

Tributação indireta e defesa da concorrência no Brasil

A Reforma Tributária revela o peso da tributação na formação da concorrência brasileira

Por Maílson da Nóbrega e Mário Westrup

06/07/2026 05h02 - Atualizado 06/07/2026 05h03

A defesa da concorrência ocupa posição central nas economias de mercado. No Brasil, ela amadureceu institucionalmente por meio da repressão a cartéis, do controle de atos de concentração e da vigilância sobre abusos de poder econômico. Esse processo produziu um sistema concorrencial sofisticado entre os países emergentes. Menos atenção foi dada, contudo, a outra dimensão capaz de influenciar os mercados. Trata-se de como a tributação indireta alterou custos, preços relativos e decisões de investimento. A Reforma Tributária oferece a oportunidade de revisitar essa trajetória e refletir sobre uma separação institucional que, embora naturalizada, talvez tenha condicionado silenciosamente parte importante da dinâmica competitiva brasileira.

O Brasil desenvolveu instrumentos sofisticados para proteger a concorrência contra distorções produzidas por agentes privados, mas naturalizou, durante décadas, distorções concorrenciais produzidas pelo próprio Estado por meio da tributação indireta. Enquanto o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) investigava condutas capazes de elevar preços ou restringir a rivalidade entre empresas, o próprio desenho do sistema tributário frequentemente produzia diferenças entre concorrentes igualmente eficientes. Distorções do sistema atual alteraram a formação dos custos relativos da economia brasileira, influenciando a localização dos investimentos, a organização das cadeias produtivas e a distribuição da rentabilidade entre setores e empresas.

Essa aparente contradição não decorreu de omissão deliberada, tampouco revela falha evidente das instituições responsáveis por cada agenda. O antitruste brasileiro foi fortemente influenciado pela tradição norte-americana, voltada sobretudo à identificação e repressão de condutas privadas capazes de comprometer o funcionamento dos mercados. A tributação indireta, por sua vez, foi apropriada como instrumento de desenvolvimento regional, política industrial e acomodação das tensões inerentes ao federalismo brasileiro. Consolidou-se, assim, uma divisão institucional. A defesa da concorrência voltou seu olhar para o comportamento das empresas. A tributação concentrou-se na arrecadação, na distribuição federativa de receitas e na utilização do sistema fiscal como mecanismo de indução econômica.

Essa especialização institucional produziu ganhos evidentes. O país aperfeiçoou sua capacidade de investigar cartéis, analisar operações societárias complexas e desenvolver jurisprudência sofisticada em matéria concorrencial. Ao mesmo tempo, utilizou a tributação como instrumento de desenvolvimento, compensação regional e acomodação política. A especialização, contudo, produz pontos cegos.

A ausência de diálogo entre esses dois universos fez com que os efeitos concorrenciais da tributação indireta permanecessem, em larga medida, invisíveis ao olhar antitruste. Não porque tais efeitos fossem irrelevantes, mas porque pertenciam a outro domínio decisório. Em consequência, questões relacionadas à eficiência concorrencial passaram a ser discutidas sem que os incentivos tributários integrassem plenamente o diagnóstico, enquanto decisões tributárias eram formuladas sem que seus efeitos sobre a rivalidade entre empresas ocupassem posição central no debate. A concorrência passou a ser observada como fenômeno predominantemente privado, enquanto parte das regras que moldavam o ambiente competitivo permanecia fora do campo tradicional de análise.

A comparação internacional ajuda a compreender a singularidade da experiência brasileira. Nos Estados Unidos, a relativa neutralidade dos tributos incidentes sobre o consumo permitiu que a política concorrencial ignorasse essa dimensão sem perdas analíticas significativas. Na União Europeia, benefícios fiscais seletivos passaram a ser examinados também sob a ótica de seus efeitos sobre a concorrência. O Brasil ocupou posição peculiar nesse espectro: incorporou instrumentos modernos de defesa da concorrência em um dos ambientes tributários menos neutros do mundo, sem desenvolver mecanismos equivalentes para avaliar os impactos concorrenciais produzidos pelo próprio desenho da tributação indireta.

Em certa medida, o instrumental analítico do antitruste contemporâneo foi importado sem que fosse considerado o contexto tributário relativamente neutro que ajudou a moldar seus pressupostos originais. O resultado foi a convivência entre instituições concorrenciais sofisticadas e um ambiente tributário capaz de influenciar a dinâmica competitiva.

É justamente nesse ponto que a Reforma Tributária assume relevância como lente retrospectiva. Embora seu objetivo principal não seja concorrencial, a transição para a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), ao ampliar a não cumulatividade, reduzir parte das assimetrias históricas e enfraquecer a guerra fiscal, também altera elementos que influenciaram a dinâmica competitiva brasileira durante décadas. Mais do que redistribuir carga tributária, a Reforma permite revisitar uma pergunta: quanto da competição observada nos mercados refletia eficiência econômica efetiva e quanto era condicionada pelas próprias regras tributárias que organizavam o ambiente de negócios?

A Reforma Tributária não eliminará todas as distorções existentes na economia brasileira, nem transformará empresas ineficientes em organizações produtivas por decreto. Seu legado mais relevante, sob a ótica concorrencial, talvez resida em tornar visíveis efeitos que por décadas permaneceram diluídos na complexidade do sistema tributário. Ao reduzir parte das não neutralidades que moldaram a competição, a transição permitirá observar com maior clareza quais vantagens decorrem da capacidade de gerar valor e quais dependem da preservação de arranjos fiscais específicos.

Durante décadas, tratamos a defesa da concorrência e a tributação indireta como problemas distintos. A experiência brasileira sugere que talvez nunca tenham sido. Se a Reforma Tributária reduzir parte das não neutralidades que moldaram silenciosamente a competição entre empresas, ela também inaugura um novo desafio institucional: incorporar essa nova realidade ao repertório analítico das autoridades responsáveis pela defesa da concorrência. Em um país em que o Estado participou ativamente da formação dos custos relativos da economia, compreender a concorrência exige olhar não apenas para o comportamento dos agentes econômicos, mas também para as regras que moldaram o próprio ambiente competitivo.

Maílson da Nóbrega, ex-ministro da Fazenda, é sócio da Tendências Consultoria.

Mário Nazzari Westrup é contador e consultor sênior da Tendências Consultoria.