

## RESUMO

A Emenda Constitucional nº 132/23 instituiu o IVA-Dual (IBS e CBS) no Brasil, pautado pelo princípio da neutralidade. Contudo, o longo período de transição (2026-2032) gera um paradoxo: a coexistência do regime antigo, com creditamento restrito sobre o ativo imobilizado, e do novo regime, com crédito financeiro pleno, cria um potente incentivo à postergação de investimentos (*bunching*). Esta monografia analisa como essa assimetria intertemporal, sob a ótica do Valor Presente Líquido (VPL), torna racional o adiamento da aquisição de bens de capital, ameaçando a reindustrialização nacional. O trabalho argumenta que este fenômeno, uma externalidade econômica causada pela própria transição, não representa uma falha jurídica do IVA, mas frustra o objetivo constitucional do desenvolvimento. Conclui-se que a solução para neutralizar esse incentivo não deve vir de dentro do IVA-Dual, mas de uma ferramenta extra-sistema. Propõe-se, assim, a utilização da depreciação acelerada, no âmbito do IRPJ e da CSLL, como legítimo instrumento de política extrafiscal capaz de reequilibrar o VPL do investimento, servindo como uma política-ponte para garantir a eficácia da reforma sem comprometer o parque industrial brasileiro.

**Palavras-chave:** Reforma Tributária. IVA. Neutralidade. Bens de Capital. Depreciação Acelerada.

## A Neutralidade Intertemporal: o desafio dos bens de capital na transição da reforma tributária

### Introdução

A Emenda Constitucional nº 132/23 (EC 132/23) representou uma profunda mudança de paradigma na tributação do consumo brasileira. Ao adotar um modelo de Imposto sobre Valor Agregado, o IVA-Dual, composto por um imposto sobre bens e serviços (IBS) de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, e uma contribuição sobre bens e serviços (CBS), de competência da União, o Brasil insere-se em um movimento global de modernização e padronização dos sistemas tributários à economia globalizada e dinâmica da contemporaneidade.

O IVA-Dual é informado pela neutralidade. Isso implica, segundo leciona André Mendes Moreira, que sua incidência sobre a cadeia econômica não deve, tanto quanto possível, ser um fator relevante para a escolha dos agentes econômicos, idealmente guiados pela eficiência, e não pela indução tributária do IVA. Isso se operacionaliza, segundo o professor da USP, em dois aspectos: equalização da base tributária entre bens e serviços similares (neutralidade horizontal) e no esforço para se evitar a cumulatividade – efeito cascata da tributação (neutralidade vertical). A neutralidade do IVA, embora eminentemente jurídica – posto que positivada no sistema jurídico-constitucional – surge no sistema econômico (MOREIRA, 2023). Economistas como Adam Smith, em *A Riqueza das Nações*, e Richard Epstein, da University of Chicago (EPSTEIN, 1986), destacam a relevância da neutralidade para o sistema tributário – notadamente no bojo da tributação sobre o consumo.

A elevação da neutralidade a princípio informador do IBS e da CBS, com a previsão de redução drástica dos *enésimos* regimes fiscais especiais, diferenciados, etc., atualmente vigente no modelo tributário atual – a seguir examinado – e com promessa de uma não-cumulatividade pretensamente ampla, com a garantia do crédito *financeiro e imediato* sobre o tributo incidente nos custos da atividade econômica, é uma aposta para a garantia do objetivo constitucional do desenvolvimento nacional neste século. É isso que defende Alan A. Tait, para quem a adoção de um Imposto sobre Valor Agregado é precisamente o que permite a superação de sistemas tributários caóticos e disfuncionais, que ele descreveu como impostos sobre o volume de negócios (*turnover taxes*). Para Tait, a substituição desse caos – marcado pela ausência de uma base legal clara, milhares de alíquotas implícitas e a necessidade de *barganha* com o fisco – por um IVA neutro e transparente não é apenas uma modernização,

mas um passo fundamental para que a economia de um país possa operar de forma eficiente e se integrar ao mercado global (TAIT, 1992).

Historicamente, os modelos de tributação sobre o consumo no Brasil, embora costumem observar técnicas de não-cumulatividade, aproximam-se do caos tributário descrito por Tait. Em célebre trabalho sobre o tema, André Mendes Moreira analisou como a não-cumulatividade foi operacionalizada em diversos tributos do ordenamento jurídico pátrio. Nesta seara, merecem especial destaque as conclusões do autor sobre a técnica de abatimento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestaduais e Telecomunicações (ICMS), e das contribuições ao Programa de Integração Social (PIS) e ao financiamento da seguridade social (Cofins). De fato, em diversas passagens da obra de Moreira é possível verificar como, ao longo do tempo, a não-cumulatividade foi mitigada no Brasil. Nesse contexto, o caso dos bens destinados ao ativo imobilizado é especialmente relevante, dado que estes estiveram no centro de longas disputas entre os fiscos e os contribuintes no que tange ao direito de apropriação de crédito sobre a aquisição dos bens pelas empresas.

A problemática da restrição ao crédito é relevante e, como evidenciado acima, é um dos problemas que os modelos de IVAs modernos objetivam resolver. No Brasil, e especialmente no caso dos bens do ativo imobilizado, trata-se de questão cuja relevância jurídica não pode ser desprezada. O direito tributário reconhece que a *cumulatividade* verificada quando o tributo pago nesses casos não pode ser recuperado na via do crédito representa um ônus econômico, caracterizado pela integralização do tributo ao custo de aquisição do ativo (MOREIRA, 2009). Outrossim, o aumento do custo de investimento é comprovadamente um entrave à modernização da indústria.

A Constituição elenca o desenvolvimento nacional entre os objetivos da República (art. 3º, II). Nesse sentido, Celso Furtado leciona que o desenvolvimento deve ser compreendido em seu aspecto econômico e social (FURTADO, 2004). Em todo caso, a história demonstra como a industrialização foi relevante para o desenvolvimento das nações. O Brasil possui uma trajetória de industrialização peculiar que pode ser dividida em quatro fases: 1) Primeira fase (1550 a 1808): engenhos de açúcar; 2) Segunda fase (1808 a 1929): cafeicultura; 3) Terceira fase (1930 a 1955): indústria de base; e 4) Quarta fase (a partir de 1956): indústria de transformação.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a participação da indústria no PIB nacional apresentou contínua elevação de 1947 até 1985, seguida por uma forte queda nessa participação nos anos posteriores, tendo atingido o menor índice na série

histórica no ano de 2017. Essa série histórica demonstra que houve uma desindustrialização precoce da economia brasileira, que “representa um claro fator limitador do desenvolvimento”. Ao contrário de países ricos, o Brasil perde participação da indústria de transformação no Produto Interno Bruto (PIB), sem que ela tenha contribuído para a ampliação de renda *per capita* do país (LACERDA, 2022), tornando-se essencial a reindustrialização da economia nacional para que se atinja níveis de desenvolvimento.

É precisamente neste contexto de estagnação industrial e elevado “custo-Brasil” que a Reforma Tributária se apresenta como uma das principais ferramentas de política econômica. Isso porque, a não-cumulatividade preconizada na Constituição para o IVA-Dual, em teoria, garantirá o direito ao crédito imediato e integral de todo tributo incidente na aquisição de bens e serviços utilizados na atividade econômica, incluindo, de forma central, os bens do ativo imobilizado. Supera-se, assim, a lógica restritiva do crédito físico (MOREIRA, 2009) e o modelo de creditamento fracionado, eliminando-se a distorção do tributo incorporado ao custo que onera o investimento. Assim, em tese, a reforma tem potencial para ser um vetor da reindustrialização, ao baratear o investimento em capital e tecnologia.

Não obstante, a EC 132/23 estabeleceu um período de transição relativamente longo, de 2026 a 2032, no qual o modelo antigo (IPI, ICMS, PIS e Cofins) coexistirá com o novo (IBS e CBS). Nesse sentido, o hiato temporal entre os dois regimes tem o potencial de introduzir uma acentuada assimetria econômica. Isso porque, o agente econômico passa a confrontar a decisão de investir hoje, sob um regime em que o crédito é restrito e o tributo onera seu fluxo de caixa, ou aguardar para investir na vigência plena do novo modelo, a partir de 2033, sob um regime em que o crédito sobre o mesmo bem será integral e imediato. Esta é a questão sobre a qual este trabalho passará a se debruçar.

## **1. O paradoxo da neutralidade na Reforma Tributária**

### **1.1. O custo do investimento no modelo pré-reforma**

Consoante introduzido, embora utilizando-se de técnicas de não-cumulatividade, o modelo de tributação do consumo no Brasil antes da RTC apresentava características do que Tait denominou de *turnover tax*, com resíduos significativos de cumulatividade tributária. Essa distorção foi examinada com maestria na obra de André Mendes Moreira dedicada à não-cumulatividade. Moreira explica que o crédito decorrente da não-cumulatividade pode ser físico ou financeiro (MOREIRA, 2009). No crédito financeiro, pilar do IVA moderno, o contribuinte se apropria do tributo incidente sobre todas as entradas e custos de sua atividade, independentemente de sua destinação física. Já no crédito físico, a apropriação é restrita ao

imposto incidente sobre insumos que se consomem fisicamente no processo produtivo ou que integram o produto final.

Tanto o IPI quanto o ICMS foram estruturados sob a lógica do crédito físico (MOREIRA, 2009), que impõe restrições ao creditamento com base na participação do insumo no produto final. No âmbito do IPI, foram recorrentes as disputas sobre o direito de crédito na aquisição de bens do ativo imobilizado, sob o argumento fiscal de que estes não se *consumiam* diretamente no processo. Outrossim, a regra na exação federal é que o tributo pago na aquisição de bens para o ativo imobilizado não gera direito a crédito.

O ICMS positivou o crédito financeiro com o advento da Lei Complementar nº 87/97 (Lei Kandir), que posteriormente foi alterada pela LC 102/00, que previu que a apropriação de créditos sobre a aquisição de bens do ativo fixo seria fracionado à razão de 1/48 por mês. Trata-se do Controle de Créditos de ICMS do Ativo Permanente (CIAP). A lei ainda dispõe sobre diversas limitações ao crédito apropriado nestas condições, como regra que finda o direito ao creditamento caso o bem seja alienado antes de transcorridos quatro anos, ou aquela segundo a qual, ao fim do período de creditamento – os quarenta e oito meses – eventual saldo remanescente seria cancelado. Portanto, também no caso do ICMS há um cenário de cumulatividade, no qual o tributo incidente sobre bens destinados ao desenvolvimento da atividade econômica não possui crédito correspondente, tornando-se parte do custo do ativo.

No caso do PIS e da Cofins, as restrições à tomada de crédito se deram no plano da aplicação do direito. A legislação das contribuições há muito previa o direito à apropriação de créditos sobre a aquisição de insumos. Não obstante, fisco e contribuinte travaram uma longa lide em torno do conteúdo significativo do termo, bem como o seu alcance. A questão só foi parcialmente solucionada em 2018, quando o STJ decidiu que *o conceito de insumo deve ser aferido à luz dos critérios da essencialidade e da relevância*, considerando a imprescindibilidade ou a importância de determinado bem ou serviço para o desenvolvimento da atividade (Tema 779/STJ). Nesta seara, embora ainda haja discussões sobre o que seria efetivamente essencial ou relevante, é no âmbito do PIS e da Cofins que o direito ao crédito sobre bens do ativo fixo é mais robusto.

As múltiplas facetas da restrição à não-cumulatividade, seja no IPI, com a negação expressa do crédito, seja no ICMS, pelo diferimento da apropriação e as regras restritivas, ou no PIS e na Cofins, com a incerteza do contencioso administrativo, convergem para a oneração do investimento em capital fixo no Brasil. Os tributos incidem sobre a própria produção, incorporando-se a ela e encarecendo o custo final do investimento.

Essa sistemática se amolda perfeitamente à disfunção dos impostos sobre o volume de negócios descritos por Alan A. Tait. A fragmentação de regras, a complexidade administrativa e, principalmente, a cumulatividade residual que onera o capital são as características *caóticas* que, segundo o autor, os IVAs modernos visam suprimir por impedir a eficiência econômica. Ademais, o modelo pré-reforma diverge das melhores práticas internacionais, consolidadas nas Diretrizes de IVA da OCDE (International VAT/GST Guidelines).

Portanto, o modelo de tributação sobre o *consumo* no Brasil pré-reforma, para além de falhar em assegurar níveis aceitáveis de não-cumulatividade, pode ter representado um entrave estrutural à modernização da atividade econômica. É um verdadeiro custo-Brasil tributário, que onera o capital e fomenta a desindustrialização em um momento marcado pela competitividade internacional entre as economias globalizadas.

### 1.2. A transição para o novo regime e o paradoxo da neutralidade

Economistas lecionam que a decisão de investir em ativo imobilizado não é um ato de gestão abstrato, mas decisões financeiras rigorosamente planejadas, inclusive sob a ótica do *capital budgeting*. Brealey e Myers ensinam que o objetivo do *capital budgeting*, ou orçamento de capital, em tradução livre, é identificar projetos de investimento que criem valor para a firma. O critério técnico para essa tomada de decisão é a regra do Valor Presente Líquido (VPL), ou *Net Present Value* (NPV).

Sob essa ótica, um projeto de investimento deve ser aceito se, e somente se, seu VPL for *positivo* (BREALEY; MYERS, 2005). O VPL é calculado como a soma dos valores presentes de todos os fluxos de caixa futuros do projeto, descontados a uma taxa que reflete o *custo de oportunidade do capital*, subtraída do *custo do investimento inicial*. Nesse cálculo, os tributos são considerados como fluxos de caixa, ou seja, um tributo pago é uma saída de caixa, e um crédito tributário é uma entrada de caixa (ou a redução de uma saída). Ainda, sob a perspectiva do VPL, tanto esse fluxo quanto o *momento* em que ele ocorre é determinante *para o valor do projeto*.

A transição prevista no âmbito da RTC (2026-2032) é de relevo para esta análise ao criar algo que pode ser definido como uma *assimetria intertemporal*. Nesse cenário, o agente econômico deixa de ter apenas a decisão de investir ou não investir e passa a ter a decisão de investir agora (durante o modelo atual) ou investir depois (durante a vigência plena do IVA-Dual). A regra do VPL também se aplica para comparar projetos mutuamente exclusivos, como duas datas de início alternativas: deve-se escolher a opção que maximiza o Valor

Presente Líquido. Como ficou demonstrado, o custo tributário do regime atual é indiscutivelmente maior do que o custo tributário esperado para o IBS e para a CBS.

Nesse cenário, o agente econômico *racional* que se defrontar com a questão, considerando o VPL e visando *maximizar* o valor da empresa, decidirá por postergar o investimento em ativo imobilizado para após a transição plena da RTC. Este adiamento não é um fenômeno exclusivo do regime de transição do IVA-Dual brasileiro. Já em 1992, Tait alertava sobre isso:

To change from taxing capital, often in a highly discretionary way, to not doing so, confronts macroeconomic managers with major problems. The relative prices of capital goods may change too suddenly, and anticipation of such changes may lead to “bunching” of capital goods orders.<sup>1</sup>

Não obstante, é inegável que, sob o aspecto jurídico, o enfrentamento de uma perspectiva de um adiamento no investimento do mercado na aquisição de bens de capital no atual contexto da indústria brasileira deve ser vista como um fator decisivo para a concretização do desenvolvimento nacional. Esta, inclusive, é a lição de Eros Grau, ao posicionar a Constituição Cidadã como uma carta diretiva, da qual se espera a intervenção estatal na ordem econômica para a perseguição de fins específicos (GRAU, 2010). Outrossim, ainda sob o aspecto jurídico, o problema deve ser confrontado sob a ótica do princípio da neutralidade que informa o IBS e a CBS, mas não apenas. É certo que toda a estrutura lógico-jurídica do IVA-Dual brasileira foi pensada para operacionalizar uma tributação, tanto quanto possível, *neutra*.

### 1.3. A extrafiscalidade tributária como legítima ferramenta constitucional para a correção de externalidades negativas

É notável, no caso dos bens de capital, um paradoxo sistêmico no IVA-Dual. O IBS e a CBS, pensados para a neutralidade, terão sua transição marcada por uma severa indução comportamental capaz de criar externalidades negativas na economia causadas exclusivamente pelo sistema tributário. Não fosse a concepção majoritária da neutralidade jurídica, segundo a qual o princípio se traduz e se exaure na equidade de bases e na garantia da não cumulatividade, poder-se-ia questionar se tal fenômeno não representaria uma quebra da neutralidade do IVA-Dual *no tempo*.

---

<sup>1</sup> Tradução livre: A transição da tributação do capital, muitas vezes de forma altamente discricionária, para a sua não tributação, coloca os gestores macroeconômicos diante de grandes desafios. Os preços relativos dos bens de capital podem sofrer alterações repentinas, e a antecipação dessas mudanças pode levar à concentração de pedidos de bens de capital.

Ademais, o próprio IVA-Dual, por ser desenhado para a neutralidade, não pode resolver este problema internamente. O problema do *bunching* é uma distorção intertemporal causada pela transição; pedir ao IBS/CBS que o resolva seria uma contradição performativa, exigindo que o imposto neutro atue de forma não-neutra (indutora). Não é possível exaurir as possíveis implicações disso, tampouco dimensionar o impacto sistêmico de uma alteração no próprio IVA-Dual para a correção do problema dos bens de capital *internamente*.

Aliás, vale dizer, que o que a lei tributária do IVA-Dual poderia fazer em relação aos bens de capital, já foi feito. Refere-se, aqui, à previsão legal de redução de base na venda futura de bens de capital usados adquiridos durante o antigo regime ou durante a transição (isto é, até 2032). Mesmo esta previsão foi questionada sob o ponto de vista jurídico do IVA, uma vez que, a priori, especialmente considerando que a Constituição, que veda que a lei conceda tratamento distinto da regra geral em hipóteses não previstas constitucionalmente (art. 156-A, § 1º, X), não previu qualquer hipótese de incentivo, benefício ou tratamento diferenciado aos bens de capital. Diante da questão, Luís Eduardo Schoueri e Guilherme Galdino chegaram à conclusão que, sob o ponto de vista da neutralidade jurídica, a redução de base naquele caso não violaria o princípio, mas o garantiria. Não tratar-se-ia de um benefício fiscal vedado pela Constituição, mas uma técnica para garantir a neutralização do custo tributário *do ativo fixo já existente e em funcionamento* (SCHOUERI, 2025).

Não obstante, ao contrário do que se tratou na lei complementar, o *bunching*, ou adiamento, de investimentos em ativo imobilizado durante a transição ao modelo de tributação do IBS e da CBS não decorre de um problema interno e nem representa, na acepção jurídica do princípio, uma violação à neutralidade ou mesmo à não-cumulatividade do IVA-Dual. Assim, o fenômeno do *bunching* deve ser analisado não como uma falha jurídica do IVA, mas como uma externalidade econômica que frustra a persecução de fins constitucionais.

Sob tal prisma, é fundamental recordar que a tributação cumpre, para além do IVA-Dual, funções extrafiscais. Nesse sentido, embora de fato a RTC tenha buscado enxugar a indução tributária no âmbito da tributação sobre o consumo, esta não buscou eliminar a utilização extrafiscal do tributo. Isso se confirma, em breve análise, pelo próprio imposto seletivo, de caráter fortemente extrafiscal, que se liga às garantias constitucionais da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (ANDRADE, 2024). Assim, o tributo, que certamente se revestirá de uma função arrecadatória, também pode exercer papéis outros, sempre voltados à concretização dos fins constitucionais.



Nesse diapasão, conforme leciona Paulo Roberto Coimbra, os tributos, além da percepção de receitas públicas” se prestam “para cobrir finalidade econômicas, sociais, agrárias, urbanas, ambientais, etc., assumindo o caráter de valioso aliado para o implemento de políticas públicas”, havendo verdadeira “introjeção no Direito Tributário de valores das mais diversas searas (...) a serem atingidos mediante a indução de comportamentos relevantes (comissivos ou omissivos) a eles afetos” (SILVA, 2013).

José Marcos Domingues de Oliveira se posiciona da mesma forma, sustentando que a “tributação extrafiscal é aquela orientada para fins outros que não a captação de dinheiro para o Erário, tais como a redistribuição da renda e da terra, a defesa da indústria nacional, a orientação dos investimentos para setores produtivos ou mais adequados ao interesse público, a promoção do desenvolvimento regional ou setorial etc” (OLIVEIRA, 1999). A partir dessa noção, o Estado se vale de normas tributárias com caráter extrafiscal para intervir ou dirigir a economia, tanto é assim que Eros Roberto Grau entende que se trata de uma “ação desenvolvida pelo Estado no e sobre o processo econômico, (...) em direção a um mesmo objetivo: correção das distorções do liberalismo para preservação da instituição básica do sistema capitalista, o mercado” (GRAU, 1978).

A extrafiscalidade, assim, se caracteriza como elemento chave na política tributária, oferecendo ao Estado uma ferramenta para orientar a economia e alcançar objetivos sociais específicos, muito além da mera arrecadação de receitas. Ao integrar considerações de diversas áreas — econômica, social, ambiental, entre outras — no direito tributário, ela permite ao governo influenciar o comportamento dos agentes econômicos de maneira direta e eficaz, incentivando ou desincentivando certas ações com base em objetivos políticos amplos. Essa abordagem é fundamental no contexto de desafios complexos como a desindustrialização, que afeta não apenas a economia, mas também o tecido social e o desenvolvimento sustentável de uma nação.

No caso da postergação do investimento em ativo permanente, ainda mais em um contexto de desindustrialização acelerada, a extrafiscalidade se apresenta como legítima ferramenta constitucional para a correção de externalidades negativas, mormente neste caso serem estas causadas pela própria tributação.

#### *1.4. A técnica da depreciação acelerada*

Diante desse cenário, entende-se que uma ferramenta extrafiscal adequada para neutralizar o incentivo à postergação é a *depreciação acelerada*, um mecanismo aplicado no

âmbito do Imposto de Renda (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Esta técnica consiste em permitir que o contribuinte deduza o custo de aquisição de um bem de capital da base de cálculo desses tributos em um período muito mais curto do que sua vida útil econômica ou contábil (SANDRONI, 1999). Em sua forma mais agressiva, conhecida como *immediate expensing*, permite-se a dedução integral (100%) do valor do ativo já no ano de sua aquisição.

O objetivo dessa política indutora é reequilibrar o cálculo do Valor Presente Líquido (VPL) que, como demonstrado no tópico 1.2, é o fundamento lógico da decisão de postergar. A mecânica financeira é a seguinte: a depreciação, em si, não é um fluxo de caixa, mas ela gera um escudo fiscal (*tax shield*), que é um fluxo de caixa real (BREALEY; MYERS, 2005). Esse escudo é o valor do imposto (IRPJ/CSLL) que a empresa deixa de pagar por ter registrado aquela despesa de depreciação.

No modelo normal, esse escudo fiscal é diluído ao longo de anos, e seu VPL é baixo. Ao adotar a depreciação acelerada, o Estado anteciparia 100% desse escudo fiscal para o ano da aquisição. Isso gera uma entrada de caixa imediata e substancial, *aumentando o VPL* do projeto de investimento. A lógica da política é usar um ganho de VPL na esfera do Imposto de Renda para compensar a perda de VPL na esfera dos tributos sobre o consumo do regime pré-reforma. O ganho financeiro imediato do *tax shield* do IRPJ pode ser desenhado para neutralizar o custo financeiro do crédito lento do CIAP do ICMS, por exemplo, tornando o VPL de um investimento durante a transição financeiramente equivalente ao VPL de um projeto de investimento durante a vigência plena do IBS e da CBS.

E como vem sendo destacado, a urgência dessa intervenção é corroborada pelo próprio contexto de desindustrialização. Afinal, o *bunching* ameaça um parque fabril que já se encontra obsoleto. A Confederação Nacional de Indústrias (CNI), em estudo de 2023, concluiu que as máquinas e equipamentos da indústria nacional têm idade média de 14 anos e que 38% delas já ultrapassaram o limite do ciclo de vida sugerido pelo fabricante. Permitir um hiato de investimento neste cenário agravaria o processo de desindustrialização do Brasil.

A depreciação acelerada não é uma ferramenta nova ou experimental. Historicamente, foi usada nos EUA (nas reformas de 1981 e 1986) para estimular o crescimento. É amplamente utilizada por países da OCDE como incentivo (seja para P&D ou como resposta

às crises, como a da COVID-19)<sup>2</sup> e já é prevista na legislação brasileira para setores específicos (rural, inovação tecnológica, SUDAM/SUDENE).

A eficácia da medida para o contexto brasileiro foi recentemente validada pela Nota Técnica nº 23 (2023) do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), que concluiu que a depreciação acelerada (em cenários de um ou dois anos) apresenta variações positivas de investimento, PIB e emprego para setores-chave (IPEA, 2023). É nesse contexto de necessidade (dados da CNI) e eficácia comprovada (dados do IPEA) que o Governo Federal propôs o Projeto de Lei nº 2/2024, posteriormente convertido na Lei nº 14.871/2024, que visa a *neo-industrialização* (BRASIL, 2024).

Ademais, a indução via depreciação acelerada atende aos requisitos jurídicos da extrafiscalidade. Conforme delineado por Paulo Roberto Coimbra, o tratamento distinto se justifica pois o valor perseguido (evitar o *bunching* e a desindustrialização) é *apto a mitigar o primado da isonomia*, e o saldo da renúncia fiscal deve ser positivo para o interesse público (COIMBRA, 2013). Em todo caso, mister a observância da advertência de Luís Eduardo Schoueri, para quem as normas indutoras exigem *permanente controle de seus resultados* (SCHOUERI, 2005). Neste caso, o interesse público é a própria correção da externalidade negativa causada pela transição, justificando a intervenção para preservar o objetivo constitucional do desenvolvimento nacional.

## Conclusão

A Reforma Tributária, ao instituir um Imposto sobre Valor Agregado pautado na neutralidade, gerou uma regra de transição que, por sua própria arquitetura, cria um potente incentivo à postergação do investimento em capital. O regime anterior, marcado pela lógica restritiva do crédito físico, pelo diferimento e pelas restrições interpretativas que deram azo a disputas milionárias na esfera administrativa, onerava o investimento; o novo regime, ao prometer o crédito financeiro pleno e imediato, torna financeiramente irracional, sob a ótica do Valor Presente Líquido VPL, investir durante o hiato da transição.

Este fenômeno não representa uma falha jurídica interna do IBS e da CBS, mas uma externalidade econômica com implicações para o desenvolvimento nacional, notadamente o risco de aprofundar a obsolescência do parque fabril brasileiro. Demonstrou-se que esta

---

<sup>2</sup> Vide: Bélgica, Brasil, China, Noruega, França, Irlanda, Lituânia, Rússia, Espanha, Turquia e Reino Unido. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (OCDE). *Find incentives*. Disponível em: <https://stip-pp.oecd.org/innotax/incentives?f:taxinst2=Accelerated%20depreciation> >

distorção intertemporal não pode ser corrigida por mecanismos intrassistema (do próprio IVA-Dual). A solução, portanto, é extra-sistema (i.e., de fora do IVA-Dual, e não extra-tributária ou extra-jurídica), legitimada pelo caráter dirigente da Constituição, que compele o Estado a intervir para assegurar seus fins.

Nesse diapasão, a depreciação acelerada, via IRPJ/CSLL, é apontada como uma política-ponte constitucionalmente adequada e eficaz. No contexto da lógica econômica, esta ferramenta representaria um *tax shield* imediato, reequilibrando o VPL do investimento e neutralizando o incentivo à postergação. Trata-se, pois, não de uma violação da lógica da reforma, mas de uma condição de eficácia para que o caminho da transição não comprometa o destino do desenvolvimento econômico.

## BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, José Maria Arruda de. Imposto seletivo e pecado: juízos críticos sobre tributação saudável. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário, 2024. Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.871, de 28 de maio de 2024. Autoriza a concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos destinados ao ativo imobilizado e empregados em determinadas atividades econômicas. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 29 maio 2024.

BREALEY, Richard A.; MYERS, Stewart C. Principles of corporate finance. 8. ed. Boston: McGraw-Hill/Irwin, 2005.

EPSTEIN, Richard. Taxation in a Lockean World. Social, Philosophy & Policy, Cambridge University Press, v. 4, n. 1, 1986.

FURTADO, Celso. O verdadeiro desenvolvimento. Texto apresentado na décima primeira reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), São Paulo, jun. 2004.

GRAU, Eros Roberto. Planejamento econômico e regra jurídica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Incentivo ao investimento por depreciação acelerada: simulações em um modelo de redes de produção. Brasília, DF: Ipea, 2023. (Dimac: Nota Técnica, 23). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12697>.

LACERDA, Antônio Corrêa de. A reindustrialização brasileira. In: LACERDA, Antonio Corrêa de (Org.). Reindustrialização para o desenvolvimento brasileiro. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2022.

MOREIRA, André Mendes. Não-cumulatividade tributária na Constituição e nas Leis (IPI, ICMS, PIS/COFINS, impostos e contribuições residuais). 2009. 496 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MOREIRA, André Mendes. Neutralidade, Valor Acrescido e Tributação. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. Direito Tributário e Meio Ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SANDRONI, Paulo Henrique Ribeiro. Novíssimo Dicionário de Economia. 3. ed. São Paulo: Best-Seller, 1999.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. São Paulo: Forense, 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito Tributário. 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo; GALDINO, Guilherme. A Neutralidade das Regras Transitórias no IBS e na CBS: o Caso dos Bens de Capital. Revista Direito Tributário Atual, n. 59, p. 755–781, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.46801/2595-6280.59.31.2025.2753>.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra. A Utilização do Tributo como Instrumento de Políticas Públicas. In: MANEIRA, Eduardo; TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). Direito Tributário e a Constituição: Homenagem ao Professor Sacha Calmon Navarro Coêlho. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013. v. 1, p. 721-722.

TAIT, Alan A. Value-Added Tax: policy and practice. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1992.