

O peso fiscal da transição da reforma tributária

A dependência histórica de benefícios tributários como instrumento de política econômica eleva a probabilidade de pressões políticas por ampliação de compensações ou flexibilização de regras originalmente pactuadas

Por Mário Westrup e Silvio Campos Neto

06/03/2026 05h01 · Atualizado há 3 dias

A Reforma Tributária promove uma inflexão estrutural no federalismo fiscal brasileiro ao eliminar, de forma gradual, o uso de incentivos tributários como instrumento de competição entre entes subnacionais. O novo modelo desloca o foco da atração de investimentos da engenharia fiscal para fatores reais de competitividade, como produtividade, logística e acesso a mercados. Essa mudança corrige distorções relevantes do sistema anterior, mas produz um choque inicial sobre Estados e municípios que estruturaram parte significativa de suas estratégias de desenvolvimento a partir desses mecanismos.

Como resposta a esse redesenho, a própria reforma instituiu instrumentos voltados a administrar os efeitos econômicos e políticos da transição. O Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF) foi concebido para indenizar contribuintes privados pela extinção antecipada de incentivos tributários regularmente concedidos, enquanto o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) tem por objetivo financiar investimentos estruturantes capazes de sustentar a competitividade regional no novo regime. Ambos operam como mecanismos de estabilização federativa, reduzindo resistências políticas e viabilizando a substituição do modelo anterior.

Ambos os fundos transformam a transição tributária em compromisso orçamentário direto e prolongado da União, com valores definidos em termos nominais e sujeitos à correção anual pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ao longo do período de implementação. Dessa forma, o compromisso fiscal da transição já está contratado em lei, reduzindo o grau de discricionariedade orçamentária futura e criando obrigações plurianuais com impacto direto sobre o resultado primário. A relevância reside menos no horizonte final da reforma e mais na capacidade de gestão fiscal, institucional e política ao longo da transição, quando essas obrigações coexistirão com outras pressões sobre o orçamento.

No caso do FCBF, foi prevista uma trajetória de aportes federais nominais, com valor de referência de R\$ 8 bilhões em 2025 e crescimento gradual até R\$ 160 bilhões em 2032. No entanto, o orçamento originalmente aprovado para 2025 previu dotação significativamente inferior, da ordem de R\$ 80,87 milhões, muito aquém do valor nominal de referência estabelecido para o início da trajetória do fundo. Apenas no final de 2025, por meio de crédito adicional autorizado pelo Congresso Nacional, foi viabilizado um aporte de aproximadamente R\$ 8,3 bilhões ao FCBF, permitindo o cumprimento formal do cronograma naquele exercício. O episódio evidencia, desde o início da transição, a sensibilidade fiscal e política do mecanismo e a distância potencial entre o desenho legal e a execução orçamentária, especialmente em um ambiente de restrição fiscal.

O FNDR, por sua vez, possui desenho ainda mais ambicioso e de longo prazo. O fundo deverá iniciar sua operação em 2033, com dotação de R\$ 112 bilhões e, a partir de 2043, passar a contar com valor fixo anual de R\$ 60 bilhões. Os recursos serão distribuídos aos Estados segundo critério ponderado, sendo 30% pela população estadual e 70% pelo coeficiente do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Trata-se, portanto, de um instrumento permanente de política regional, com impacto fiscal relevante e recorrente para a União ao longo de várias décadas. Ao contrário de mecanismos transitórios típicos de reformas fiscais, o FNDR consolida uma obrigação estrutural, com efeitos que se estendem além do período formal de transição.

A heterogeneidade fiscal e administrativa dos Estados amplia o desafio dessa transição. Enquanto alguns entes apresentam maior capacidade de absorver o fim dos incentivos e se adaptar ao novo modelo, outros enfrentam restrições de caixa, elevado endividamento e menor flexibilidade para acomodar choques transitórios. A dependência histórica de benefícios tributários como instrumento de política econômica cria assimetrias relevantes na capacidade de adaptação, elevando a probabilidade de pressões políticas por ampliação de compensações ou flexibilização de regras originalmente pactuadas.

É por esse canal que dificuldades regionais podem se converter em potencial risco fiscal indireto para a União. A experiência brasileira mostra que desequilíbrios persistentes nos Estados frequentemente resultam em renegociações de dívida, ampliação de transferências ou outras formas de socorro federal. Ainda que não se trate de risco imediato, a transição da reforma pode gerar passivos contingentes relevantes, sobretudo se combinada a choques macroeconômicos adversos ou à frustração de expectativas quanto aos efeitos econômicos positivos do novo sistema.

Esse quadro ganha relevância adicional quando considerado à luz do delicado cenário fiscal brasileiro, marcado por um nível de endividamento elevado e em ascensão e pela completa ausência de espaço orçamentário para acomodar novas despesas primárias nos próximos anos, diante de despesas obrigatórias crescentes e que já atingem cerca de 95% do orçamento. Nesse contexto, a execução integral dos aportes previstos aos fundos competirá com outras prioridades orçamentárias, tornando a gestão dessas obrigações parte da estratégia fiscal de médio e longo prazo. A previsibilidade legal dos valores não elimina o desafio político e fiscal de sua execução, especialmente em períodos de desaceleração econômica ou restrição de receitas.

Nesse contexto, a governança do novo sistema assume papel central. A atuação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS) será determinante para a estabilidade do período de implementação, não apenas pela definição de critérios operacionais, mas também pela capacidade de mitigar conflitos federativos, reduzir assimetrias interpretativas e preservar previsibilidade decisória. A coordenação entre os entes será condição para evitar que tensões políticas e orçamentárias se traduzam em incerteza fiscal ou pressões adicionais sobre o orçamento.

O potencial risco fiscal associado à reforma não decorre do novo modelo de tributação do consumo em si, mas da forma como a transição será financiada, governada e politicamente sustentada. A credibilidade do cronograma nominal do FCBF, a sustentabilidade de longo prazo do FNDR e a solidez da coordenação institucional serão decisivas para que a mudança estrutural pretendida se traduza em ganhos duradouros de eficiência, sem a geração de pressões fiscais indesejadas ao longo do processo.

Mário Nazzari Westrup é contador e consultor da Tendências Consultoria.

Silvio Campos Neto é economista e sócio da Tendências Consultoria.