

# Desafios da regulamentação da reforma tributária

É importante que regulamentação saia o quanto antes, mas ela deve ser conduzida com cautela para não esvaziar o próprio propósito de tornar a tributação mais simples, transparente e não cumulativa

Por Gabriel Madeira, Mário Westrup e Guilherme Floresti

23/04/2024 15h41 · Atualizado há 5 minutos



Vista do plenário do Senado durante votação da PEC da reforma tributária — Foto: Marcos Oliveira/Agência Senado

Marco essencial da economia brasileira, a reforma tributária (Emenda Constitucional nº 132/2023) agora percorre um longo caminho para a sua regulamentação. As leis complementares (e os subsequentes normativos) serão responsáveis pela implementação de pontos fundamentais, como a formação, utilização e delimitação dos créditos tributários, a definição dos regimes especiais e a determinação das alíquotas nominais, dentre outros. Sem isso, a reforma não passará de uma carta de intenções.

A primeira versão do texto da regulamentação deve ser apresentada pelo Ministério da Fazenda ainda no primeiro semestre deste ano. A expectativa é de que as alterações sejam condensadas em poucos projetos de lei, todos bem extensos. Eles serão submetidos ao Congresso, onde deverão sofrer novas alterações.

Neste contexto, há uma dualidade entre uma rápida aprovação dos projetos de lei e a qualidade de seus conteúdos. Se por um lado é importante que a regulamentação saia o quanto antes para que os agentes econômicos possam se adaptar ao novo paradigma, por outro é desejável que ela seja conduzida com cautela para não esvaziar as diretrizes constitucionais e o próprio propósito da reforma, que é induzir eficiências a fim de tornar a tributação mais simples, transparente e não cumulativa.

Enquanto o tempo de aprovação depende fundamentalmente do processo político, garantir a qualidade do texto requer um acompanhamento atento pela sociedade, que deve analisá-lo sob múltiplas óticas. É relevante entender os impactos que a regulamentação trará às várias esferas da economia, incluindo as diversas atividades, setores e regiões. Por este motivo, empresas, consumidores e representantes do Poder Público têm demonstrado interesse em projetar tais efeitos sob os diferentes formatos que a regulamentação pode assumir, podendo assim contribuir para o debate com informações e análises e se preparar para o novo cenário.

Trata-se de uma análise complexa, com algumas questões importantes. A regulamentação permitirá que todas as atividades econômicas se creditem adequadamente? Quais setores devem receber tratamento especial? Quais as dificuldades na operacionalização de créditos? Quais critérios e qual lógica econômica serão utilizados para definir os regimes e alíquotas especiais? Qual deve ser o desenho das alíquotas nominais para que, uma vez abatidos os créditos, sejam minimizadas as distorções que resultam em ineficiências na economia?

Dimensionar os efeitos da Reforma é uma tarefa desafiadora. Dada sua abrangência, ela impactará agentes econômicos tanto diretamente, em função de mudanças na carga a cada um deles, como indiretamente, por meio dos preços relativos, refletindo repasses de custos tributários ao longo da cadeia. Tais impactos nos preços, por sua vez, trarão mudanças nas alocações de insumos, na distribuição da produção e no consumo final da economia

A estimação das variações de preço esperadas é dificultada pela complexidade da partida – a estrutura atual, com muitos tributos e um conjunto gigantesco de exceções e especificidades regionais – e pelo longo período de transição até a conclusão da Reforma, adotado com o objetivo de superar impasses e permitir uma calibragem das alíquotas.

Estimar os impactos esperados de diferentes formatos da nova regulamentação sobre agentes específicos requer um substancial esforço, que inclui o levantamento de dados e a aplicação de modelos econômicos. Deve-se considerar as regras tributárias atuais (federais, estaduais e municipais), estruturas de custo e as interrelações entre os setores da economia. Esses dados muitas vezes estão disponíveis em bases públicas do IBGE e das diferentes esferas de governo. Por outro lado, a literatura econômica dispõe de modelos que permitem tratar simultaneamente de múltiplos setores encadeados entre si - os chamados modelos de equilíbrio geral, que podem ser adaptados para estimar os efeitos da reforma, se devidamente adequados ao objeto de interesse de cada análise.

Apesar dos desafios e da importância de que a reforma tributária avance rapidamente, é crucial que a regulamentação seja acompanhada com atenção e qualidade técnica, o que contribuirá para minimizar as incertezas. Ao mesmo tempo, é preciso assegurar um texto que permita um sistema de compensação de créditos eficaz, que os regimes especiais sejam pautados por propósitos econômica e socialmente justificáveis e que as alíquotas façam frente às necessidades fiscais, minimizando distorções e ineficiências. Negligenciar esses objetivos pode fazer com que a emenda saia pior que o soneto, frustrando o fim maior de simplificar a tributação e aumentar a produtividade da economia brasileira.

**Gabriel Madeira é professor de economia da Universidade de São Paulo**

**Mário Nazzari Westrup é contador e consultor da Tendências Consultoria**

**Guilherme Venturini Floresti é advogado e consultor da Tendências Consultoria.**