b) A Quebra da Cadeia Produtiva: Como resultado, a regra geral será a de que empresas do Simples não transferirão crédito. Uma empresa no regime geral que compra de um fornecedor do Simples, portanto, não se credita, o que na prática encarece o insumo no valor da alíquota cheia do IBS (estimada em torno de 26,5%).

Isso cria um forte desincentivo para que empresas do regime geral comprem de fornecedores do Simples, quebrando cadeias produtivas e criando uma segregação entre as duas economias. O efeito mais provável é o incentivo à pejetização e à fragmentação empresarial como forma de planejamento tributário para permanecer abaixo do teto do Simples, confirmando as previsões do modelo sobre o efeito *bunching*.

As soluções para evitar ou minimizar tais problemas (os dilemas do Simples Nacional) e contornar os efeitos (ou defeitos) ora apontados (quanto ao degrau fiscal, por exemplo) são abordadas detalhadamente no capítulo 5, no subitem 5.3.

4.4 A INEFICIÊNCIA DAS ALÍQUOTAS REDUZIDAS: A LIÇÃO DA ÍNDIA

O IBS institui um extenso rol de bens e serviços com alíquotas reduzidas (descontos de 60% e 30% sobre a alíquota padrão) e isenções (alíquota zero). Esta abordagem, embora politicamente popular, representa uma violação simultânea dos princípios da neutralidade, simplicidade e equidade.

A experiência da Índia com a implementação do seu *Goods and Services Tax (GST)* em 2017 serve como um forte alerta.

O GST indiano nasceu com múltiplas alíquotas (0%, 5%, 12%, 18% e 28%), além de uma sobretaxa para bens de luxo. Relatórios do Banco Mundial e de outras instituições que acompanharam a reforma indiana apontam para uma série de problemas decorrentes dessa complexidade, quais sejam:

a) Aumento dos Custos de Conformidade: A necessidade de classificar cada produto ou serviço em sua respectiva faixa de alíquota gerou um aumento significativo nos custos de conformidade para as empresas.

b) Explosão do Contencioso Tributário: A complexidade gerou um contencioso massivo sobre a correta classificação fiscal de produtos. Disputas sobre se um biscoito é um biscoito (tributado a 18%) ou um chocolate (tributado a 28%) se tornaram comuns, minando a segurança jurídica e os ganhos de eficiência da unificação.

c) Ineficácia como Política Social: Assim como em outros países, a evidência da Índia sugere que os benefícios das alíquotas reduzidas foram majoritariamente apropriados pelas classes de maior renda, com pouco impacto na redução da pobreza.

A recente reforma, apelidada de *GST 2.0*, implementada em setembro de 2025, é um reconhecimento de que o sistema original era insustentável e moveu o país para uma estrutura mais simples (Clear Tax, 2025). A lição para o Brasil é inequívoca: a complexidade das alíquotas é uma fonte de ineficiência que, eventualmente, precisará ser corrigida.

4.5 ANÁLISE COMPARATIVA APROFUNDADA: ALÍQUOTAS REDUZIDAS VS. CASHBACK.

A teoria do IVA Progressivo (De La Feria; Swistak, 2024) e as evidências empíricas do programa Devolve-ICMS (Bachas *et al.*, 2025) e de estudos multi-países (Warwick *et al.*, 2022) permitem uma comparação direta e detalhada da eficiência do *cashback* proposto pelo IBS com as alíquotas reduzidas.

Quadro 2 - Alíquotas Reduzidas X *Cashback*

Critério	Alíquotas Reduzidas	<i>Cashback</i> (Devolução de Imposto)
Focalização	Muito Baixa. O benefício é concedido a qualquer pessoa que consuma o produto, independentemente da renda. A maior parte do subsídio em valor absoluto vai para os mais ricos.	Muito Alta. O benefício é direcionado especificamente para famílias de baixa renda, identificadas de forma precisa através do Cadastro Único (CadÚnico).
Custo Fiscal	Muito Alto. A renúncia fiscal ocorre sobre 100% do consumo do bem ou serviço beneficiado. O custo para transferir R\$ 1,00 para os mais pobres é muito superior a R\$ 1,00.	Menor e Controlado. O custo fiscal é limitado ao valor exato devolvido para o público-alvo. O custo para transferir R\$ 1,00 para os mais pobres é de R\$ 1,00 (mais um pequeno custo administrativo).
Eficiência (Neutralidade)	Muito Baixa. Distorce os preços relativos entre bens e serviços, incentivando o consumo de itens subsidiados e levando a uma alocação ineficiente de recursos na economia.	Alta. Mantém a alíquota padrão para todos os bens e serviços, preservando a neutralidade do sistema, a integridade da base de cálculo e a eficiência alocativa.
Simplicidade	Muito Baixa. Cria uma enorme complexidade na legislação, na fiscalização e no cumprimento de obrigações acessórias. Gera litígios sobre a classificação de produtos.	Alta (para o contribuinte). O sistema de apuração do imposto para as empresas permanece radicalmente simples, com alíquota única. A complexidade da devolução é transferida para a administração tributária, que já possui a tecnologia e os dados para gerenciá-la.
Efetividade (Redução da Pobreza)	Muito Baixa. Como a maior parte do subsídio não chega aos mais pobres, o impacto na redução da pobreza e da desigualdade é marginal e ineficiente.	Alta. A devolução representa uma transferência de renda direta e líquida, com impacto significativo e mensurável na renda disponível e no poder de compra das famílias mais vulneráveis.

Fonte: dados de pesquisa, 2025.

A análise comparativa, portanto, reforça o diagnóstico à luz da teoria e da evidência: as alíquotas reduzidas do IBS são uma ferramenta subótima, cara e ineficiente, que gera um alto

custo fiscal para um baixo benefício distributivo, ao mesmo tempo em que compromete a eficiência e a simplicidade do novo imposto.

Em outras palavras, o diagnóstico revela que, embora o IBS seja um avanço, suas exceções e regimes especiais são fontes significativas de distorção que precisam ser endereçadas pela regulamentação para que a reforma atinja seu pleno potencial.

Toda exceção ou alíquota reduzida em um sistema de IVA gera "peso morto" (*deadweight loss*) – uma perda de eficiência econômica que vai além da simples arrecadação, conforme documenta o recente relatório do FMI (2025), “*The deadweight loss from a consumption tax is generally a function of the share of taxed input, the elasticity of substitution between inputs, and the tax rate*”.

Em outras palavras, quanto mais fragmentado for o sistema tributário (mais exceções e alíquotas diferentes), maior será a distorção nas decisões econômicas dos agentes.

As exceções e regimes especiais criam incentivos artificiais que distorcem as decisões naturais de consumo e produção.

Por exemplo: (i) uma alíquota reduzida para determinado setor incentiva o consumo daquele bem em detrimento de outros, não por razões de eficiência, mas por razões tributárias; (ii) um regime especial para exportações de determinado produto cria uma vantagem competitiva artificial para aquele setor; (iii) isenções para serviços financeiros geram "cumulatividade" (imposto oculto) que é repassado aos consumidores finais.

O conceito de *C-inefficiency* do IVA, conforme analisado por Keen e Lockwood (2010) e revisitado por pesquisadores da União Europeia (2021), demonstra que a ineficiência de um sistema de IVA é composta por dois elementos: o *policy gap* (diferença entre alíquota padrão e reduzidas/isenções) e o *compliance gap* (diferença entre arrecadação teórica e real).

As exceções e regimes especiais do IBS, ao ampliarem o *policy gap*, aumentam significativamente a *C-inefficiency* do sistema, reduzindo sua capacidade de arrecadação e gerando distorções nas decisões econômicas dos agentes.

Por outro lado, o estudo comparativo de Warwick *et al.* (2022) em seis países de baixa e média renda demonstra que transferências diretas (*cashback*) são superiores a isenções de IVA em quatro dos cinco critérios de avaliação: eficiência arrecadatória, efetividade distributiva, neutralidade econômica e progressividade.

Embora isenções sejam marginalmente mais simples administrativamente, a análise de custo-benefício revela que o *cashback* é substancialmente mais eficaz na redução de pobreza e desigualdade, com um custo fiscal 40-60% menor por unidade de benefício distributivo.

Essa conclusão é corroborada por análises do Banco Mundial (2018) e do FMI (2025), que recomendam o abandono progressivo de isenções em favor de *cashback* em reformas de IVA.

Em suma, a manutenção de alíquotas reduzidas e regimes específicos no IBS compromete severamente os ganhos de eficiência esperados da reforma. A gravidade dessa concessão política é evidenciada pelas simulações de Delalibera *et al.* (2024).

Os autores isolaram os efeitos da reforma e constataram que a simples eliminação da dispersão de alíquotas (convergindo para uma alíquota única) seria responsável por um aumento de 6,0% no PIB brasileiro.

Ao optar por um IBS com múltiplas alíquotas, o Brasil abre mão conscientemente da maior parcela dos dividendos de crescimento projetados pelos modelos de equilíbrio geral. O estudo comprova que a heterogeneidade de alíquotas distorce preços relativos de tal forma que os efeitos de propagação (*network effects*) penalizam o produto agregado e o bem-estar social, reforçando o diagnóstico de que as exceções à regra geral do IBS são economicamente onerosas. Com este diagnóstico detalhado das principais fontes de distorção do IBS, a dissertação se move agora de uma postura analítica para uma postura propositiva.

Assim, dedicar-se-á, ato contínuo, a transformar as conclusões deste diagnóstico em um conjunto de propostas de aprimoramento regulatório, buscando corrigir os desvios identificados e alinhar o novo imposto brasileiro com as melhores práticas internacionais e os princípios da tributação ótima.

5 PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO REGULATÓRIO PARA O IBS

Com base no diagnóstico realizado anteriormente, que revelou os principais pontos de desvio do IBS em relação a um sistema tributário ótimo, este capítulo marca a transição da crítica para a proposição.

As concessões feitas na forma de regimes específicos, alíquotas diferenciadas e uma interação problemática com o Simples Nacional criaram fontes de cumulatividade, complexidade e ineficiência que ameaçam o potencial transformador da reforma.

O objetivo é avançar para além do diagnóstico e formular um conjunto de recomendações de política regulatória, direcionadas primariamente ao Comitê Gestor do IBS e aos legisladores responsáveis pela sua regulamentação.

As propostas aqui delineadas não são exercícios teóricos abstratos; elas são fundamentadas no arcabouço teórico construído anteriormente e nas evidências empíricas e lições internacionais abordadas na presente dissertação.

Cada proposta buscará ser não apenas teoricamente sólida, mas também administrativamente factível e politicamente estratégica, com o objetivo de alinhar o IBS, de forma gradual e pragmática, ao ideal de um imposto neutro, simples e equitativo.

5.1 PROPOSTA 1: RUMO À ALÍQUOTA ÚNICA – UM CRONOGRAMA PARA A CONVERGÊNCIA E O FIM DAS ALÍQUOTAS REDUZIDAS

A experiência da Índia com o *GST 2.0* (Clear Tax, 2025) e o *benchmark* de neutralidade da Nova Zelândia (IRD, 2024) sugerem que a simplificação da estrutura de alíquotas é inevitável e desejável. A proposta é que a regulamentação do IBS estabeleça, desde já, um cronograma de longo prazo para a convergência gradual das alíquotas reduzidas para a alíquota padrão.

Isso poderia ser feito em etapas, ao longo de vários anos após o período de transição, dando previsibilidade aos setores afetados e movendo o sistema em direção à neutralidade e simplicidade, em linha com a melhor prática internacional.

A proliferação de alíquotas diferenciadas (descontos de 30% e 60%) e isenções foram identificadas, pelo presente estudo, como as principais ameaças à eficiência e simplicidade do IBS. Esta abordagem viola a neutralidade ao distorcer preços relativos, aumenta a complexidade e os custos de conformidade, e, crucialmente, representa uma forma ineficiente e mal focalizada de se fazer política social.

Propõe-se a adoção de um cronograma de convergência para uma alíquota única, a ser instituído e conduzido pelo Comitê Gestor. Este cronograma não seria um ajuste abrupto, mas uma transição gradual e previsível, a ser implementada ao longo de um período de 8 a 10 anos após a plena implementação do IBS (a partir de 2033). O plano consistiria em extinguir gradualmente as alíquotas reduzidas, por exemplo, reduzindo os descontos em 10 pontos percentuais a cada dois anos.

O ponto central e inegociável da proposta é que a economia fiscal gerada por essa extinção gradual seja, por vinculação legal, integralmente realocada para a expansão do mecanismo de cashback (Proposta 3).

Essa vinculação transforma a medida de um simples aumento de carga em uma "troca" inteligente: substitui-se um subsídio ineficiente e regressivo por uma transferência de renda eficiente e progressiva.

A proposta se baseia diretamente na conclusão de Warwick *et al.* (2022) e De La Feria e Swistak (2024), que demonstram a superioridade das transferências de renda sobre as isenções de IVA para reduzir a desigualdade.

A medida restauraria a neutralidade do sistema, alinhando-o ao ideal do teorema de Diamond-Mirrlees (1971), e simplificaria drasticamente a administração tributária, reduzindo os custos de conformidade e o potencial de litígio, em linha com o princípio da simplicidade de Além e Giambiagi (2016).

O IVA da Nova Zelândia, com sua alíquota única e base ampla, serve como o principal benchmark internacional de sucesso para esta abordagem, sendo consistentemente classificado como um dos IVAs mais eficientes do mundo (Maples & Sawyer, 2017), com alíquota única (15%) e base ampla (poucas exceções).

São indicadas 4 (quatro) características **distintivas** do GST Neozelandês (Keen & Lockwood, 2010): alíquota única: 15% para praticamente todos os bens e serviços (com exceções mínimas); base ampla: cobertura abrangente de bens, serviços, exportações e importações; poucas isenções: apenas para aluguel de imóveis (residencial), serviços financeiros (com creditamento parcial) e educação (em circunstâncias específicas); administração eficiente: sistema bem estruturado com altas taxas de conformidade.

A métrica mais importante para avaliar a eficiência de um sistema de IVA é o *C-efficiency ratio* (Coeficiente de Eficiência de Conformidade), cuja formulação, segundo a OCDE (2024), permite aferir o distanciamento entre a arrecadação ideal, obtida caso a alíquota padrão incidisse sobre toda a base de consumo sem exceções ou inadimplência, e a arrecadação que de fato ingressa nos cofres públicos.

Resultado dessa medição, segundo Bird & Gendron (2007): Nova Zelândia: 99% (o mais alto do mundo entre todos os sistemas de IVA/VAT); média OCDE: 55-65%; União Europeia: 50-60%; Brasil (ICMS): 35-45%.

O GST neozelandês oferece lições valiosas para o IBS brasileiro, conforme apontam Ebrill, Keen & Summers (2001): base ampla é viável, contrariando a crença comum de que não seria possível mantê-la sem comprometer objetivos sociais (através de transferências diretas como o *cashback*); alíquota única aumenta eficiência, reduz distorções e custos de conformidade; poucas exceções melhoram arrecadação, e cada exceção reduz a *C-efficiency*; administração eficiente é crítica, tendo a Nova Zelândia investido em sistemas de administração tributária de primeira qualidade.

O Comitê Gestor, por meio de resolução, publicaria o cronograma de convergência com antecedência, dando previsibilidade aos setores envolvidos. A comunicação da medida seria crucial, enfatizando a "troca" de um subsídio ruim por um bom. A cada etapa de redução dos benefícios de alíquota, o governo anunciaria a correspondente expansão nos valores ou no alcance do cashback, tornando os ganhos da mudança visíveis e politicamente palatáveis para a sociedade.

A proposição de um cronograma firme para a convergência rumo a uma alíquota única do IBS não se baseia apenas em premissas de simplificação administrativa, mas em robusta evidência macroeconômica.

Conforme modelado por Delalibera *et al.* (2024), a adoção de uma alíquota uniforme de IVA no Brasil, eliminando as distorções intersetoriais, tem o potencial de gerar um incremento de bem-estar da ordem de 1,8% (em unidades equivalentes de consumo) e expressivos ganhos de produto.

Os autores demonstram que, devido aos efeitos de rede (*network effects*), a uniformização tributária beneficia até mesmo setores que sofreriam aumento direto de carga tributária, uma vez que a redução do custo dos insumos e o aumento da demanda agregada mais do que compensam a elevação da alíquota na margem.

Portanto, a transição para a alíquota única proposta neste trabalho é o caminho necessário para capturar a integralidade dos ganhos de eficiência demonstrados na fronteira da pesquisa econômica.

5.2 PROPOSTA 2: OTIMIZANDO O SISTEMA DUAL – RAMPAS DE TRANSIÇÃO E INTEGRAÇÃO PARA O SIMPLES NACIONAL

A interação atual entre o Simples Nacional e o regime geral do IBS cria, como detectado, um degrau fiscal (*tax notch*) que desincentiva o crescimento das empresas, confirmando as previsões do modelo de Sharma *et al.* (2025). A impossibilidade prática de transferir créditos segrega as pequenas empresas das cadeias produtivas formais.

Propõe-se a criação de mecanismos que suavizem a transição entre os regimes, eliminando o degrau e transformando-o em uma rampa. Duas medidas complementares são sugeridas:

a) Criação de uma Rampa de Transição (Mecanismo Híbrido): Para empresas cujo faturamento excede o teto do Simples, seria criado um regime de transição. Por exemplo, para uma empresa que fatura até 25% acima do teto, ela poderia continuar a pagar o Simples sobre a receita até o limite, e apuraria o IBS pelo regime geral apenas sobre o valor excedente. Esta "aterriagem suave" no regime geral eliminaria o desincentivo a ultrapassar o teto por uma pequena margem.

b) Inversão da Lógica do Crédito (Creditamento como Padrão): A proposta mais estruturante é alterar a Lei Complementar do Simples Nacional para que a transferência de crédito do IBS se torne a regra. Uma empresa do Simples que vende para uma empresa do regime geral calcularia o IBS devido naquela operação específica (com a alíquota padrão) e o destacaria na nota fiscal. O valor do IBS destacado seria, então, deduzido do valor que a empresa do Simples tem a pagar em sua guia unificada (DAS).

O sistema do Comitê Gestor faria a alocação da receita do IBS para o destino e o acerto de contas com a União. Para a empresa do Simples, o efeito seria neutro, mas para a economia, o ganho seria a sua plena integração às cadeias produtivas.

A proposta ataca diretamente o problema do degrau fiscal, eliminando o efeito *bunching* e o desincentivo ao crescimento. A literatura sobre o tema, incluindo o trabalho de Lesica (2025) sobre o Canadá, mostra que transformar *notches* em *kinks* (pontos onde a alíquota marginal muda, mas sem um salto no imposto total) é altamente eficaz para reduzir as distorções.

A segunda medida promove uma integração produtiva sem precedentes, aumentando a eficiência e a competitividade de toda a economia.

Ambas as medidas exigiriam alterações na Lei Complementar nº 123/2006 (Brasil, 2006). A implementação dependeria de um robusto sistema de TI por parte do Comitê Gestor,

capaz de processar as notas fiscais com o crédito destacado e fazer a compensação com o sistema de arrecadação do Simples Nacional. Em síntese, para mitigar o degrau fiscal e o desincentivo ao crescimento (*bunching*) no limiar do Simples Nacional, a regulamentação do IBS deve criar rampas de transição suaves.

Em vez de uma mudança abrupta para o regime geral, poderia ser implementado um regime de transição onde as empresas que ultrapassam o teto do Simples possam, por um período de dois a três anos, adaptar-se gradualmente.

Adicionalmente, para garantir a neutralidade, a regra de creditamento para compras de empresas do Simples deve ser a mais generosa possível, permitindo que a empresa no regime geral tome um crédito presumido correspondente à alíquota padrão do IBS sobre o valor total da compra, eliminando o desincentivo a essa transação.

5.3 PROPOSTA 3: FORTALECENDO A EQUIDADE – A EXPANSÃO E CONSOLIDAÇÃO DO *CASHBACK* COMO ÚNICO INSTRUMENTO DISTRIBUTIVO

A análise comparativa realizada na Seção 4.5 demonstrou a superioridade do *cashback* sobre as alíquotas reduzidas como instrumento para mitigar a regressividade do imposto sobre o consumo. O *cashback* é mais focalizado, mais eficiente, tem menor custo fiscal e maior impacto na redução da pobreza.

Propõe-se que o *cashback* se torne o instrumento de política distributiva do novo imposto. Esta proposta está intrinsecamente ligada à Proposta 1. A economia gerada pela extinção gradual das alíquotas reduzidas seria integralmente utilizada para ampliar o alcance (número de famílias beneficiadas) e o valor (percentual de devolução ou valor fixo) do *cashback*.

O desenho operacional do programa pode e deve se beneficiar das lições aprendidas com o programa Devolve-ICMS no Rio Grande do Sul, analisado por Bachas *et al.* (2025), que já demonstrou a viabilidade de um sistema baseado no CPF do comprador e no Cadastro Único, com devoluções ágeis por meio de sistemas de pagamento instantâneo (Pix).

A consolidação da política distributiva em um único instrumento (o *cashback*) aumenta sua transparência, visibilidade e eficácia. Em vez de dispersar recursos em um subsídio ineficiente que beneficia majoritariamente os mais ricos, o Estado concentraria seu poder de fogo em uma transferência de renda direta, com alto impacto e custo-benefício. A proposta materializa o princípio do IVA progressivo de De La Feria e Swistak (2024).

O Comitê Gestor, em estreita colaboração com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, seria o responsável pela gestão do programa.

A devolução poderia ser desenhada de várias formas, como um percentual do IBS efetivamente pago nas compras (identificado pelo CPF na nota) ou um valor fixo mensal por família, calculado com base no consumo médio estimado para aquele perfil de renda. A segunda opção (valor fixo) é administrativamente mais simples e potencialmente mais progressiva.

Em suma, dado que o *cashback* é um instrumento superior às alíquotas reduzidas para promover a equidade (De La Feria; Swistak, 2024), a proposta é priorizar e acelerar a implementação de um sistema de cashback robusto e abrangente.

À medida que o *cashback* se mostrar eficaz, ele deve se tornar o principal, e eventualmente o único, instrumento de política social dentro do IVA. Isso permitiria que o cronograma de convergência de alíquotas (Proposta 1) fosse acelerado, fortalecendo a base tributária e a eficiência do sistema sem sacrificar a proteção aos mais pobres.

5.4 PROPOSTA 4: RESTAURANDO A NEUTRALIDADE – O MECANISMO DE *CREDIT AND REFUND* PARA REGIMES ESPECÍFICOS

Conforme discutido na Seção 4.2, os regimes específicos inevitáveis, como o de serviços financeiros, geram cumulatividade e violam o princípio da neutralidade ao quebrar a cadeia de créditos. Para mitigar essa distorção, propõe-se a criação de um mecanismo de *credit and refund* (crédito e ressarcimento) para os adquirentes de serviços em regimes específicos.

A proposta consiste em permitir que empresas do regime geral que adquirem insumos de setores com tributação sobre a receita bruta (como o financeiro) possam estimar o IBS implícito naquela operação e solicitar um crédito presumido em sua apuração mensal junto ao Comitê Gestor. O Comitê, por sua vez, ao conceder o crédito, seria ressarcido pelo Tesouro Nacional, que, em última análise, foi quem arrecadou o imposto cumulativo do setor específico.

Embora administrativamente complexa, esta medida é a forma encontrada de restaurar, na medida do possível, a neutralidade do sistema, aproximando-o do ideal de não cumulatividade plena de Diamond e Mirrlees (1971). A medida evita a exportação de tributos (pois o imposto cumulativo não oneraria as exportações) e o desincentivo ao investimento.

A experiência do Canadá na gestão do seu IVA para serviços financeiros, embora complexa, oferece um modelo e um conjunto de parâmetros que podem ser estudados e adaptados para o desenho do mecanismo brasileiro.

O Comitê Gestor, com base em estudos econômicos setoriais, definiria as alíquotas de crédito presumido para cada serviço adquirido de um setor específico (ex: o IBS embutido em um empréstimo bancário para capital de giro é X% do valor dos juros). As empresas do regime geral informariam suas aquisições e o sistema do Comitê calcularia o crédito presumido a que teriam direito.

O sistema, então, faria a compensação na apuração do contribuinte e solicitaria o ressarcimento correspondente ao Tesouro Nacional. A implementação exigiria um forte investimento em análise de dados e sistemas de informação para evitar fraudes e garantir a correta apuração dos créditos.

Resumindo a presente proposta, tem-se que para os setores com regimes específicos que geram quebras na cadeia de valor, como o financeiro e o imobiliário, a regulamentação deve buscar minimizar a cumulatividade residual.

Inspirado em soluções adotadas em outros países, um mecanismo de *credit and refund* pode ser desenhado. Empresas que adquirem serviços desses setores e que não podem se creditar diretamente do IBS pago de forma oculta poderiam ter direito a um crédito presumido ou a um reembolso periódico, calculado com base em coeficientes setoriais.

Embora complexa, essa solução é superior à simples aceitação da cumulatividade, pois busca restaurar a neutralidade na cadeia produtiva, alinhando-se ao princípio de Diamond-Mirrlees (1971).

As propostas apresentadas no presente capítulo estão sintetizadas na tabela abaixo.

Quadro 3 – Propostas de aprimoramento

Proposta	Objetivo Principal	Descrição Resumida	Justificativa Teórica	Mecanismo de Implementação
Proposta 1: Rumo à Alíquota Única	Simplificar a estrutura de alíquotas e restaurar a neutralidade	Estabelecer cronograma de longo prazo para convergência gradual das alíquotas reduzidas para a alíquota padrão, ao longo de 8 a 10 anos após a plena implementação do IBS (a partir de 2033). A economia gerada seria integralmente realocada para expansão do <i>cashback</i> .	Teorema da Eficiência Produtiva de Diamond-Mirrlees (1971); experiência da Índia com <i>GST 2.0</i> e <i>benchmark</i> da Nova Zelândia; redução de custos de conformidade e complexidade.	Comitê Gestor publica cronograma por resolução; redução de 10 pontos percentuais a cada dois anos; vinculação legal da economia fiscal ao <i>cashback</i> ; comunicação enfatizando a troca de subsídio ineficiente por transferência progressiva.

Quadro 3 – Propostas de aprimoramento

conclusão

Proposta 2: Otimizando o Sistema Dual	Eliminar o degrau fiscal e integrar pequenas empresas às cadeias produtivas	Criar mecanismos que suavizem a transição entre Simples Nacional e regime geral do IBS: (i) rampa de transição híbrida para empresas até 25% acima do teto; (ii) inversão da lógica do crédito, tornando a transferência de crédito do IBS a regra.	Modelo de Sistemas Tributários Duais de Sharma <i>et al.</i> (2025); literatura sobre transformação de <i>notches</i> em <i>kinks</i> ; trabalho de Lesica (2025) sobre Canadá; aumento de eficiência e competitividade.	Alterações na Lei Complementar nº 123/2006; regime de transição de 2-3 anos; creditamento presumido correspondente à alíquota padrão do IBS; sistema robusto de TI do Comitê Gestor para processar notas fiscais e compensações.
Proposta 3: Fortalecendo a Equidade	Consolidar a política distributiva em instrumento único e eficiente	Expandir e consolidar o cashback como único instrumento de política social do IBS, substituindo alíquotas reduzidas. Programa gerido pelo Comitê Gestor em colaboração com Ministério do Desenvolvimento Social. Devolução por CPF na nota fiscal ou valor fixo mensal por família.	Teoria do IVA Progressivo de De La Feria e Swistak (2024); superioridade do <i>cashback</i> sobre alíquotas reduzidas para mitigar regressividade; experiência do programa Devolve-ICMS no Rio Grande do Sul (Bachas <i>et al.</i> , 2025); maior transparência, visibilidade e eficácia.	Comitê Gestor e Ministério do Desenvolvimento Social coordenam gestão; devolução identificada por CPF ou valor fixo mensal; sistema de pagamento instantâneo (Pix); integração com Cadastro Único; aceleração conforme <i>cashback</i> se mostrar eficaz.
Proposta 4: Restaurando a Neutralidade	Mitigar cumulatividade em regimes específicos e restaurar neutralidade	Criar mecanismo de <i>credit and refund</i> para adquirentes de serviços em regimes específicos (financeiro, imobiliário). Empresas do regime geral podem estimar IBS implícito e solicitar crédito presumido ao Comitê Gestor, que é ressarcido pelo Tesouro Nacional.	Teorema de Diamond-Mirrlees (1971) sobre não cumulatividade plena; evita exportação de tributos e desincentivo ao investimento; experiência do Canadá na gestão de IVA para serviços financeiros; alinhamento ao princípio de neutralidade.	Comitê Gestor define alíquotas de crédito presumido por setor com base em estudos econômicos; empresas informam aquisições; sistema calcula crédito presumido; compensação na apuração mensal; ressarcimento ao Tesouro; investimento em análise de dados e sistemas para evitar fraudes.

Fonte: dados de pesquisa, 2025.

Por fim, com a formulação deste conjunto de quatro propostas, a dissertação completa sua fase propositiva. No entanto, a jornada de uma reforma não termina na prancheta. A próxima etapa do presente estudo se debruçará sobre os desafios práticos — políticos, administrativos e tecnológicos — que a implementação dessas propostas enfrentaria, buscando antecipar obstáculos e sugerir estratégias para superá-los.

6 DESAFIOS E ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO

Após delinear-se um conjunto de propostas de aprimoramento no capítulo anterior, a análise se volta agora para a crucial etapa de implementação. A formulação de políticas públicas, por mais bem fundamentadas que sejam em bases teóricas robustas, representa apenas o primeiro passo; a transição para a realidade prática constitui um processo complexo e repleto de obstáculos de natureza diversa.

A transição da prancheta do economista para a realidade da vida econômica de um país é um processo que exige não apenas rigor analítico, mas também compreensão profunda dos constrangimentos políticos, federativos, administrativos e tecnológicos que permeiam a implementação de reformas estruturais.

A implementação bem-sucedida de uma reforma da magnitude do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), e em particular dos aprimoramentos propostos no Capítulo 5, depende de uma cuidadosa navegação por desafios que são, em sua essência, multidimensionais. Este capítulo se dedica a analisar esses desafios de forma realista, reconhecendo que a viabilidade de qualquer proposta normativa reside não apenas em sua solidez teórica, mas na capacidade de sua implementação dentro das restrições institucionais vigentes.

Para cada uma das quatro propostas centrais da dissertação, serão identificados os principais obstáculos à sua implementação e sugeridas estratégias para superá-los. A análise se fundamentará nas lições extraídas da economia política da reforma tributária, na experiência comparativa de outras federações que implementaram sistemas de tributação sobre valor agregado complexos, e no conhecimento acumulado sobre a capacidade institucional do Estado brasileiro em executar reformas de grande envergadura.

6.1 DESAFIOS DA PROPOSTA 1 (ALÍQUOTA ÚNICA): A ECONOMIA POLÍTICA DA REFORMA

O maior desafio para a adoção de um cronograma de convergência para a alíquota única é de natureza fundamentalmente política. A criação de alíquotas reduzidas e isenções no texto da reforma não foi um erro técnico decorrente de falhas na modelagem econômica, mas uma decisão política deliberada e necessária para construir a coalizão de interesses que permitiu a aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023. Setores inteiros da economia brasileira—agronegócio, saúde, educação e transporte público—foram beneficiados por essas concessões e se organizaram em lobbies eficazes para garantir seus privilégios fiscais. Qualquer tentativa

de remover esses benefícios enfrentará uma resistência feroz e organizada no Congresso Nacional.

A experiência internacional mostra que, uma vez concedido, um benefício fiscal (caracterizado como gasto tributário na linguagem das finanças públicas) é extremamente difícil de ser removido. Esta constatação empírica decorre de dois fenômenos bem documentados na literatura de economia política: primeiro, o viés de status que permeia as decisões legislativas; segundo, a capacidade dos grupos beneficiários de se mobilizarem politicamente de forma mais eficaz do que os grupos difusos que se beneficiariam de uma reforma.

A estratégia de implementação deve, portanto, envolver um cronograma de transição longo e previsível, combinado com uma comunicação clara que demonstre como um sistema mais simples e neutro beneficia a economia como um todo, e como a equidade será mais bem atendida através de mecanismos alternativos, particularmente o *cashback*.

A primeira estratégia repousa na transparência e comunicação sistemática. A principal arma para superar a resistência dos grupos de interesse é a transparência radical sobre os custos e beneficiários dos gastos tributários.

O Comitê Gestor do IBS e o governo federal devem investir maciçamente na produção e na divulgação de estudos que demonstrem, de forma clara e acessível para o grande público, a ineficiência alocativa e a má focalização das alíquotas reduzidas. A análise de Warwick *et al.* (2022) sobre a inefetividade das alíquotas reduzidas como instrumento de política social deve ser replicada e detalhada para o caso brasileiro, quantificando quanto custa o subsídio e identificando quem são seus verdadeiros beneficiários. A mensagem central deve ser comunicada de forma contundente: "Estamos gastando muito dinheiro público para dar um subsídio que beneficia majoritariamente os mais ricos".

A segunda estratégia, e talvez a mais poderosa, é a vinculação explícita e legal da economia gerada pela extinção das alíquotas reduzidas à expansão do *cashback*. Essa vinculação transforma fundamentalmente a natureza do debate político.

Não se trata mais de "retirar um benefício", mas de "trocar um benefício ruim e injusto por um benefício bom e justo". Essa reconfiguração narrativa cria uma coalizão de interesses difusos—os beneficiários do *cashback*, a sociedade civil, os especialistas em contas públicas e os defensores da equidade fiscal—para se contrapor aos interesses concentrados dos setores beneficiados pelas alíquotas reduzidas.

A pergunta ao parlamentar indeciso muda de "Você vai votar para aumentar o imposto sobre o setor X?" para "Você prefere dar um subsídio para os ricos ou aumentar a devolução de

imposto para os pobres?". Essa mudança de *framing* político pode ser decisiva para viabilizar a reforma.

6.2 DESAFIOS DA PROPOSTA 2 (SIMPLES NACIONAL): COORDENAÇÃO FEDERATIVA E COMPLEXIDADE SISTÊMICA

Os desafios para a otimização do sistema dual (Simples Nacional e regime geral do IBS) são de duas ordens: a necessidade de alteração em uma legislação complexa e multifacetada, e a coordenação entre diferentes sistemas de arrecadação que operam sob jurisdições distintas.

A criação de rampas de transição para o Simples Nacional exigirá uma coordenação complexa dentro do Comitê Gestor do IBS, pois envolve questões sensíveis de partilha de receitas entre União, estados e municípios.

A experiência indiana com seu Conselho de *GST* (*Goods and Services Tax Council*), marcado por disputas políticas contínuas e negociações áridas sobre a distribuição de receitas, serve como uma advertência sobre os riscos de fragmentação federativa. A estratégia deve ser a de desenhar regras claras e automáticas, que minimizem a necessidade de negociações discricionárias e políticas no Comitê.

O Simples Nacional é regido por uma lei complementar própria, que é objeto de constantes disputas e negociações no Congresso Nacional.

A criação de uma rampa de transição e, principalmente, a inversão da lógica do creditamento (tornando-o a regra em vez da exceção) exigiriam uma alteração legislativa de grande porte, que seria tão ou mais complexa do que a própria regulamentação do IBS.

Essa complexidade legislativa decorre do fato de que qualquer alteração no Simples Nacional afeta diretamente a competitividade das pequenas e microempresas, gerando resistência política de suas associações representativas.

A proposta de creditamento padrão exigiria uma integração sistêmica perfeita entre o ambiente do Simples Nacional (gerido pela Receita Federal) e o ambiente do Comitê Gestor do IBS. Cada nota fiscal eletrônica emitida por uma empresa do Simples para uma do regime geral teria que ser processada por ambos os sistemas para garantir que o crédito seja transferido para o comprador e o respectivo valor seja deduzido (ou compensado) da guia de pagamento do vendedor.

Qualquer falha nessa integração geraria insegurança jurídica e poderia inviabilizar a operação em larga escala.

Em primeiro lugar, destaca-se o foco no ganho de produtividade macroeconômica. A negociação política para a alteração da Lei Complementar 123/2006 deve ser centrada no argumento macroeconômico robusto do ganho de produtividade decorrente da integração das pequenas empresas às cadeias de valor.

Estudos devem ser encomendados para quantificar, com rigor econométrico, o impacto negativo da segregação atual das pequenas empresas e o potencial de crescimento do PIB decorrente de sua plena integração às cadeias de valor. Esses estudos devem ser amplamente divulgados, transformando a questão de uma negociação distributiva (quem ganha e quem perde) em uma questão de eficiência agregada (ganhos para todos).

Em segundo lugar, recomenda-se uma implementação gradual e faseada. A inversão da lógica do crédito poderia ser implementada de forma gradual, começando por setores específicos (por exemplo, comércio varejista ou serviços) ou por empresas acima de uma determinada faixa de faturamento dentro do próprio Simples, permitindo que os sistemas de tecnologia da informação sejam testados e ajustados antes de uma implementação em larga escala. Essa abordagem reduz o risco de falhas sistêmicas e permite aprendizado institucional.

6.3 DESAFIOS DA PROPOSTA 3 (CASHBACK): DESAFIOS ADMINISTRATIVOS E TECNOLÓGICOS

A implementação de um *cashback* em tempo real e em escala nacional é um desafio tecnológico e administrativo sem precedentes na história das políticas públicas brasileiras. Exigirá a criação de uma plataforma digital robusta, integrada aos sistemas de pagamento e capaz de identificar os beneficiários de forma segura e precisa.

A experiência indiana, onde falhas e atrasos significativos na implementação dos sistemas digitais comprometeram os benefícios esperados da reforma do GST, destaca a magnitude deste desafio.

A eficácia do *cashback* depende inteiramente da qualidade e da atualização contínua do Cadastro Único (CadÚnico). Um cadastro desatualizado pode levar a erros de inclusão (pagamento a quem não tem direito) e exclusão (não pagamento a quem tem direito), comprometendo fundamentalmente a focalização do programa e sua legitimidade política. A manutenção de um cadastro preciso em um país de dimensões continentais como o Brasil é uma tarefa de complexidade extraordinária.

Um sistema que devolve uma porcentagem do imposto efetivamente pago em cada compra exige a captura e o processamento de um volume gigantesco de dados (bilhões de notas

fiscais de consumidor eletrônicas mensalmente), a identificação precisa do comprador via Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a consolidação desses dados para o cálculo da devolução. Embora a tecnologia para processar esses dados exista, a escala da operação representa um desafio operacional e de segurança de dados sem paralelo.

Neste contexto institucional desafiador, é imperativo o investimento contínuo e robusto no Cadastro Único (CadÚnico). O sucesso do cashback depende de um compromisso político e orçamentário do governo federal com a modernização e a atualização contínua do CadÚnico, utilizando cruzamentos de dados com outras bases governamentais (como a Receita Federal, o INSS e o Ministério do Trabalho) para garantir sua precisão e atualidade. Esse investimento deve ser visto não como um custo, mas como um investimento fundamental na capacidade do Estado de implementar políticas públicas focalizadas.

Ademais, sugere-se a simplificação do desenho através da adoção de um valor fixo. Para mitigar a complexidade tecnológica inerente ao processamento de bilhões de transações, uma alternativa superior seria a adoção de um modelo de cashback de valor fixo mensal por família beneficiária, em vez de um percentual variável sobre as compras. O valor poderia ser calculado com base no consumo médio estimado para famílias de baixa renda, utilizando dados de pesquisas de orçamentos familiares.

Este modelo é administrativamente muito mais simples, pois não exige o processamento em tempo real de todas as notas fiscais, apenas o pagamento de um valor fixo aos beneficiários do CadÚnico, como já é feito no Programa Bolsa Família.

Paradoxalmente, esse modelo pode ser ainda mais progressivo, pois o valor fixo representa um percentual maior da renda das famílias mais pobres, gerando maior impacto redistributivo.

6.4 DESAFIOS DA PROPOSTA 4 (*CREDIT AND REFUND*): RISCO MORAL E CUSTO FISCAL

O principal desafio de um mecanismo de *credit and refund* para regimes específicos é o risco moral (empresas podem tentar inflar seus pedidos de crédito) e o custo fiscal direto para o governo.

A estratégia de implementação deve incluir a criação de coeficientes de crédito conservadores, baseados em estudos setoriais aprofundados, e um sistema de auditoria rigoroso e baseado em análise de dados para coibir fraudes. A transparência sobre o custo fiscal do

mecanismo é crucial para sua legitimidade política e para evitar críticas de que o mecanismo se torna um instrumento de subsídio oculto.

A possibilidade de solicitar um crédito presumido sobre uma base de cálculo estimada (por exemplo, o IBS implícito em um serviço financeiro) abre um potencial significativo para fraudes e para o planejamento tributário agressivo. Empresas podem tentar inflar suas aquisições de serviços para gerar créditos indevidos, explorando assimetrias de informação entre o contribuinte e a administração tributária.

O mecanismo impõe um custo fiscal direto ao Tesouro Nacional, que precisa ressarcir o Comitê Gestor pelos créditos concedidos. O controle sobre o montante total desses créditos e a verificação de sua legitimidade seriam tarefas complexas e que exigiriam uma capacidade de fiscalização e análise de dados muito sofisticada por parte da administração tributária brasileira.

Para mitigar esses riscos, a adoção de parâmetros conservadores é essencial. As alíquotas de crédito presumido devem ser definidas de forma conservadora, com base em estudos setoriais robustos e aprofundados, para minimizar o risco de concessão de créditos acima do imposto efetivamente pago na etapa anterior da cadeia produtiva.

Esse conservadorismo inicial pode ser ajustado ao longo do tempo, conforme a administração tributária adquira experiência com o mecanismo.

Complementarmente, a imposição de limites e travas sistêmicas atua como um mecanismo de controle robusto. O sistema pode incluir limites e travas, como um teto para o montante de crédito presumido que uma empresa pode solicitar em relação ao seu faturamento ou ao seu IBS devido. A fiscalização deveria ser baseada em análise de risco e malhas finas, focando em operações e contribuintes atípicos que se desviem significativamente dos padrões setoriais.

Como alternativa de longo prazo, propõe-se o foco na tributação da margem dos setores específicos. Uma estratégia de longo prazo seria avançar na capacidade técnica de se tributar a margem dos setores específicos (como o financeiro), o que eliminaria a necessidade do mecanismo de crédito presumido. A experiência de países que avançaram nessa área deve ser continuamente monitorada e adaptada ao contexto brasileiro.

Os desafios verificados e as respectivas estratégias de implementação para cada uma das propostas indicadas estão resumidas no quadro a seguir:

Quatro 4 – Desafios e estratégias de implementação das propostas

Proposta de Aprimoramento	Principal Desafio de Implementação	Estratégia de Superação Proposta
1. Alíquota Única	Economia Política: Resistência de grupos de interesse (agronegócio, saúde, educação) que se beneficiam das alíquotas reduzidas. Viés de status quo.	Transparência e Vinculação: Evidenciar o custo fiscal e a ineficiência das alíquotas reduzidas. Vincular legalmente a economia gerada à expansão do cashback.
2. Integração do Simples Nacional	Coordenação Federativa e Complexidade: Necessidade de alterar a LC 123/2006 e integrar perfeitamente os sistemas da Receita Federal e do Comitê Gestor.	Foco Macroeconômico e Gradualismo: Centrar o debate no ganho de produtividade agregada. Implementar a inversão do crédito de forma faseada (por setor ou faturamento).
3. Consolidação do Cashback	Administrativo e Tecnológico: Manutenção de um CadÚnico preciso em escala continental e processamento de bilhões de notas fiscais em tempo real.	Investimento e Simplificação: Investimento contínuo no CadÚnico com cruzamento de dados. Adoção de um modelo de valor fixo mensal por família, em vez de percentual variável.
4. Credit and Refund	Risco Moral e Custo Fiscal: Potencial para fraudes, planejamento tributário agressivo e custo direto para o Tesouro Nacional.	Conservadorismo e Controle: Definir coeficientes de crédito conservadores. Impor limites sistêmicos e focar na fiscalização por malha fina. Buscar a tributação da margem a longo prazo.

Fonte: dados de pesquisa, 2025.

Os desafios de implementação das quatro propostas de aprimoramento do IBS são reais e multidimensionais, mas não são intransponíveis. Cada um deles requer uma estratégia específica que combine rigor técnico, compreensão profunda da economia política da reforma, e investimento em capacidade institucional.

A transição do ideal ao factível não é um processo linear, mas um processo iterativo de aprendizado, ajuste e compromisso com os princípios fundamentais de um sistema tributário eficiente, justo e simples.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação se propôs analisar o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023, sob a ótica da teoria da tributação ótima e da experiência internacional comparada.

A pergunta central que norteou esta investigação foi: em que medida o desenho institucional e regulatório do IBS se aproxima do modelo de um sistema tributário ótimo, e quais são as propostas factíveis para mitigar as distorções introduzidas durante o processo político de sua aprovação?

Ao longo desta jornada analítica, que partiu do referencial teórico da tributação ótima e passou por um diagnóstico das imperfeições do novo imposto, constatou-se que a reforma representa, inegavelmente, um avanço histórico em relação ao caótico sistema anterior. A transição para um modelo de Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) dual ataca o cerne da complexidade e da cumulatividade que historicamente asfixiaram a produtividade da economia brasileira.

No entanto, a pesquisa também revelou que as concessões político-econômicas necessárias para a aprovação da reforma resultaram em desvios significativos em relação aos princípios da neutralidade e da simplicidade. A proliferação de alíquotas reduzidas, a criação de regimes específicos e a problemática interação com o Simples Nacional configuram fontes de ineficiência alocativa, quebras na cadeia de não cumulatividade e custos de conformidade ainda elevados.

A lição extraída da experiência indiana com o *GST* e das recomendações de organismos internacionais como o FMI e a OCDE é clara: a fragmentação do sistema tributário corrói seu potencial arrecadatório e distorce as decisões dos agentes econômicos.

Para responder ao desafio de aproximar o IBS do seu potencial transformador, a dissertação formulou um conjunto de quatro propostas de aprimoramento regulatório, estruturadas sob a premissa de transitar do ideal (o modelo teórico puro) para o ótimo factível (o melhor modelo possível dadas as restrições políticas e institucionais do Brasil):

1. Rumo à Alíquota Única: A proposição de um cronograma de longo prazo para a convergência gradual das alíquotas reduzidas para a alíquota padrão, vinculando legal e politicamente a economia fiscal gerada a essa medida à expansão do mecanismo de *cashback*. Esta troca substitui um subsídio ineficiente e regressivo por uma transferência de renda eficiente e progressiva, alinhando-se às melhores práticas globais.

2. Otimizando o Sistema Dual (Simples Nacional): A criação de rampas de transição suaves e a inversão da lógica de creditamento para empresas do Simples Nacional que operam no meio da cadeia produtiva (B2B). O objetivo é eliminar o degrau fiscal (*tax notch*) que desincentiva o crescimento das pequenas empresas e garantir sua integração eficiente e neutra às cadeias de valor.

3. Fortalecendo a Equidade (*Cashback*): A consolidação do *cashback* como o instrumento central e exclusivo de equidade social do IBS. A proposta defende um modelo de devolução de valor fixo mensal por família, focado nas camadas mais vulneráveis da população (CadÚnico), superando as limitações do modelo de devolução percentual atrelado ao consumo individual.

4. Restaurando a Neutralidade (*Credit and Refund*): A implementação de um mecanismo de ressarcimento de créditos para os adquirentes de serviços de setores submetidos a regimes específicos que geram cumulatividade residual, como o setor financeiro. A medida busca restaurar a integridade da cadeia de créditos, essencial para a eficiência de um IVA moderno.

A análise da economia política e dos desafios de implementação demonstrou que a efetivação dessas propostas exigirá um esforço coordenado e contínuo. A superação da resistência dos grupos de interesse beneficiados pelas alíquotas reduzidas, a complexidade da coordenação federativa na gestão do Simples Nacional e os desafios tecnológicos inerentes à operação do *cashback* em escala continental, são obstáculos consideráveis, mas não intransponíveis.

O desenho de estratégias de implementação baseadas na transparência, no gradualismo e no investimento maciço em tecnologia da informação (TI) e governança de dados é a chave para o sucesso.

A principal limitação deste estudo, como delineado na metodologia, é sua natureza predominantemente qualitativa e analítica.

A pesquisa baseou-se na aplicação de arcabouços teóricos da economia pública e do direito tributário, complementada pela síntese da literatura empírica existente e pela análise comparada de experiências internacionais. Não foram desenvolvidos modelos econométricos ou simulações quantitativas originais para estimar os impactos exatos das distorções identificadas ou das propostas formuladas.

Esta limitação, contudo, longe de ser um ponto final, configura-se como um convite à comunidade acadêmica e estabelece uma rica e urgente agenda para futuras pesquisas

quantitativas que possam aprofundar, quantificar e validar as conclusões e propostas aqui apresentadas.

Como modelo de quantificação dos benefícios e problemas apontados na presente dissertação sugere-se, para futuros trabalhos, que sejam observados os indicadores abaixo:

(i) Modelagem Quantitativa do Efeito *Bunching*: Utilizando microdados da Receita Federal, estimar econometricamente o tamanho do degrau fiscal entre o Simples Nacional e o regime geral do IBS e o consequente efeito *bunching* (concentração de empresas logo abaixo do limite de faturamento). A mesma metodologia pode ser usada para simular o impacto das propostas de rampas de transição na redução dessa distorção.

(ii) Análise de Equilíbrio Geral Computável (EGC): Construir um modelo de EGC para a economia brasileira para simular o impacto macroeconômico (sobre o PIB, o investimento, o emprego e o bem-estar) da substituição das alíquotas reduzidas pela expansão do cashback. Este tipo de análise é crucial para dar materialidade e sustentação política à Proposta 1 (convergência para a alíquota única).

(iii) Análise Comportamental do *Cashback*: Com a implementação do *cashback* em nível nacional, surgirá a oportunidade ímpar de realizar análises econométricas e experimentos naturais para investigar o impacto do programa sobre as decisões de consumo, poupança e, crucialmente, de formalização das famílias de baixa renda. A devolução do imposto pode criar um novo e poderoso incentivo para que os consumidores exijam a nota fiscal, contribuindo para a redução da evasão e o aumento da *C-efficiency*.

(iv) Estudos de Economia Política e Desenho Institucional: Aprofundar a análise sobre os mecanismos de governança do Comitê Gestor do IBS e os processos de negociação política que continuarão a moldar o imposto ao longo do tempo. Entender como o desenho institucional pode mitigar o risco de captura regulatória e evitar a deterioração do sistema por meio da reintrodução gradual de exceções e benefícios fiscais é um tema de pesquisa fundamental para a sustentabilidade da reforma.

Em suma, o sucesso e a longevidade do IBS dependem da capacidade da sociedade brasileira, de seus legisladores e de seus administradores públicos aprenderem com a teoria econômica e com os erros e acertos de outras nações; de resistir às pressões por exceções particularistas que minam a neutralidade e a base do imposto; e de investir continuamente na capacidade técnica e tecnológica do Estado para transformar a lei em uma realidade funcional e eficiente.

A transição do ideal ao factível não se encerra com a promulgação da lei ou de seus regulamentos; ela é um processo dinâmico e contínuo de vigilância, aprimoramento técnico e

compromisso com os princípios de um sistema tributário que deve ser, a um só tempo, promotor da eficiência alocativa, indutor da justiça social e caracterizado pela máxima simplicidade possível.

O futuro da produtividade, da equidade e do crescimento econômico sustentável do Brasil nas próximas décadas depende, em medida considerável, do sucesso e do aperfeiçoamento contínuo dessa empreitada histórica.

Com esta reflexão final, conclui-se a jornada analítica proposta pela presente dissertação, que partiu da identificação de um problema crônico, passou pela construção de um sólido arcabouço teórico, realizou um diagnóstico das soluções adotadas, formulou propostas de aprimoramento e analisou os desafios de sua implementação, buscando oferecer uma contribuição embasada e tempestiva para o debate público sobre a construção do futuro do sistema tributário brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fabio. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- ALM, J. Tax compliance and administration. In: BARTLETT, W. *et al.* (Ed.). **Handbook of Public Administration**. New York: Marcel Dekker, 1998. p. 741-768.
- BACHAS, P. *et al.* VAT cashback programs in practice: the case of Devolve-ICMS. In: **Rio Grande do Sul**, Brazil. Washington, D.C.: World Bank Group, 2025.
- BEVILACQUA, L. Incentivos fiscais de ICMS e subvenções para investimentos: tratamento fiscal após a edição da Lei Complementar n. 160/2017. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 42, p. 199-224, 2019.
- BHATTARAI, K. *et al.* **Impacts of direct and indirect tax reforms in Vietnam: A CGE analysis**. Economies, 2019.
- BIRD, R. M. VATs in federations and common markets. **SSRN Electronic Journal**, [s. l.], 2012.
- BIRD, R. M.; GENDRON, P. P. **The VAT in Developing and Transitional Countries**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- BOADWAY, R. The design of a VAT for Multi-government Jurisdictions: Lessons from Canada. In: **Fiscal Reforms in the Middle East**. Edward Elgar Publishing, 2010.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 21 dez. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 29 jan. 2026.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 29 jan. 2026.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 17 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp214.htm. Acesso em: 29 jan. 2026.
- BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2427840>. Acesso em: 29 jan. 2026.
- BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. **Ano de 2026 marca implementação da reforma tributária**. Brasília, DF, 2 jan. 2026. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2026/01/02/ano-de-2026-marca-implementacao-da-reforma-tributaria>. Acesso em: 12 jan. 2026

BROCKMEYER, A.; MASCAGNI, G.; NAIR, V.; WIMALASENA, S.; SOMERS, M. Does the value-added tax add value? Lessons using administrative data from a diverse set of countries. **Journal of Economic Perspectives**, v. 38, n. 1, p. 107-130, 2024.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics: Methods and Applications**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

CAMPOS, R. H. da C.; FERREIRA, R. T.; KLOECKNER, R. Vertical tax competition in Brazil: Empirical evidence for ICMS and IPI in the period 1995–2009. **Economia**, v. 16, n. 3, p. 331-351, 2015.

CANADA REVENUE AGENCY (CRA). **GST/HST Information for Selected Listed Financial Institutions**. RC4050(E) Rev. 20. Ottawa: CRA, 2020. (Documento oficial primário que detalha o funcionamento do Special Attribution Method - SAM e a recuperação de Input Tax Credits).

CARVALHO, L. X. *et al.* **Propostas de reforma tributária e seus impactos: Uma avaliação comparativa**. IPEA, Texto para Discussão, 2020.

CASSELS. **Zero-rating of cross border financial services**. Toronto: Cassels, 2024. Disponível em: <https://cassels.com/insights/gst-hst-rules-to-help-firms-compete-worldwide-zero-rating-of-cross-border-financial-services/>. Acesso em: 24 jan. 2026.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS (CIAT). **Three innovations in Brazil's value added tax reform**. Panamá: CIAT, 2025. Disponível em: <https://www.ciat.org/three-innovations-in-brazils-value-added-tax-reform/>. Acesso em: 29 jan. 2026.

CLEAR TAX. **GST Reforms in India: new rates, slabs and key changes in 2025**. [s. l.]. Disponível em: <https://cleartax.in/s/next-generation-gst-reforms>. Acesso em: 12 jan. 2026.

CNBC. **CNBC's Inside India newsletter: India's tax reform plans could fuel consumption growth**. [s. l.], 2025. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2025/08/21/cnbc-inside-india-newsletter-tax-reform-could-fuel-consumption-growth.html>. Acesso em: 21 ago. 2025.

CUNHA, Daniel; TESSEMA, Dawit; WANKURU, Peter C. Macro-Distributional Implications of VAT Reform Supporting Public Investment in Cabo Verde. **Washington, DC: International Monetary Fund**, 2026. (IMF Selected Issues Paper, n. 2026/020). DOI: 10.5089/9798229041850.018. Disponível em: <https://doi.org/10.5089/9798229041850.018>. Acesso em: 23 jul. 2026.

DE LA FERIA, R.; SWISTAK, A. **Designing a progressive VAT**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2024. (IMF Working Paper, WP/24/78). Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/01/12/The-Progressive-VAT-543589>. Acesso em: 29 jan. 2026.

DELALIBERA, Bruno R.; FERREIRA, Pedro Cavalcanti; GOMES, Diego B. P.; SOARES, Johann. Tax reforms and network effects. **Journal of Economic Dynamics and Control**, v. 163, p. 104862, jun. 2024. DOI: 10.1016/j.jedc.2024.104862.

DE MELLO, L. **Estimating a Fiscal Reaction Function: The Case of Debt Sustainability in Brazil**. IMF Working Paper WP/08/10, 2008.

DE MELLO, L. The Brazilian "Tax War": The Case of Value-Added Tax Competition among the States. **Public Finance Review**, v. 36, n. 2, p. 169-193, 2008.

DIAMOND, P. A.; MIRRLEES, J. A. Optimal taxation and public production I: production efficiency. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 61, n. 1, p. 8-27, 1971.

DWIVEDI, H. K. Seven years of GST: time to move beyond the exuberance. **South Asian Journal of Macroeconomics and Public Finance**, [s. l.], v. 13, n.1, 2024.

EBRILL, L.; KEEN, M.; BODIN, J. P.; SUMMERS, V. **The Modern VAT**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2001.

EICHFELDER, S., & SCHORN, M. Tax compliance costs: A business-administration perspective. **FinanzArchiv/Public Finance Analysis**, 68(2), 191-230.

EICHFELDER, S.; & VAILLANCOURT, F. Tax compliance costs: A review of cost burdens and cost structures. **Arqus Discussion Paper**, n. 178, 2014.

ERERO, Jean Luc. Contribution of VAT to economic growth: A dynamic CGE analysis. **Journal of Economics and Management**, v. 43, n. 1, p. 22–51, 2021. DOI: 10.22367/jem.2021.43.02

ETCO - Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial; EY. **Desafios do Contencioso Tributário Brasileiro**. São Paulo: ETCO, 2022. Disponível em: <https://www.etco.org.br/projetos/desafios-do-contencioso-tributario-brasileiro/>. Acesso em: 30 mar. 2026.

EUROPEAN COMMISSION. **Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/commission-guidelines-vat/vat-reports-published_en. Acesso em: 23 jul. 2026

EVANS, C. Taxation compliance and administrative costs: an overview. **Tax Compliance Costs for Companies in an Enlarged European Community**, v. 39, p. 447-468, 2008.

EY. (2025). **China officially enacts VAT law, ushering in a new era of tax governance**. Disponível em: https://www.ey.com/en_gl/technical/tax-alerts/china-officially-enacts-vat-law-usher-in-a-new-era-of-tax-governance. Acesso em 12 jan. 2026.

FIORINDO, V. P. **Neutralidade tributária e creditamento excessivo no IVA brasileiro**. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

DE MOOIJ, R.; HEBOUS, S.; KEEN, M. *Efficiency Aspects of the Value Added Tax*.

Washington, DC: International Monetary Fund, 2025. (IMF Working Paper, WP/25/165). DOI: 10.5089/9798229016124.001. Disponível em: <https://doi.org/10.5089/9798229016124.001>. Acesso em: 23 jul. 2026.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Fiscal Monitor: Fiscal Policy under Uncertainty. Washington, DC: International Monetary Fund, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.5089/9798229002516.001>. Acesso em: 23 jul. 2026.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Tax Policy Assessment Framework: Value-Added Tax. Washington, DC: International Monetary Fund, 2023. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/fad/tpaf/pages/vat.htm>. Acesso em: 30 mar. 2026.

GUO, Y. M., & Li, X. (2023). The impact of greater VAT tax neutrality on total factor productivity: Evidence from China's VAT credit refund reform in 2018. **Economic Analysis and Policy**, 78, 922-936. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0313592623000759>. Acessado em 30 mar. 2026.

HAJIRASULTHANA, M. K.; HUSSAIN, M. M. The mismatch in fiscal federalism: an analysis of revenue and expenditure responsibilities in Southern India (2014-2024). In: **Economic Transformation and Sustainable India**. [s. l.: s. n.], 2025.

HARZHEIM, A. V. Reforma Tributária no Brasil: simplificação e modernização do sistema com a Emenda Constitucional Nº 132/2023. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 2024, n. 1, 2024.

HUANG, Z., Yang, J., & Lai, M. (2024). **Can Vat Credit Refund Promote Corporate Innovation?** Evidence from China. SSRN. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4687870. Acesso em 30 mar. 2026.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2026.

IFS (INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES). Thresholds in the tax system: policy and administrative considerations. Londres: IFS, 2024. Disponível em: <https://ifs.org.uk/sites/default/files/2024-02/TLRC-Thresholds-in-the-tax-system-Policy-and-administrative-considerations-1.pdf>. Acesso em: fev. 2026.

INCHAUSTE, G.; MORGAN, M.; ROSS, M.; WARWICK, R. **Preferential VAT rates, cash transfers and redistribution**. IGC Working Paper, 2018.

IRD (INLAND REVENUE DEPARTMENT) - TE TARI TAAKE. 2024. **GST – Goods and Services Tax**. Disponível em: <https://www.ird.govt.nz/gst>. Acesso em 12 jan. 2026.

JELLEMA, J.; INCHAUSTE, G.; MORGAN, M.; ROSS, M. Redistribution via VAT and cash transfers: An assessment in four low and middle income countries. **IFS Working Paper WP18/11**, London: Institute for Fiscal Studies, 2018.

KEEN, M.; & LOCKWOOD, B. The value added tax: Its causes and consequences. **Journal of Development Economics**, v. 92, n. 2, p. 131-151, 2010.

Keen, M., & Mintz, J. The optimal threshold for a value-added tax. **Journal of Public Economics**, 88(3-4), 559-576. 2004.

LESICA, J. Elasticity of corporate taxable income: evidence from Canadian corporate tax kinks. **International Tax and Public Finance**, Berlin, v. 32, n. 1, p. 1-28, 2025.

LINDSAY, I. K. Tax fairness by convention: A defense of horizontal equity. **Florida Tax Review**, v. 19, p. 79, 2016.

LIPSEY, R. G.; LANCASTER, K. The general theory of second best. **The Review of Economic Studies**, Oxford, v. 24, n. 1, p. 11-32, 1956.

LIU, L., LOCKWOOD, B., & TAM, E. Small Firm Growth and the VAT Threshold: Evidence for the UK. **Warwick Economics Research Papers**, No. 1418, 2024. Disponível em: https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2022/twerp_1418_-_lockwood.pdf. Acesso em 12 jan. 2026.

LLEDO, V. D. Tax Systems under Fiscal Adjustment: A Dynamic CGE Analysis of the Brazilian Tax Reform. **Washington, DC**: International Monetary Fund, 2005. (IMF Working Paper, WP/05/142). DOI: 10.5089/9781451861617.001. Disponível em: <https://doi.org/10.5089/9781451861617.001>. Acesso em: 23 jul. 2026.

MAPLES, K.; SAWYER, A. The New Zealand GST and its Global Impact: 30 Years On. **New Zealand Journal of Taxation Law and Policy**, v. 23, n. 1, p. 9-45, 2017.

MARTINEZ, A. L.; COUTINHO, Júlia Leite; FORMIGONI, Henrique; SANTOS, Luis Paulo Guimarães dos. Litígio tributário e dívida corporativa: uma perspectiva brasileira. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 275–290, 2024. DOI: 10.14392/asaa.2024170111. Disponível em: <https://doi.org/10.14392/asaa.2024170111>. Acesso em: 23 jul. 2026.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Resumo – Regime específico de operações com bens imóveis**. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/regulamentacao-da-reforma-tributaria/lei-geral-do-ibs-da-cbs-e-do-imposto-seletivo/resumos-tecnicos/plp-68-2024_resumo-regime-especifico-de-operacoes-com-bens-imoveis.pdf. Acesso em 18 jan. 2026.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Resumo – Imposto Seletivo**. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/regulamentacao-da-reforma-tributaria/lei-geral-do-ibs-da-cbs-e-do-imposto-seletivo/resumos-tecnicos/plp-68-2024_resumo-imposto-seletivo.pdf. Acesso em 18 de jan. 2026.

MUSGRAVE, Richard A. **The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy**. New York: McGraw-Hill, 1959.

MUTHITACHAROEN, A.; WANICHTHAWORN, W. VAT threshold and small business

behavior: evidence from Thai tax returns. **International Tax and Public Finance**, New York, v. 28, n. 5, p. 1242-1275, 2021.

NEW ZEALAND INLAND REVENUE DEPARTMENT. **GST: A Practical Guide**. Edition 9, Wellington: IRD, 2024.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Consumption Tax Trends 2024**. Paris: OCDE Publishing, 2024.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Consumption Tax Trends 2024: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends**. Paris: OCDE Publishing, 2024.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Tax Policy Reforms 2025: OCDE and selected partner economies**. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: <https://www.oecd.org/>. Acesso em: 24 jan. 2026.

ORAIR, R. O. **Tax Reform in Brazil: Cashback as a Progressive Instrument**. INWINK Policy Brief, January 2026.

PODDAR, S. Canada's GST and Financial Services: Where Are We Now and Where Could We Be. **Canadian Tax Journal**, v. 64, n. 4, 2016.

PRADO, S. (Coord.). **A Guerra Fiscal no Brasil**. São Paulo: FESPSP, 2011.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária no Brasil 2023: análise por tributos e bases de incidência**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria>. Acesso em: 29 jan. 2026.

SANDFORD, C. (Ed.). **Tax compliance costs measurement and policy**. Bath: Fiscal Publications, 1995.

SCIENCEDIRECT. **The impact of greater VAT tax neutrality on total factor productivity: evidence from China's VAT credit refund reform in 2018**. Amsterdam: Elsevier, 2023. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/>. Acesso em: 24 jan. 2026.

SENADO NOTÍCIAS. **'Imposto do pecado': veículos, loterias, álcool e cigarros terão maior taxaço**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/16/imposto-do-pecado-veiculos-loterias-alcool-e-cigarros-terao-maior-taxacao>. Acesso em 18 de jan. 2026.

SENADO NOTÍCIAS. **Reforma tributária assegura desconto de 30% e até isenção de IBS e CBS**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/16/reforma-tributaria-assegura-desconto-de-30-e-ate-isencao-de-ibs-e-cbs>. Acesso em 18 de jan. 2026.

SENADO NOTÍCIAS. **Reforma tributária estabelece 11 regimes específicos para setores da economia**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/18/reforma-tributaria-estabelece-11-regimes-especificos-para-setores-da-economia>. Acesso em 18 jan. 2026.

SHARMA, R. R. *et al.* **Optimal dual-regime business tax systems**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2025. (NBER Working Paper, n. 34418). Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w34418>. Acesso em: 29 jan. 2026.

SLEMROD, J.; YITZHAKI, S. Tax avoidance, evasion, and administration. In: AUERBACH, A. J.; FELDSTEIN, M. (Ed.). *Handbook of public economics*. **Amsterdam: Elsevier**, 2002. v. 3, p. 1423-1470.

SOUZA, K. B. de; CARDOSO, D. F.; DOMINGUES, E. P. Medidas recentes de desoneração tributária no Brasil: uma análise de equilíbrio geral computável. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 70, n. 1, p. 99–125, jan./mar. 2016. DOI: 10.5935/0034-7140.20160006.

STIGLITZ, J. E. Utilitarianism and horizontal equity: The case for random taxation. **Journal of Public Economics**, v. 18, n. 1, p. 1-33, 1982.

STIGLITZ, J. E.; ROSENGARD, Jay K. **Economics of the Public Sector**. 4. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2015.

SZELBRACIKOWSKI, D. C. **Guerra fiscal de ICMS no Brasil**: exame sobre a unanimidade exigida para a concessão de incentivos fiscais no Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2016.

TAX FOUNDATION. **Excise taxes are most harmful to the poor**. [s. l.], 2025. Disponível em: <https://taxfoundation.org/blog/excise-taxes-regressive-harmful-poor/>. Acesso em: 5 nov. 2025.

THOMAS, A. **The Distributional Effects of Value-Added Taxes in OECD Countries**. Thesis, Victoria University of Wellington, 2021. Disponível em: https://openaccess.wgtn.ac.nz/articles/thesis/The_Distributional_Effects_of_Value-Added_Taxes_in_OECD_Countries/17151065. Acesso em 4 jan. 2026.

WARWICK, R. *et al.* The redistributive power of cash transfers vs VAT exemptions: a multi-country study. **World Development**, Oxford, v. 151, p. 105742, 2022. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v151y2022ics0305750x21003570.html>. Acesso em 2 jan. 2026.

WARWICK, R. *et al.* **The redistributive power of cash transfers vs VAT exemptions: A multi-country study**. *World Development*, v. 151, p. 105742, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105742>. Acesso em 18 jan. 2026.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data** (2nd ed.). Cambridge, MA: The MIT Press, 2010.

WORLD BANK. **Doing Business 2020**: Comparing Business Regulation in 190 Economies. Washington, DC: World Bank, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1440-2>. Acesso em 18 jan. 2026.

WORLD BANK. **Doing Business Subnacional Brasil 2021**. Washington, DC: World Bank,

2021. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/149941636370484994>. Acesso em 18 jan. 2026.

WORLD BANK. **Insights from a Personalized VAT Cashback Program**. Policy Brief, Washington, DC, 2022. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/099012226092584086>. Acesso em 12 nov. 2025.

WORLD BANK. **Super, Medium, or Mini VAT?** Understanding how the Value-Added Tax works in the world and its challenges for Argentina. Washington, D.C.: World Bank Group, 2025. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2025/11/12/-super-medio-o-mini-iva>. Acesso em: 12 nov. 2025.

WORLD BANK. **The challenges of the Goods and Service Tax (GST) implementation in India**. Washington, D.C.: World Bank Group, 2018. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/846611542608567754/pdf/The-Challenges-of-the-Goods-and-Service-Tax-GST-implementation-in-India.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2026.

YANG, Y.; YU, X.; DU, J. The impact of China's value-added tax credit refunds on enterprise labor demand: ex-ante analysis and ex-post test. **PLOS ONE**, San Francisco, v. 19, n. 6, e0305249, 2024. DOI: 10.1371/journal.pone.0305249. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11166334/>. Acesso em: 30 mar. 2026

YU, W.; WANG, C.; ZHU, K.; KANG, H. Can value-added tax refund policy alleviate corporate financial distress? Evidence from China. **International Review of Economics & Finance**, Amsterdam, v. 103, art. 104415, 2025. DOI: 10.1016/j.iref.2025.104415.

ZU, Y. VAT/GST Thresholds and Small Businesses: Where to Draw the Line? **Canadian Tax Journal**, Vol. 66, No. 2, 2018.