

O impacto da Reforma Tributária no Programa Minha Casa, Minha Vida: uma análise da viabilidade econômica da habitação de interesse social a partir de 2026

Carla Ivo Pelizaro

*Advogada da CAIXA em Mato Grosso do Sul.
Mestre e Bacharel em Administração pela UFMS.
MBA em Data Science e Analytics pela USP/Esalq.
Pós-graduada em Gestão da Tecnologia da
Informação pela UCDB.*

Rodrigo Santos Hosken

*Advogado da CAIXA no Rio de Janeiro.
Especialista em Direito Tributário pela Universidade
Cândido Mendes.*

RESUMO

O presente estudo analisa, sob perspectiva jurídico-econômica, os impactos da Reforma Tributária brasileira sobre o setor habitacional de interesse social, com foco no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). A partir da instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), examinam-se os principais mecanismos de desoneração previstos nas Leis Complementares nº 214/2025 e nº 227/2026, notadamente o redutor social, o redutor de ajuste, a redução de alíquotas e o *cashback* tributário, bem como os efeitos do Imposto Seletivo e do regime de transição. A pesquisa adota método dedutivo, com análise jurídico-normativa e abordagem econômica da cadeia produtiva da construção civil. Conclui-se que, embora a Reforma incorpore instrumentos relevantes de mitigação da carga tributária, sua efetividade depende da adequada regulamentação, da eficiência operacional do sistema de créditos e da harmonização entre política fiscal e política habitacional.

Palavras-chave: Reforma Tributária. Habitação de interesse social. Minha Casa, Minha Vida. IBS.

ABSTRACT

This study analyzes, from a legal and economic perspective, the impacts of the Brazilian Tax Reform on the social housing sector, focusing on the Minha Casa, Minha Vida Program (PMCMV). Based on the implementation of the dual VAT model (IBS and CBS), it examines key tax relief mechanisms, including the social reducer, adjustment reducer, rate reductions, and tax cashback, as well as the effects of the Selective Tax and the transition regime. The research adopts a deductive method, combining normative legal analysis with an economic approach to the construction industry production chain. It concludes that, although the reform introduces relevant mechanisms to mitigate the tax burden, its effectiveness depends on proper regulation, operational efficiency of the credit system, and alignment between fiscal and housing policies.

Keywords: Tax reform. Social housing. Minha Casa Minha Vida. VAT.

Introdução

A Reforma Tributária, promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, representa uma das mais significativas transformações do sistema fiscal brasileiro desde a Constituição de 1988. Ao substituir tributos historicamente marcados pela fragmentação, cumulatividade e elevada complexidade operacional por um modelo de tributação sobre o consumo baseado no Imposto sobre Valor Agregado dual — composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) —, o legislador buscou implementar um sistema orientado pela neutralidade econômica, pela simplificação e pela transparência arrecadatória.

Todavia, a racionalidade abstrata do novo sistema não afasta a necessidade de análise setorial concreta de seus impactos. A promessa de neutralidade fiscal não se projeta de maneira uniforme sobre todos os segmentos econômicos, especialmente sobre aqueles que desempenham função social relevante e cuja estrutura de custos é sensível a alterações na tributação incidente ao longo da cadeia produtiva. É precisamente nesse ponto que se insere o setor imobiliário voltado à habitação de interesse social, e, em particular, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), enquanto principal política pública habitacional brasileira contemporânea.

O PMCMV não constitui apenas mecanismo de estímulo econômico ou política setorial da construção civil. Trata-se de instrumento de concretização do direito fundamental à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal, e de realização de objetivos constitucionais mais amplos, como a redução das desigualdades sociais, a promoção da dignidade da pessoa humana e a efetivação da função social da propriedade. Por essa razão, a análise do impacto da Reforma Tributária sobre o programa não pode ser limitada a uma leitura puramente arrecadatória ou tecnicista, devendo ser realizada a partir de uma perspectiva integrada entre Direito Constitucional, Direito Tributário e economia da habitação.

A relevância do tema decorre do fato de que a viabilidade econômica da habitação de interesse social depende diretamente da estrutura tributária incidente sobre a produção, circulação, financiamento e recuperação de ativos imobiliários. A formação do preço final das unidades habitacionais, especialmente nas faixas de menor renda, é fortemente influenciada pelo custo do terreno, pelos insumos da construção civil, pela mão de obra, pelos encargos financeiros e, de forma decisiva, pela carga tributária. Em um contexto no qual o programa opera com margens estreitas, parâmetros normativos de preço e forte dependência de subsídios públicos, qualquer distorção tributária pode comprometer a própria efetividade da política pública.

É nesse cenário que assumem relevo os mecanismos específicos previstos na Lei Complementar nº 214/2025 e na Lei Complementar nº 227/2026, tais como o redutor social, o redutor de ajuste, a redução de alíquotas aplicável ao setor imobiliário, as regras de transição para empreendimentos submetidos ao patrimônio de afetação, os dispositivos de recuperação de ativos e, ainda, os efeitos indiretos do Imposto Seletivo sobre a cadeia de insumos essenciais à construção civil. Embora esses instrumentos revelem esforço legislativo para compatibilizar a lógica do IVA dual com a preservação da acessibilidade à moradia, sua eficácia concreta depende da forma como serão interpretados, operacionalizados e integrados à realidade econômica dos empreendimentos habitacionais.

O presente trabalho tem por objetivo examinar, sob perspectiva jurídico-econômica, os efeitos da Reforma Tributária sobre a viabilidade econômica do Programa Minha Casa, Minha Vida, com especial atenção aos mecanismos normativos voltados à preservação da habitação de interesse social. Busca-se analisar, de maneira articulada, o direito à moradia como fundamento

constitucional, o regime de transição tributária, os redutores específicos aplicáveis ao setor imobiliário, o reposicionamento do Regime Especial de Tributação da incorporação imobiliária, a disciplina da recuperação de ativos habitacionais e os impactos do Imposto Seletivo na cadeia produtiva da construção civil.

A hipótese central do estudo é a de que a Reforma Tributária, embora estruturalmente orientada por princípios de eficiência e neutralidade, não é neutra em relação à política habitacional. Ao contrário, seu impacto sobre a habitação de interesse social dependerá da efetividade dos mecanismos de compensação, da consistência do regime de transição e da capacidade do sistema jurídico de impedir que a nova arquitetura tributária se traduza em aumento indireto do custo de acesso à moradia. Em outras palavras, a sustentabilidade do PMCMV no novo ambiente tributário dependerá menos da promessa abstrata do IVA dual e mais da aplicação concreta dos dispositivos legais que buscam proteger a função social da habitação.

1 O direito à moradia e o Programa Minha Casa, Minha Vida

O direito à moradia foi expressamente incorporado ao rol de direitos sociais pela Emenda Constitucional nº 26/2000, que alterou o art. 6º da Constituição Federal, consolidando sua natureza fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de direito diretamente vinculado à dignidade da pessoa humana, na medida em que a moradia não se limita a um bem patrimonial, mas constitui condição material indispensável ao exercício de outros direitos fundamentais, como saúde, educação, segurança e convivência familiar.

A doutrina constitucional reconhece que os direitos fundamentais sociais possuem eficácia jurídica que transcende a dimensão meramente programática, irradiando efeitos concretos sobre a atuação estatal e sobre a própria ordem econômica. Nesse sentido, tais direitos configuram posições jurídicas dotadas de aplicabilidade, ainda que dependentes de concretização normativa e fática, exigindo do Estado não apenas abstenções, mas também prestações positivas estruturadas (SARLET, 2012).

A efetivação do direito à moradia, portanto, não se esgota na formulação de políticas públicas habitacionais diretas, mas demanda a conformação de instrumentos jurídicos e econômicos capazes de viabilizar o acesso à habitação. Nesse contexto, a política tributária assume papel relevante, na medida em que influencia diretamente o custo de produção e aquisição de imó-

veis, impactando a acessibilidade à moradia, especialmente para as camadas de menor renda.

No Brasil, a persistência do déficit habitacional revela a insuficiência dos mecanismos de mercado para assegurar o acesso universal à moradia. A dinâmica de produção do espaço urbano, marcada por processos de valorização fundiária e financeirização da terra, tende a excluir parcelas significativas da população do acesso à habitação digna. Como destaca Raquel Rolnik, a transformação da moradia em ativo financeiro intensifica a segregação socioespacial e amplia as barreiras de acesso à cidade (ROLNIK, 2015, p. 45).

Nesse cenário, a atuação estatal torna-se indispensável, seja por meio de subsídios diretos, financiamento habitacional ou incentivos indiretos. É nesse contexto que se insere o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), instituído pela Lei nº 11.977/2009 e reformulado pela Lei nº 14.620/2023, configurando-se como a principal política habitacional brasileira contemporânea.

O PMCMV estrutura-se a partir de um modelo híbrido, que combina subsídios públicos, financiamento e participação do setor privado, especialmente incorporadoras e construtoras. Tal configuração evidencia a interdependência entre política pública e dinâmica econômica da construção civil, tornando o programa particularmente sensível à estrutura de custos do setor.

A formação do preço final das unidades habitacionais resulta da conjugação de múltiplos fatores, incluindo custo do terreno, insumos de construção, mão de obra, encargos financeiros e tributação. Nesse diapasão, a carga tributária incidente sobre a cadeia produtiva exerce influência direta sobre a viabilidade econômica dos empreendimentos, sobretudo nas faixas de menor renda, em que os preços são frequentemente limitados por parâmetros normativos.

Sob a perspectiva econômica, a tributação sobre o consumo apresenta caráter regressivo, na medida em que incide proporcionalmente de forma mais gravosa sobre indivíduos de menor renda. A doutrina tributária reconhece que a tributação indireta tende a repercutir economicamente sobre o consumidor final, especialmente aqueles de menor capacidade contributiva (TORRES, 2005). De modo convergente, a literatura econômica destaca que tributos sobre o consumo produzem efeitos distributivos adversos quando comparados à tributação sobre a renda, ampliando desigualdades (STIGLITZ, 2000).

No setor habitacional, essa regressividade se manifesta de maneira ainda mais intensa, uma vez que o custo da moradia

representa parcela significativa da renda das famílias de baixa renda. Assim, elevações na carga tributária incidente sobre a construção civil tendem a impactar diretamente a capacidade de acesso à habitação, comprometendo a efetividade das políticas públicas.

A política tributária, portanto, desempenha função ambivalente: pode atuar como instrumento de arrecadação e neutralidade econômica, mas também como mecanismo de indução ou restrição ao acesso à moradia. A ausência de calibragem adequada pode resultar em aumento indireto do custo habitacional, esvaziando os efeitos de programas públicos destinados à inclusão social.

A Reforma Tributária, ao introduzir o modelo de IVA dual, insere-se nesse ambiente de tensão entre eficiência fiscal e justiça social. Embora concebida sob a lógica da neutralidade, sua aplicação ao setor imobiliário exige tratamento diferenciado, sob pena de se produzir efeitos contrários aos objetivos constitucionais de redução das desigualdades e promoção do bem-estar.

A própria Constituição Federal, ao consagrar a função social da propriedade (art. 5º, XXIII), impõe limites à atuação estatal, inclusive no campo tributário, exigindo que a estrutura fiscal seja compatível com os objetivos de inclusão social. Nesse sentido, a tributação não pode ser estruturada de modo a inviabilizar o acesso à moradia, sob pena de violação indireta de direitos fundamentais.

A introdução de mecanismos específicos de desoneração no setor imobiliário, como o redutor social e o redutor de ajuste, evidencia o reconhecimento, por parte do legislador, da necessidade de tratamento tributário diferenciado. Tais instrumentos não constituem meros benefícios fiscais, mas elementos estruturantes de uma política pública mais ampla, voltada à preservação da acessibilidade à moradia.

Assim, a análise da Reforma Tributária no âmbito do PMCMV deve ser realizada a partir de uma perspectiva integrada, que articule Direito Constitucional, Direito Tributário e economia da construção civil, reconhecendo que a efetividade do direito à moradia depende, em grande medida, da estrutura tributária incidente sobre o setor.

2 A Reforma Tributária e o regime de transição tributária

A implementação do modelo de tributação sobre o consumo instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023 não se realiza de forma imediata, sendo estruturada por meio de regi-

me de transição delineado nas disposições transitórias do texto constitucional e regulamentado pela Lei Complementar nº 214/2025. A substituição dos tributos incidentes sobre o consumo — especialmente PIS, Cofins, ICMS e ISS — pelo modelo de Imposto sobre Valor Agregado dual (IBS e CBS) ocorre de forma progressiva, mediante cronograma normativo que se estende até o ano de 2033.

A transição se inicia em 2026 com a incidência da CBS em caráter experimental, com alíquota reduzida, destinada à validação operacional do novo sistema. A partir de 2027, a CBS passa a substituir integralmente as contribuições ao PIS e à Cofins, ao passo que o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sofre redução seletiva, permanecendo apenas em hipóteses específicas. Já o IBS, por envolver tributos de competência estadual e municipal, possui transição mais extensa, começando em 2029 com a redução progressiva das alíquotas do ICMS e do ISS e a elevação gradual da alíquota do novo imposto, até sua substituição integral em 2033.

A Lei Complementar nº 214/2025 estabelece a estrutura de incidência do IBS e da CBS, definindo seus elementos essenciais e, sobretudo, disciplinando o regime de não cumulatividade mediante sistema amplo de creditamento. O modelo adotado aproxima-se da lógica clássica do IVA, na medida em que admite o aproveitamento de créditos financeiros vinculados às operações anteriores, buscando assegurar neutralidade tributária ao longo da cadeia produtiva. Como destaca a doutrina recente, o novo sistema foi concebido para superar a fragmentação do modelo anterior, promovendo maior racionalidade e eficiência econômica.

Porém, a plena realização desses objetivos encontra limitações relevantes durante o período de transição. A coexistência entre regimes tributários distintos — cumulativos e não cumulativos — introduz complexidade estrutural que pode comprometer a efetividade da não cumulatividade. Nesse sentido, verifica-se que, embora o modelo do IVA dual represente avanço significativo em relação ao sistema anterior, sua eficácia prática depende do modo de implementação normativa e operacional, podendo sofrer limitações no contexto da transição.

Um dos principais desafios reside na operacionalização do sistema de créditos tributários. A LC nº 214/2025 prevê a possibilidade de aproveitamento de créditos vinculados a operações anteriores, inclusive aquelas realizadas sob o regime tributário vigente antes da reforma. Entretanto, a transposição desses créditos não se dá de forma automática, estando condicionada a

critérios legais específicos e à compatibilidade entre as bases de cálculo, o que pode restringir sua efetividade.

No setor da construção civil, essa problemática assume contornos particularmente relevantes. A incorporação imobiliária caracteriza-se por ciclos produtivos longos, nos quais a aquisição de insumos, a execução da obra e a comercialização das unidades ocorrem em momentos distintos. Durante o período de transição, é possível que diferentes etapas do empreendimento estejam submetidas a regimes tributários diversos, o que dificulta a apropriação correta dos créditos e a determinação da carga tributária efetiva.

Destaca-se que a implementação do IBS e da CBS, embora orientada à simplificação do sistema tributário, pode gerar dificuldades operacionais relevantes no período de adaptação, especialmente no que se refere à apuração e ao controle dos créditos. Essa complexidade decorre não apenas da coexistência de regimes, mas também da necessidade de adequação dos sistemas contábeis e fiscais às novas exigências normativas.

Adicionalmente, a neutralidade tributária — princípio estruturante do modelo do IVA — depende diretamente da efetividade da não cumulatividade. Aponta-se que a neutralidade fiscal, apesar de concebida como objetivo central da reforma, pode não se concretizar plenamente em contextos de falhas no sistema de creditamento ou de limitações operacionais, especialmente durante a transição (2026).

A LC nº 214/2025, ao disciplinar a apuração do IBS e da CBS, impõe ao contribuinte a necessidade de segregação das operações conforme o regime tributário aplicável, exigindo controle detalhado das entradas e saídas e da origem dos créditos. Tal exigência, ainda que necessária para assegurar a coerência do sistema, implica aumento significativo dos custos de conformidade tributária.

No âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), tais desafios assumem especial relevância. A estrutura econômica dos empreendimentos, marcada por margens reduzidas e preços limitados por parâmetros normativos, restringe a capacidade de absorção de custos adicionais. Nesse contexto, eventuais ineficiências na apropriação de créditos ou aumento dos custos operacionais podem comprometer a viabilidade econômica dos projetos.

Sob a perspectiva constitucional, o regime de transição deve ser interpretado à luz dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, que exigem previsibilidade e estabilida-

de nas relações jurídicas. A complexidade operacional introduzida pela convivência de regimes distintos não pode comprometer a capacidade de planejamento dos agentes econômicos, sob pena de violação indireta desses princípios (SARLET, 2012; TORRES, 2005,).

Ademais, a interpretação do regime de transição deve observar os princípios da ordem econômica previstos no art. 170 da Constituição Federal, especialmente aqueles relacionados à função social da propriedade e à redução das desigualdades sociais. A tributação incidente sobre o setor imobiliário, portanto, deve ser estruturada de modo a não inviabilizar a efetividade das políticas públicas habitacionais.

Dessa forma, embora concebido como instrumento de gradualismo e estabilidade, o regime de transição tributária revela-se, sob análise normativa e doutrinária contemporânea, como um dos pontos mais sensíveis da Reforma Tributária, exigindo aplicação coordenada entre o texto constitucional, a legislação complementar e a realidade econômica dos setores produtivos, especialmente no que se refere à habitação de interesse social.

3 Redutor social no setor imobiliário

No âmbito do regime específico de tributação imobiliária, a Reforma instituiu o redutor social por meio das Leis Complementares n.º 214 e n.º 227/2026. Trata-se de um mecanismo de dedução de montante fixo da base de cálculo do IBS e da CBS (BARBAN, 2025), aplicável às operações de alienação, locação, cessão onerosa ou arrendamento de imóveis residenciais (novo ou lote) e de compensação de carga tributária (BRASIL, 2025 e 2026).

Esse instituto atua como um instrumento de extrafiscalidade, voltado à implementação do direito social à moradia (Art. 6º, CF/88) mediante a modulação da carga tributária efetiva para não onerar o consumidor final de baixa renda (VALENTIN, 2024). O redutor social opera como uma subtração de valor absoluto sobre a base tributável, o benefício fiscal é inversamente proporcional ao valor do imóvel, resultando em alíquotas efetivas significativamente menores para as unidades habitacionais de menor valor venal.

Esse mecanismo é essencial para a viabilidade das Faixas 1 e 2 do Programa Minha Casa, Minha Vida, pois mitiga a regressividade intrínseca à tributação sobre o consumo — na qual a carga fiscal apresenta uma relação inversamente proporcional ao nível de ren-

da do sujeito passivo (CLASEN, 2014, p. 70) — e compensa o impacto do IVA dual sobre as famílias de baixa renda, para as quais o custo habitacional consome parcela substancial da renda disponível.

Para o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), tais dispositivos não representam apenas uma técnica de apuração, mas uma política de Estado para a manutenção da acessibilidade econômica das unidades habitacionais de interesse social, na medida em que buscam minimizar o impacto da tributação sobre residências populares e incentivar a acessibilidade à habitação (BARBAN, 2025).

Conforme estabelecido pela legislação vigente, a classificação dos ativos imobiliários apresenta as seguintes distinções: bem imóvel residencial, a unidade construída em zona urbana ou rural para fins residenciais, de acordo com as normas locais de edificações; lote residencial, a unidade imobiliária derivada do parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79) ou objeto de condomínio de lotes (art. 1.358-A da Lei nº 10.406/02 — Código Civil); e imóvel novo, que reside na ausência de uso ou ocupação (BRASIL, 2025).

O redutor social, que, para cada bem imóvel, poderá ser utilizado uma única vez, atua como uma dedução fixa e específica que incide sobre a base de cálculo tributável após o ajuste de alíquotas (BRASIL, 2025). O regime jurídico detalha três hipóteses fundamentais de incidência: alienação de imóveis novos, que permite a dedução de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por unidade residencial nova; parcelamento de solo (lotes): para lotes residenciais resultantes de parcelamento (Lei n.º 6.766/79) ou condomínio de lotes (Art. 1.358-A do Código Civil), o redutor é de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais); locação, cessão onerosa ou arrendamento: conforme a LC n.º 227/2026, as operações de locação, cessão onerosa ou arrendamento de bem imóvel residencial sujeitas ao regime regular permitem uma dedução mensal de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por mês, por bem imóvel, até o limite do valor da base de cálculo (BRASIL, 2026).

A aplicação do redutor social produz efeitos sistêmicos na viabilidade do PMCMV, especialmente nas de menor renda (1 e 2) do programa. Como exemplo, verifica-se que, diferentemente de uma redução percentual de alíquota, o valor fixo do redutor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) possui um efeito proporcionalmente maior em imóveis de menor valor venal. Ao utilizá-lo em uma unidade de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), a base de cálculo é reduzida em 50%, enquanto em um imóvel de alto

padrão de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), o impacto é de apenas 5%. Isso garante que o fomento tributário seja concentrado na habitação de interesse social.

O texto legal prevê a atualização mensal dos valores do redutor social pelo IPCA ou por outro índice que vier a substituí-lo (BRASIL, 2025). Juridicamente, isso protege a política pública da erosão inflacionária ao assegurar que o teto de isenção parcial não se torne obsoleto frente ao aumento dos custos da construção civil (INCC) e do preço dos insumos.

A legislação estipula que, em modelos de parceria para o parcelamento do solo, o cálculo do redutor social não incide de forma global sobre o empreendimento, mas sim de maneira segregada, ou seja, a operação de cada parceiro é a base para a aplicação proporcional do índice, respeitada estritamente a divisão de responsabilidades e resultados definidos em contrato (BRASIL, 2025). A previsão de aplicação proporcional confere segurança jurídica às Sociedades em Conta de Participação – SCP (art. 991 a 996, CC) e Consórcios (art. 278 e 279, Lei das S.A.), estruturas comumente utilizadas para viabilizar empreendimentos do PMCMV.

4 Redutor na alíquota padrão e redutor de ajuste da base de cálculo para o setor imobiliário

A Lei Complementar nº 214/2025, ao consolidar a transição para o modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, estabeleceu um regime diferenciado para o setor imobiliário, fundamentado na necessidade de preservar a acessibilidade à habitação e a neutralidade da carga tributária em relação ao regime anterior, bem como na promoção da justiça fiscal e redução do impacto da tributação sobre a população de baixa renda (GRM ADVOGADOS, 2025).

A mudança consagra a competência impositiva distinta para cada ente federativo ao submeter o setor habitacional a uma tríade de alíquotas incidentes: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), desmembrado em suas parcelas estadual e municipal (ou distrital).

Embora a Lei Complementar nº 214/2025 tenha estabelecido as diretrizes gerais e os vetores normativos para a fixação de tais alíquotas — ponto de extrema sensibilidade para a viabilidade de empreendimentos de interesse social como o Minha Casa, Minha Vida —, o cenário jurídico ainda carece de densidade

regulatória e o detalhamento técnico pendente de normatização infraconstitucional específica.

O art. 261 da LC 214/2025, sob a ótica do fomento ao mercado habitacional, atua como um catalisador de acessibilidade financeira ao estabelecer um tratamento diferenciado para o setor imobiliário ao reduzir em 50% as alíquotas do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) nas operações previstas no capítulo pertinente (V). Adicionalmente, o legislador conferiu um incentivo ainda mais expressivo às modalidades de uso do imóvel, como locação, cessão onerosa e arrendamento de bens imóveis, cujas alíquotas sofrem uma mitigação de 70% (setenta por cento), visando, primordialmente, à desoneração do acesso à moradia (BRASIL, 2025).

Essa redução de alíquota compensa a impossibilidade de aproveitamento integral de créditos em certas etapas da cadeia e atua como um mecanismo de sustentabilidade econômica. Além disso, evita que o valor do subsídio do Governo Federal precise ser maior para manter as metas de entrega. A clareza dessas alíquotas reduzidas traz previsibilidade para as construtoras na hora de orçar obras de longo prazo.

Para o PMCMV, a redução de 50% (cinquenta por cento) e 70% (setenta por cento) não é um “privilégio”, mas uma necessidade para manter a neutralidade da carga tributária em relação ao regime anterior (RET — Regime Especial de Tributação). A redução da carga impositiva sobre o setor imobiliário residencial não deve ser lida como uma renúncia fiscal comum, mas como um investimento estratégico para a mitigação do déficit habitacional brasileiro, assegurando que a transição para o modelo de IVA não encareça o custo da dignidade para as famílias de baixa renda (BRASIL, 2025).

Tecnicamente, essa redução não deve ser lida de maneira isolada, mas sim em conjunto com o mecanismo do Redutor de Ajuste (Subseção II). Este instrumento visa abater da base de cálculo das operações de alienação do bem imóvel realizadas por contribuinte do regime regular do IBS e da CBS, montantes que não representam valor adicionado, para preservar o custo histórico e os investimentos efetuados sob a égide do regime anterior (BRASIL, 2025).

A partir de 01/01/2027, cada imóvel de propriedade de contribuinte sujeito ao IBS e CBS passará a ter vinculado a si um valor nominal (reductor de ajuste) que compreende: valor inicial, para bens imóveis de propriedade do contribuinte em 31/12/2026, corresponderá ao valor da aquisição do imóvel atualizado; por

escolha do contribuinte, ao valor de referência; para bens imóveis em construção em 31/12/2026, ao somatório do valor de aquisição do imóvel sobre o qual está sendo realizada a construção e do valor dos bens e serviços que possam ser contabilizados como custo de produção do bem imóvel ou como despesa direta relacionada à produção ou comercialização do bem imóvel adquiridos antes de 01/01/2027; para bens imóveis adquiridos de não contribuinte do regime regular do IBS e da CBS a partir de 01/01/2027, ao valor de aquisição do bem imóvel (BRASIL, 2025).

O redutor de ajuste também será composto, nos termos do §6º e incisos do art. 258, pelo ITBI, laudêmio e contrapartidas urbanísticas/ambientais (como a outorga onerosa e áreas doadas em loteamentos) (BRASIL, 2025).

A sistemática legal estabelece uma “trava de continuidade”: o redutor acompanha o imóvel enquanto este transitar entre contribuintes do regime regular do IBS/CBS. Caso o adquirente seja um não contribuinte (consumidor final, por exemplo), o redutor cumpre sua função na última etapa da cadeia e extingue-se, evitando a continuidade eterna de reduções de base de cálculo fora do ambiente empresarial.

A análise do redutor de ajuste ganha contornos de política social quando confrontada com o PMCMV. A viabilidade econômica de habitações de interesse social depende criticamente da modicidade dos custos de produção.

Ao permitir que o valor do terreno e as contrapartidas municipais (frequentemente elevadas em projetos de habitação popular devido às exigências de infraestrutura) componham o redutor, a lei impede que o IBS e a CBS incidam sobre o custo bruto de produção. Isso evita o “efeito cascata” que poderia encarecer o valor final da unidade, mantendo-a dentro das faixas de renda do programa. A possibilidade de atualizar os custos pelo IPCA (§ 3º do Art. 257) protege o setor da corrosão inflacionária entre a aquisição do terreno e a entrega das chaves, fator crucial em empreendimentos de longo prazo. O § 7º do Art. 257, ao tratar da parceria em loteamentos, assegura que o redutor seja aplicado proporcionalmente aos parceiros. Para o PMCMV, isso significa que proprietários de terras e incorporadoras podem estruturar negócios sem que a transição de regime confisque a viabilidade financeira da parceria (BRASIL, 2025).

A eficácia do redutor para o setor de baixa renda reside na correta mensuração do “valor de referência” (§ 2º, Art. 258). Caso as avaliações de mercado não reflitam a realidade das áreas onde o PMCMV atua, o redutor poderá ser insuficiente, exigindo uma

fiscalização atenta e regulamentação célere, conforme autoriza o § 8º do Art. 257 (BRASIL, 2025).

Em março de 2026, o Conselho Curador do FGTS aprovou, no dia 24/03/2026, o reajuste dos limites de renda para os programas de habitação popular e de classe média, visando mitigar os impactos inflacionários sobre o acesso à moradia. Para o Programa Minha Casa, Minha Vida, os novos tetos foram elevados para R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais) (Faixa 1), R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) (Faixa 2) e R\$ 9.600,00 (nove mil e seiscentos reais) (Faixa 3), enquanto a modalidade voltada à classe média teve seu limite expandido de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) para R\$ 13.000,00 (treze mil reais). Tais atualizações foram acompanhadas pelo aumento do valor máximo dos imóveis financiáveis — R\$ 400 mil na Faixa 3 e R\$ 600 mil para a classe média — e consolidou a adaptação das políticas habitacionais à nova realidade socioeconômica e a manutenção do poder de compra das famílias brasileiras, os quais estão pendentes de publicação no DOU na data de conclusão deste artigo (BRASIL, 2026).

Em empreendimentos de habitação de interesse social, a margem de lucro é estreita e o preço de venda é frequentemente limitado por teto normativo. A eficácia do Redutor de Ajuste é inversamente proporcional à valorização imobiliária entre a aquisição do terreno e a venda da unidade. No contexto do PMCMV, especialmente nas Faixas 1 e 2, o mecanismo impede que a carga tributária nominal do IBS/CBS inviabilize o programa. Nessas faixas (1 e 2), onde o subsídio governamental é elevado, o Redutor de Ajuste aliado ao regime de créditos financeiros pode levar a uma alíquota efetiva próxima de zero ou até negativa (geração de créditos acumulados).

No entanto, o § 5º do art. 258 impõe travas temporais (3 anos) e condicionantes de comprovação de ITBI e IR sobre Ganho de Capital. Para o PMCMV, isso exige que as incorporadoras mantenham um compliance documental rigoroso, sob pena de perderem o direito ao redutor e verem a alíquota efetiva saltar para o patamar nominal, o que deslocaria o imóvel do teto de preço acessível às famílias de baixa renda (BRASIL, 2025).

O Redutor de Ajuste não é um benefício fiscal, mas um imperativo de justiça fiscal para o setor imobiliário social. Sem ele, o estoque de terrenos e obras em curso destinados ao PMCMV sofreria uma majoração abrupta de custos em 2027 e poderia comprometer as metas habitacionais do Governo Federal.

Nas Faixas 3 e 4 do PMCMV, o Redutor de Ajuste transita de um mecanismo de viabilidade para um instrumento de

competitividade e controle inflacionário. Enquanto nas faixas sociais o redutor garante a existência do projeto, nas Faixas 3 e 4 ele atua na preservação do valor de vendas e na manutenção das taxas de juros de financiamento imobiliário, que são sensíveis ao custo de aquisição.

Para as Faixas 3 e 4, o § 2º do Art. 258 permite que, na ausência de valor de referência oficial em 31/12/2026, o contribuinte utilize uma estimativa de valor de mercado. Isso é crucial para incorporadoras de médio padrão, pois terrenos adquiridos há muitos anos podem ter um valor de mercado significativamente superior ao custo histórico e ao utilizar o valor de mercado como redutor inicial, a base de cálculo do IBS/CBS incidirá sobre o valor adicionado (lucro e custos de construção pós-2027), impedindo que a valorização imobiliária pretérita seja tributada pelo novo regime. Diferentemente das faixas sociais, as Faixas 3 e 4 frequentemente envolvem outorgas onerosas elevadas e exigências de infraestrutura complexas (Art. 258, § 6º, II) (BRASIL, 2025).

Um ponto de atenção reside no § 5º do Art. 258, para imóveis adquiridos de não contribuintes (como terrenos de pessoas físicas para incorporação de Faixa 3 e 4) após 2027: se o imóvel for vendido em menos de 3 anos, o redutor fica limitado ao valor de aquisição original, isso visa evitar o planejamento tributário abusivo (inflar o valor do terreno para gerar redutor artificial). Pode desestimular modelos de negócio de “giro rápido” (compra, loteamento célere e venda), exigindo um planejamento de fluxo de caixa mais robusto das empresas que atuam nas faixas superiores.

O Redutor de Ajuste é o “fiel da balança” para evitar que a Reforma Tributária gere um aumento sistêmico no preço da habitação no Brasil. Nas Faixas 1 e 2, ele é um escudo contra a exclusão social; nas Faixas 3 e 4, é o mecanismo que impede a estagflação do setor imobiliário por meio da tributação do estoque.

5 Recuperação de ativos – o artigo 200 da LC 214/2025 na proteção financeira habitacional de interesse social

O sucesso de programas de habitação popular, como o Minha Casa, Minha Vida (MCMV), depende não apenas do subsídio inicial à construção, mas também da integridade do seu ciclo de financiamento. Nesse contexto, a Lei Complementar nº 214/2025 introduz mecanismos críticos para evitar a erosão do capital destinado à habitação social durante a fase de

descumprimento contratual pelo beneficiário e retomada de garantias.

Diferentemente do mercado imobiliário convencional, o MCMV opera em suas faixas de menor renda (recursos FAR), com um modelo de redirecionamento imediato do bem. O art. 200, inciso I, ao prever a não incidência de IBS e CBS na consolidação da propriedade pelo credor, atua como um garantidor da função social da terra. Ao desonerar a passagem do imóvel do beneficiário de volta ao fundo gestor, a norma impede que custos tributários transacionais consumam recursos que deveriam ser destinados à manutenção do estoque habitacional ou à subvenção de novas unidades (BRASIL, 2025).

A análise da alínea “a” do inciso II do Art. 200 revela uma preocupação com a liquidez dos ativos habitacionais. Ao estabelecer que não haverá incidência de IBS e CBS na venda de imóveis cujos devedores originais sejam não contribuintes (caso dos beneficiários pessoa física do MCMV), o legislador garante que o imóvel retomado não sofra um “acréscimo artificial” de preço devido à tributação sobre o consumo (BRASIL, 2025).

Essa regra é fundamental para que o banco ou o fundo gestor possa destinar o imóvel a uma nova família — seja via leilão nas faixas de mercado (FGTS), seja via redistribuição nas faixas subsidiadas —, sem que a carga tributária do IBS/CBS inviabilize a capacidade de pagamento do novo adquirente.

A regra de que o bem é impenhorável e inalienável serve para proteger a família e o recurso público contra terceiros, sendo que as restrições não se aplicam ao fundo (FAR) que detém a propriedade fiduciária. Se o beneficiário descumpre as regras, o contrato prevê a rescisão e a retomada com a consolidação da propriedade.

O art. 200 da LC 214/2025 reconhece a natureza híbrida dos imóveis do PMCMV. Embora sejam bens protegidos por cláusulas de inalienabilidade enquanto estão com o beneficiário, eles precisam de agilidade tributária no momento da retomada. A lei evita que a proteção social (impenhorabilidade) se torne um ônus tributário para o Estado no momento de recuperar o imóvel para uma nova família carente e representa uma salvaguarda da continuidade das políticas públicas.

Se a transferência para o novo beneficiário fosse tributada integralmente pelo IBS/CBS, o custo de transação para “reoperar” o imóvel retomado seria repassado ao programa, reduzindo o orçamento para novas construções.

O referido dispositivo deve ser lido de forma sistêmica com o Art. 259 da mesma lei, que institui o “reduzidor social” (dedu-

ção de R\$ 100.000,00 — cem mil reais — na base de cálculo de imóveis novos). Enquanto o Art. 259 facilita a entrada do cidadão no programa, o art. 200 protege a reutilização do recurso público no sistema, garantindo que o IBS e a CBS não penalizem a rotatividade necessária para a sustentabilidade de longo prazo das políticas públicas de habitação (BRASIL, 2025).

O legislador entendeu que no MCMV o imóvel não é apenas um bem comercial, mas também um ativo social que precisa circular entre famílias de baixa renda sem que o Estado retire uma parte do valor a cada troca de morador.

6 Impactos dos artigos 251 a 253 da LC 214/2025 no ecossistema do PMCMV

A análise da viabilidade do Programa Minha Casa, Minha Vida sob o novo regime tributário exige uma compreensão precisa das regras de incidência estabelecidas nos artigos 251 a 253 da Lei Complementar nº 214/2025 (BRASIL, 2025).

O Art. 251 introduz critérios objetivos para a caracterização da pessoa física como contribuinte regular do IBS e da CBS, baseando-se no volume de receitas e na recorrência das alienações ou locações. No contexto do PMCMV, tal dispositivo é de suma relevância para os proprietários de terrenos e loteadores originais (BRASIL, 2025).

A transformação desses agentes em contribuintes por força do § 1º do referido artigo altera a dinâmica de preços da terra nua, uma vez que o imposto passa a compor o custo da transação de venda da área para as incorporadoras. Essa pressão inflacionária no custo de aquisição do terreno, insumo básico da construção civil, pode comprimir as margens já reduzidas dos projetos de interesse social, exigindo uma recalibragem dos subsídios governamentais (BRASIL, 2025).

Adicionalmente, o Art. 252 consolida a incidência do IBS e da CBS sobre o ciclo completo da incorporação e dos serviços de construção, mas oferece, em seu § 9º, uma ponte vital para a segurança jurídica das instituições financeiras operadoras do programa. Ao remeter explicitamente ao art. 200 para os casos de bens objeto de garantia com propriedade consolidada pelo credor, o legislador assegura que o retorno do imóvel ao patrimônio do banco não seja onerado pela nova carga tributária. Essa neutralidade é o que permite que o imóvel retomado seja redestinado a um novo beneficiário sem carregar consigo um passivo tributário acumulado, preservando o valor social do ativo (BRASIL, 2025).

Por fim, a distinção estabelecida no Art. 253 entre a locação residencial e a modalidade de curta permanência (análoga à hotelaria) protege os modelos de locação social e arrendamento vinculados ao PMCMV. Ao afastar o regime de hotelaria das operações residenciais típicas, a norma garante que o direito à moradia, quando exercido via aluguel subsidiado, seja tributado sob as regras do regime específico de bens imóveis, permitindo a aplicação de redutores e ajustes que mantêm o custo da habitação acessível à população de baixa renda (BRASIL, 2025).

Assim, o arcabouço normativo dos artigos 251 a 253 não atua apenas como uma regra de arrecadação, mas também como uma engrenagem que define a fronteira entre a atividade imobiliária comercial e a execução da política pública habitacional, garantindo que o IBS e a CBS não se tornem barreiras à expansão do acesso à casa própria no Brasil (BRASIL, 2025).

7 Regime Especial de Tributação (RET)

O Regime Especial de Tributação da incorporação imobiliária (RET), instituído pela Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, constitui um dos principais instrumentos de simplificação e previsibilidade tributária no setor imobiliário brasileiro. Trata-se de regime opcional aplicável aos empreendimentos submetidos ao patrimônio de afetação, que permite a unificação da tributação federal incidente sobre a atividade de incorporação mediante a aplicação de alíquota fixa sobre a receita mensal auferida.

Nos termos do art. 4º da referida lei, o RET possibilita o recolhimento conjunto do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, mediante alíquota geral de 4% (quatro por cento) sobre a receita mensal recebida do empreendimento. Para os empreendimentos enquadrados no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), especialmente nas faixas de menor renda, a legislação prevê redução dessa alíquota para 1%, evidenciando a função extrafiscal do regime como instrumento de fomento à política habitacional.

A principal virtude do RET reside na sua simplicidade operacional e na previsibilidade econômica que confere aos empreendimentos imobiliários, especialmente aqueles de longa duração. Ao substituir a apuração individualizada de tributos por uma alíquota única incidente sobre a receita, o regime reduz custos de conformidade, facilita o planejamento financeiro e mitiga riscos decorrentes da complexidade do sistema tributário brasileiro.

Contudo, a Reforma Tributária, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, promove alterações estruturais relevantes no desenho do RET, sem, contudo, extingui-lo. Com a substituição do PIS e da Cofins pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), o regime deixa de abranger a tributação sobre o consumo, passando a se restringir, essencialmente, à tributação da renda.

Verifica-se, assim, uma cisão funcional do modelo originalmente concebido. O RET, que anteriormente operava como regime unificado de tributação da receita, passa a coexistir com a sistemática do IVA dual, no âmbito da qual CBS e IBS incidem sobre as operações de incorporação imobiliária sob regime não cumulativo. Como consequência, a atividade de incorporação passa a se submeter a dois regimes simultâneos: de um lado, a tributação da renda (IRPJ e CSLL) no âmbito do RET; de outro, a tributação sobre o consumo, mediante a lógica de creditamento do IBS e da CBS.

Essa reconfiguração rompe com uma das principais características do RET — a simplificação tributária — ao introduzir maior complexidade operacional. O contribuinte passa a lidar com a necessidade de segregação contábil, controle de créditos e apuração em sistemas distintos, o que tende a elevar os custos de conformidade e exigir maior sofisticação na gestão tributária dos empreendimentos.

Sob a perspectiva econômica, o novo modelo desloca o eixo da tributação imobiliária da simplificação para a neutralidade. A não cumulatividade do IBS e da CBS permite, em tese, a compensação dos tributos pagos nas etapas anteriores da cadeia produtiva, reduzindo a incidência em cascata e aproximando o sistema brasileiro dos modelos internacionais de IVA. Entretanto, a efetividade dessa neutralidade depende da possibilidade concreta de aproveitamento de créditos, o que, no setor imobiliário — especialmente em empreendimentos voltados à habitação de interesse social — pode encontrar limitações relevantes.

A Lei Complementar nº 214/2025 prevê mecanismos de mitigação desses impactos, notadamente a redução de 50% (cinquenta por cento) das alíquotas de IBS e CBS aplicáveis às operações imobiliárias, bem como a instituição de redutores específicos, como o redutor social e o redutor de ajuste. Tais instrumentos visam preservar a acessibilidade econômica dos empreendimentos e evitar que a transição para o modelo do IVA dual resulte em aumento da carga tributária efetiva no setor.

Cumprido destacar, ainda, a relevância do regime de transição previsto no art. 485 da Lei Complementar nº 214/2025. Nos termos desse dispositivo, os empreendimentos de incorporação imobiliária submetidos ao patrimônio de afetação e iniciados até 1º de janeiro de 2029 poderão permanecer, durante o período de transição, submetidos a uma carga tributária equivalente à do RET atual, limitada a 1% (um por cento) ou 4% (quatro por cento) da receita mensal, conforme o enquadramento do projeto.

Esse regime transitório revela uma clara opção legislativa pela preservação da segurança jurídica e do equilíbrio econômico-financeiro dos empreendimentos em curso. Todavia, tal preservação não se dá sem contrapartidas. A opção por esse modelo implica a vedação ao aproveitamento de créditos de IBS e CBS, bem como a impossibilidade de aplicação dos redutores previstos na nova sistemática, configurando um modelo de transição baseado em *trade-offs* normativos entre segurança e eficiência tributária.

Adicionalmente, a legislação determina o estorno de créditos de IBS e CBS eventualmente apropriados em relação a custos e despesas indiretos, reforçando a separação entre os regimes e evitando a cumulação de benefícios. Essa vedação evidencia a preocupação do legislador com a coerência sistêmica e com a integridade do modelo de não cumulatividade.

No longo prazo, a incorporação imobiliária passa a operar em ambiente tributário mais complexo, porém potencialmente mais eficiente, desde que efetivamente implementados os mecanismos de creditamento e de redução de base de cálculo. A redução de alíquotas e os redutores previstos na legislação desempenham papel central na tentativa de preservar a neutralidade da carga tributária em relação ao regime anterior, especialmente no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Em síntese, o RET, no contexto pós-reforma, deixa de ser um regime de simplificação plena para se tornar instrumento de estabilização e transição, cuja função principal reside na preservação da previsibilidade econômica dos empreendimentos em curso. A nova arquitetura tributária desloca o eixo da tributação imobiliária para o modelo do IVA dual, impondo ao setor a necessidade de adaptação a um ambiente mais sofisticado, no qual a neutralidade fiscal não decorre da simplificação, mas da adequada operacionalização dos mecanismos de creditamento e dos redutores previstos na legislação. A compatibilidade entre a Reforma Tributária e a política habitacional dependerá, em última

análise, da capacidade do sistema jurídico de evitar que a maior complexidade técnica do novo modelo se traduza em elevação indireta do custo da moradia, especialmente para a população de baixa renda.

Aspecto	RET Atual	RET Futuro (após a Reforma Tributária)
Tributos abrangidos	IRPJ, CSLL, PIS, Cofins	IRPJ e CSLL permanecem no RET; PIS e Cofins substituídos por CBS e IBS (fora do RET)
Alíquota unificada	4% sobre a receita (ou 1% no Minha Casa, Minha Vida – faixa 1)	RET restrito à renda: IRPJ + CSLL; CBS e IBS recolhidos separadamente. Para o RET com alíquota de 4%: IRPJ 1,26%, CSLL 0,66%, IBS e CBS 14% (no regime não cumulativo); Para a alíquota de 1%: IRPJ 0,31%, CSLL 0,16%, IBS e CBS 14% (no regime não cumulativo).
Forma de recolhimento	Única guia de 4% (ou 1%) sobre receita do empreendimento	Duas frentes: (i) IRPJ e CSLL via RET; (ii) IBS e CBS via regime não cumulativo.
Carga efetiva	4% ou 1%, conforme o empreendimento	Aproximadamente 14% de IBS/CBS (com redução de 50% da alíquota padrão) + IRPJ e CSLL pelo RET.
Aproveitamento de créditos	Não há créditos de PIS/Cofins (regime monofásico fixo)	Haverá créditos de IBS e CBS, mitigando parcialmente a carga tributária.
Segurança jurídica	Estável desde 2004, com poucas alterações pontuais	Maior incerteza: necessidade de regulamentação e adaptação ao IVA dual.

Tabela 1 - Comparativo – RET Atual x RET Futuro¹

8 O impacto do Imposto Seletivo na construção civil

O Imposto Seletivo (IS), introduzido na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 132/2023 (BRASIL, 2023), apelidado de “Imposto do pecado”, possui uma natureza jurídica extrafiscal e *pigouviana*² (MORAES; NOGUEIRA, 2024), o que significa que seu objetivo principal não é apenas arrecadar, que é o objetivo principal do IBS e CBS, mas também desestimular o consumo de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente (Art. 153, VIII, da CF/88), de modo a proteger direitos fundamentais, como o direito à saúde (art. 196, CF) e defesa do meio ambiente (art. 170, VI) (FERREIRA et al, 2026).

A promulgação da Lei Complementar nº 214/2025 formalizou a instituição do Imposto Seletivo (IS), conforme previsto no

¹ Tabela retirada do sítio <https://www.reformatributaria.com/opiniao/o-ret-e-reforma-tributaria-como-ficara-a-tributacao-das-incorporacoes/>

² “Pigouviana” refere-se à teoria econômica desenvolvida pelo economista britânico Arthur Cecil Pigou (1877-1959), focada na correção de falhas de mercado, especificamente as externalidades.

Livro II da referida norma (BRASIL, 2025). Ao analisar o impacto para políticas habitacionais, a configuração final do IS revela um cenário de custos indiretos que podem tensionar a viabilidade do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), especialmente no que tange à tributação da cadeia de insumos minerais.

Com relação à incidência do tributo sobre a extração de bens minerais, embora o texto legal busque desestimular atividades com alto impacto ambiental, a aplicação da alíquota de até 0,25% (zero vírgula vinte e cinco por cento) (art. 422, §2º, LC 214/2025) sobre a extração mineral atinge diretamente o “alicerce” da construção civil (BRASIL, 2025).

Apesar de parecer um percentual baixo, por ser um imposto que “fura” a lógica da não cumulatividade e não gera crédito para a etapa seguinte, ou seja, não pode ser aproveitado posteriormente e nem abatido (TAX GROUP, 2024), ele representa um custo real que é repassado ao valor final da obra (LCA CONSULTORES, 2023).

A lista de bens minerais pode ser consultada nos códigos da NCM/SH (BRASIL, 2025). O minério de ferro, tributado na origem pelo IS, é o componente essencial para a fabricação do aço. No modelo de IVA adotado (IBS/CBS), a cumulatividade é combatida pelo sistema de créditos; no entanto, o IS possui natureza monofásica e finalidade desestimuladora, o que limita a neutralidade tributária na ponta final da cadeia (TAX GROUP, 2024). Para o MCMV, isso significa que o custo do aço — um dos itens de maior peso na planilha orçamentária de obras verticais — carrega consigo uma carga tributária residual de IS que não é plenamente compensável. Além do minério de ferro, areia e brita são insumos básicos para o concreto, e a argila é primordial para a cerâmica vermelha (tijolos e telhas), exemplos de materiais que também podem ser impactados no setor.

O petróleo é matéria-prima fundamental para produção de asfalto, insumo essencial para infraestrutura urbana e pavimentação de empreendimentos habitacionais. A tributação na fonte desses recursos encarece a produção interna desses insumos, pressionando os custos operacionais das construtoras, que dependem desses materiais para a execução de obras (COLLODETTI, 2025).

A integração do Imposto Seletivo no custo de produção reflete diretamente na viabilidade financeira de programas de habitação popular. De acordo com análises do setor (FGV IBRE; IBRAM, 2025), a taxação da produção de petróleo e minérios aumenta o custo unitário de construção (CUC), o repasse do custo

dos insumos (plásticos, solventes e estruturas metálicas derivados da petroquímica e siderurgia) pode elevar o preço final das unidades habitacionais; reduz o alcance social, para o programa MCMV, que opera com margens estreitas e subsídios governamentais, qualquer incremento no custo de materiais de construção pode significar a necessidade de maior aporte público ou a redução no número de unidades entregues para a mesma dotação orçamentária; risco de retrocesso na desoneração, embora a reforma tributária preveja regimes diferenciados para o MCMV (como reduções nas alíquotas de IBS e CBS), a incidência do Imposto Seletivo sobre a base da cadeia produtiva “anula” parte desse benefício, pois o IS não gera créditos tributários da mesma forma que o IVA, tornando-se um custo cumulativo (COLLODETTI, 2025).

Dessa maneira, a implementação do Imposto Seletivo sobre bens minerais e fósseis apresenta-se como um contrassenso estratégico para as políticas de habitação. Ao onerar insumos básicos como o aço e o asfalto, o Estado acaba por encarecer o próprio direito à moradia digna e a infraestrutura urbana, gerando uma pressão inflacionária nos projetos de interesse social que a própria Reforma Tributária visava, inicialmente, proteger.

Além disso, a Constituição veda que o IS incida sobre exportações ou bens essenciais (art. 153, VIII, §6º, I, CF). A manutenção da cobrança sobre exportação de minerais extraídos viola o princípio do destino, contraria a Carta Magna, e a indústria alerta para o risco da perda de competitividade, com o desvio de investimentos que poderiam ser aplicados na modernização da infraestrutura nacional e habitacional (COLLODETTI, 2025).

Entidades como a CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção) defendem que, por ser o direito à moradia um direito social fundamental (Art. 6º da CF), os insumos destinados a programas habitacionais populares (como o Minha Casa, Minha Vida) deveriam ter alíquota zero ou serem imunes ao IS.

Enquanto a LC 214/2025 utiliza o IS como instrumento de proteção ambiental (art. 153, VIII, CF), ela acaba por onerar indiretamente o direito social à moradia (art. 6º, CF). A construção de habitações populares, embora dependente de recursos minerais, cumpre uma função social que mitiga o déficit habitacional e promove a dignidade humana. A ausência de uma cláusula de exclusão ou alíquota zero para insumos destinados especificamente a projetos de interesse social (MCMV) representa uma lacuna na coordenação de políticas públicas.

A Lei Complementar estabelece que a base de cálculo do IS na extração é o valor de mercado do bem. Para o setor da cons-

trução civil, a volatilidade dos preços das commodities minerais, somada à incidência do IS, gera uma incerteza adicional no planejamento de longo prazo dos empreendimentos habitacionais. Se o IS for aplicado de forma indistinta sobre a energia elétrica ou combustíveis (necessários para o transporte de materiais), o efeito cascata pode encarecer o metro quadrado construído.

Diferentemente do IBS e da CBS, que avançaram para um regime de maior neutralidade e simplificação (regimes específicos para o setor imobiliário previstos na LC 214/2025), o Imposto Seletivo permanece como um elemento de fricção. A sustentabilidade ambiental não deve ser promovida em detrimento da sustentabilidade social do MCMV. A implementação do IS exige uma vigilância regulatória estrita para evitar que a extrafiscalidade ambiental se converta em um imposto sobre a moradia popular, encarecendo o sonho da casa própria para a população de baixa renda.

Para o Minha Casa, Minha Vida, o Imposto Seletivo representa um “custo invisível”. Enquanto os Redutores Sociais tentam baixar o preço na venda final, o IS atua na direção oposta, onerando a base da pirâmide produtiva. A gestão jurídica desses empreendimentos deverá estar atenta para a possibilidade de questionar incidências que desnaturem o objetivo social do programa habitacional.

Conclusão

A Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 representa um dos mais relevantes movimentos de reestruturação do sistema fiscal brasileiro, ao substituir um modelo fragmentado e cumulativo por um sistema baseado na lógica do Imposto sobre Valor Agregado dual. Apesar de orientada pelos princípios da neutralidade, da transparência e da simplificação, sua aplicação ao setor imobiliário — especialmente no âmbito da habitação de interesse social — revela desafios que transcendem a mera dimensão arrecadatória.

A análise desenvolvida ao longo deste estudo demonstra que o setor imobiliário apresenta características estruturais que exigem tratamento tributário diferenciado. O ciclo da construção e longa duração dos empreendimentos, a elevada imobilização de capital e a dependência de financiamento tornam a atividade particularmente sensível a alterações na carga tributária, sobretudo quando se trata de programas voltados à população de baixa renda, como o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Nesse contexto, os mecanismos introduzidos pela Reforma — como o redutor social, o redutor de ajuste e a redução de alíquotas — evidenciam a preocupação do legislador em mitigar os efeitos da nova sistemática sobre o setor. Tais instrumentos, contudo, não operam de maneira automática, dependendo de adequada regulamentação e de efetiva operacionalização do sistema de creditamento.

O regime de transição, por sua vez, assume papel central na análise do impacto da reforma. Conforme estabelecido pelos artigos 485 a 490 da Lei Complementar nº 214/2025, há uma preocupação com o mercado imobiliário durante o período transitório. Essa opção normativa revela clara preocupação com a preservação da segurança jurídica e com a estabilidade econômica.

Entretanto, tal escolha legislativa não se mostra neutra. Ao preservar a carga tributária do regime anterior, o legislador condiciona o contribuinte à renúncia de elementos estruturais do novo sistema, notadamente a não cumulatividade plena e a possibilidade de aproveitamento de créditos de IBS e CBS, bem como a aplicação dos redutores previstos na Reforma. Trata-se, portanto, de um modelo de transição fundado em *trade-offs* normativos, os quais exigem avaliação estratégica por parte dos agentes econômicos.

A análise evidencia, ainda, que a neutralidade tributária — frequentemente apresentada como um dos pilares do modelo do IVA — não se concretiza de forma automática, especialmente durante o período de transição. A coexistência de regimes distintos, a limitação ao creditamento e o aumento dos custos de conformidade revelam que a eficiência do novo sistema depende, em grande medida, de sua implementação normativa e operacional.

No âmbito da habitação de interesse social, tais desafios assumem dimensão ainda mais relevante. A estrutura econômica dos empreendimentos vinculados ao PMCMV, marcada por margens reduzidas e preços limitados por parâmetros normativos, restringe a capacidade de absorção de custos adicionais. Nesse cenário, eventuais falhas na transição tributária podem comprometer não apenas a viabilidade dos projetos, mas também a própria efetividade da política habitacional.

Sob a perspectiva constitucional, a tributação incidente sobre o setor imobiliário deve ser interpretada à luz do direito fundamental à moradia, da função social da propriedade e do objetivo de redução das desigualdades sociais. A política tributária, portanto, não pode ser concebida exclusivamente como instrumento arrecadatário, devendo atuar como elemento estruturante das políticas públicas voltadas à inclusão social.

Desse modo, conclui-se que a Reforma Tributária, embora represente avanço relevante no plano estrutural, impõe desafios significativos ao setor imobiliário, especialmente no período de transição. A efetividade do novo modelo dependerá da capacidade do sistema jurídico de harmonizar os princípios da neutralidade e da eficiência econômica com as exigências de segurança jurídica e de proteção de direitos fundamentais.

Em última análise, a sustentabilidade da habitação de interesse social no novo ambiente tributário dependerá menos da arquitetura formal da Reforma e mais da forma como seus instrumentos serão aplicados, interpretados e integrados às políticas públicas, evidenciando que a tributação, nesse contexto, deve ser compreendida como vetor de inclusão e não como obstáculo ao acesso à moradia.

Referências

BARBAN, Priscila Rodrigues. Os impactos da reforma tributária na locação de imóveis. *Migalhas*, 27 maio 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/431077/os-impactos-da-reforma-tributaria-na-locao-de-imoveis>. Acesso em: 17 mar. 2026.

BOMFIM, L. S. B.; CASTRO, L. O. de; ICO JÚNIOR, A. P. Reforma tributária brasileira: análise das mudanças, dados concretos e impactos a partir de 2026. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 11, n. 12, p. 1677–1684, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.51891/rease.v11i12.23251>. Acesso em: 17 mar. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 fev.

2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 7 fev. 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, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 7 fev. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026. Regulamenta as operações de locação, cessão onerosa e arrendamento de

- bem imóvel residencial e institui o redutor social mensal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp227.htm. Acesso em: 21 mar. 2026.
- BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as sociedades por ações. Brasília, DF: Presidência da República, 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6404consol.htm. Acesso em: 21 mar. 2026.
- BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm. Acesso em: 21 mar. 2026.
- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 21 mar. 2026.
- BRASIL. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em: 21 mar. 2026.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Portal Único Siscomex: nomenclatura comum do Mercosul (NCM): capítulo 26: minérios, escórias e cinzas. Brasília, DF: Siscomex, [2024]. Disponível em: <https://portalunico.siscomex.gov.br/classif/#/nomenclatura/26>. Acesso em: 9 mar. 2026.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho aprova uso do FGTS para saúde e amplia faixas de renda habitacional. Brasília, DF: MTE, 24 mar. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2026/marco/conselho-aprova-uso-do-fgts-para-saude-e-amplia-faixas-de-renda-habitacional>. Acesso em: 26 mar. 2026.
- BUZATTO, Gustavo; CAVALCANTE, Miquerlam Chaves. Reforma tributária e regressividade: a tributação sobre o consumo e a busca por justiça fiscal. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 52, 2022.
- CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- CLASEN, Roberto Neme. **Sistema tributário e desigualdade social no Brasil**: a regressividade do sistema como indutora de desigualdade. Pelotas: UCPEL, 2014.
- FERREIRA, D. H.; LAMB, L. L.; OLIVEIRA NETTO, P. D. de. Reforma tributária e jurisdição constitucional: a dualidade entre a justiça fiscal do cashback e a extrafiscalidade do imposto seletivo. **Revista Foco**, v. 19, n. 1, 2026. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/11183>. Acesso em: 8

mar. 2026.

FRATINI, Danielle Eugenne Migoto Ferrari. Regime específico de bens imóveis. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 102, p. 60–95, 2025. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/revistapegesp/article/view/1684>. Acesso em: 27 fev. 2026.

GRM ADVOGADOS. **Redução de alíquotas no novo sistema tributário**. São Paulo, 2025. Disponível em: https://grm.com.br/wp-content/uploads/2025/06/reducao_de_aliquotas_no_novo_sistema_tributario.pdf. Acesso em: 19 mar. 2026.

LACERDA, E. M. et al. Desafios para geração do identificador único de imóveis rurais e urbanos no cadastro imobiliário brasileiro. **Avanços na Representação do Conhecimento**, v. 5, n. 2, p. 25–36, 2025. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/advances-kr/article/view/59750>. Acesso em: 23 fev. 2026.

LCA CONSULTORES. **Possíveis decorrências da eventual incidência do imposto seletivo previsto na PEC nº 45/2019 sobre minerais metálicos**. São Paulo, 2023. Disponível em: https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2023/11/LCA_IBRAM_IS.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026.

LUDWIG, Fábio Weber. O princípio da justiça tributária e seus efeitos após a Emenda Constitucional nº 132/2023. **Revista Direito Tribu-**

tário Atual, v. 61, p. 99–117, 2025. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2941>. Acesso em: 2 fev. 2026.

MORAES, Bernardo de; NOGUEIRA, Eduardo de Souza. A reforma tributária, o imposto seletivo e a mineração no Brasil. **Juristas**, 15 jul. 2024. Disponível em: <https://juristas.com.br/artigos/a-reforma-tributaria-o-imposto-seletivo-e-a-mineracao-no-brasil/>. Acesso em: 9 mar. 2026.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the public sector**. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

TAX GROUP. **Mineração na reforma tributária: o que muda com o IS?** 2024. Disponível em: <https://www.taxgroup.com.br/intelligence/mineracao-na-reforma-tributaria-o-que-muda-com-o-is/>. Acesso em: 9 mar. 2026.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional finan-**

ceiro e tributário. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VALENTIN, Jefferson. Os impactos da reforma tributária na locação de imóveis. *Migalhas*, 12 nov. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/431077/os-impactos-da-reforma-tributaria-na-locacao-de-imoveis>. Acesso em: 28 fev. 2026

