

REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL: ANÁLISE E IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL 132/2023

134

Tax Reform in Brazil: Analysis and Impacts of Constitutional Amendment 132/2023

Jânio Gomes Pereira¹

Ieda Martins Meirelis²

RESUMO

Esta pesquisa teve como finalidade abordar a Emenda à Constituição n. 132 de 2023. O objetivo principal foi analisar as mudanças e os efeitos gerados pela reforma tributária no que tange a distribuição de renda e desigualdade social presente no Brasil. A metodologia adotada baseou-se em revisão de bibliografias e análises de dados secundários. Procuramos buscar discutir as perspectivas de especialistas e dados estatísticos que consideramos relevantes. Os resultados da pesquisa indicam, que embora a reforma proponha uma maior eficiência e simplificação, seus efeitos na redução da desigualdade podem não ser suficientes, o que demandará políticas complementares para uma distribuição de renda mais equitativa em nosso país.

Palavras-chave: Reforma Tributária. Emenda Constitucional. Desigualdade Social. Distribuição de Renda.

ABSTRACT

This research aims to address Constitutional Amendment No. 132 of 2023. The main objective is to analyze the changes and effects generated by the tax reform regarding income distribution and social inequality present in Brazil. Our methodology is based on a literature review and analysis of secondary data. We emphasize that through this approach, we seek to discuss expert perspectives and statistical data that we consider relevant. The research results indicate that although the reform proposes greater efficiency and simplification, its effects on reducing inequality may not be sufficient, which will require complementary policies for a more equitable income distribution in our country.

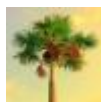
Keywords: Tax Reform. Constitutional Amendment. Social Inequality. Income Distribution.

1 INTRODUÇÃO

Especialistas na área tributária como Gilberto Amaral (2023), Sérgio Gobetti e Priscila Monteiro (2023) entre outros, alegam que o sistema tributário brasileiro tem sido alvo de

¹ Bacharel em Direito da Faculdade Boas Novas - FBN, e-mail: janio.pereira@aluno.fbnovas.edu.br. Lattes <http://lattes.cnpq.br/3355465148033118>

² Mestre em Teologia pela Escola Superior de Teologia/EST; Especialista em Direito Penal e Processo Penal; Especialista em Auditoria e Perícia Ambiental, pela Universidade Federal do Amazonas/UFAM; Graduada em Direito. Licenciada em Letras pela Universidade Federal do Amazonas/UFAM; Professora do Curso de Direito da Faculdade Boas Novas/FBN.



debates e críticas durante décadas. Contudo, somos inclinados a concordar com Fernanda Barros (2012) que desde quando o Brasil era colônia de Portugal, seus exploradores já debatiam sobre pagar o quinto (quinta parte) do pau-brasil e de demais riquezas naturais do país a coroa portuguesa.

De qualquer maneira, o sistema tributário, vem sendo frequentemente apontado como um dos principais geradores de entraves para progresso econômico e social do país, que de fato, é inegável, basta uma rápida análise do processo de tributação de um refrigerante até o consumidor final, que evidenciaremos os efeitos do (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), previsto no art. 155 da Constituição Federal (CF) de 1988.

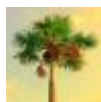
Adjetivos como complexidade, regressividade e a falta de eficiência são características constantemente mencionadas por especialistas e pesquisadores da área econômica e tributária (Amaral *et al.*, 2023; Gobetti; Monteiro, 2023). Nesse contexto, a promulgação da Emenda Constitucional (EC) n. 132, em 20 de dezembro de 2023, representa um importante momento na história, na busca por um sistema tributário mais justo, simples e eficiente para o Brasil.

De acordo com o Núcleo de Tributação do Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), a reforma tributária, ganha corpo pela EC n. 132/2023. Ela traz em seu bojo proposta de mudanças, diga-se, significativas na estrutura fiscal do país, prometendo influenciar em diversos setores da economia, sobretudo na vida dos cidadãos brasileiros (Insper, 2020).

Não precisamos fazer muito esforço para notar relevantes mudanças, entre elas, podemos destacar a simplificação do sistema de tributação sobre o consumo, com a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) “vai substituir os tributos estadual e municipal, Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS) e o Imposto Sobre Serviços (ISS) que incidem sobre bens e serviços Serviços (ISS)” (Contabilizei, 2023) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que por seu turno ficará no lugar do PIS, Cofins e IPI (Brasil, 2023), sem mencionar as mudanças das competências tributárias dos entes federativos.

Além da complexidade mencionada anteriormente, outro aspecto que não se pode deixar de lembrar é o crítico do sistema tributário brasileiro e seu caráter regressivo. Pires (2021), nos lembra que essa característica tende a onerar de forma mais significativa as camadas mais pobres da população. Segundo Pires, isso ocorre porque a tributação sobre o consumo, que representa uma parcela considerável da arrecadação no Brasil, afeta proporcionalmente e diretamente mais as famílias de baixa renda, que de alguma forma, destinam uma parcela maior de seus rendimentos ao consumo de bens e serviços essenciais, de outra maneira, é a parte da população que mais consome e paga imposto.

Assim é diante desse cenário conturbado, que a reforma tributária surge tentando enfrentar esses desafios históricos, aqui mencionados inicialmente, objetivando promover um sistema mais equitativo, sobretudo eficiente.



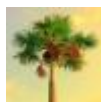
Contudo, faz-se necessário analisar, a partir de uma lente crítica, os potenciais impactos dessas mudanças na distribuição de renda e na desigualdade social no país. Com efeito, nasce nossa problemática: como as alterações propostas pela EC n. 132/2023 podem influenciar a distribuição de renda entre os diferentes grupos da população brasileira? Quais são os possíveis efeitos na redução ou aumento da desigualdade social?

Em vista disso, este artigo tem como objetivo, primeiro analisar os impactos da reforma tributária promulgada pela EC nº. 132/2023, lançando luz sobre a questão da distribuição de renda e na desigualdade social no Brasil. Com isso, para alcançar o objetivo da pesquisa, propomos: (1) examinar as principais mudanças introduzidas pela reforma tributária; (2) verificar as potencialidades dos impactos dessas mudanças sobre a distribuição de renda, com ênfase nos grupos sociais mais vulneráveis; e por fim, (3) avaliar os possíveis efeitos da reforma na desigualdade social, identificando cenários de aumento ou redução da disparidade econômica.

Em virtude disso, a metodologia que adotamos baseou-se em uma abordagem qualitativa, de revisão bibliográfica e análise de documentos. Durante a pesquisa foram utilizadas fontes primárias, como a própria EC n. 132/2023 e documentos oficiais, bem como fontes secundárias, incluindo artigos científicos, relatórios técnicos e estudos de instituições especializadas, legislações dentre outras. Necessário é dizer que nossa análise foi complementada por dados estatísticos que consideramos relevantes sobre distribuição de renda e desigualdade social no Brasil.

Desta maneira, o artigo está estruturado em seis seções principais, além desta introdução. Em primeiro lugar apresentou-se uma visão geral do sistema tributário brasileiro e seus principais problemas. Em seguida, detalhou-se as principais alterações propostas pela reforma tributária; nesta seção demonstraremos com particularidade os novos impostos incorporados pelo Imposto Sobre o Valor Agregado (IVA).

Em terceiro plano, analisamos os potenciais impactos dessas mudanças na distribuição de renda e na desigualdade social; aqui discutimos a problemática desta pesquisa com maior veemência. Por fim, na quarta parte trouxe as considerações finais, onde tentou-se sintetizar os principais achados e proposta de reflexões para futuras pesquisas e quem sabe políticas públicas.



2 O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E SEUS DESAFIOS

No atual sistema tributário, existem diferenças entre impostos, taxas e contribuições, que são categorias distintas de tributos. O art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN) define tributo com sendo “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”, que por seu turno, à luz do art. 145, da CF/1988, compete “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituir tributos.

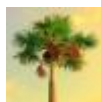
Verdade seja, os impostos são tributos obrigatórios cobrados pelo Estado, sem uma contraprestação direta específica por parte do contribuinte, art. 16, CTN. Eles são instituídos por lei e têm como finalidade primordial a arrecadação de recursos que são destinados a financiar as atividades do governo e prover bens e serviços públicos, consoante art. 145, da CF/1988.

Considerando o sistema pentapartite, existem cinco tipos de tributos, a saber: imposto, taxas, contribuição de melhoria, contribuição especial, e imposto sobre renda e propriedade. A primeira decorre de uma obrigação, enquanto a segunda da razão de uma prestação de serviço público específico, art. 77 do CTN e art. 145, inciso II, da CF/1988.

A contribuição de melhoria, por sua vez, é destinada ao financiamento de atividades específicas como a seguridade social, saúde, previdência social, dentre outros do art. 146, inciso III, art. 150, incisos I e III, art. 195, § 6º, da CF/1988. Falando da contribuição especial, ela pode ser instituídas tanto pela União, estados e municípios, assim como a anterior, tem seu fim específico relacionada ao setor para o qual são direcionadas. Impostos sobre a Renda sobre a renda e o patrimônio, a exemplo dele temos o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

2.1 Complexidade e Ineficiência

No que tange a complexidade e Ineficiência do sistema tributário, por vezes tanto criticada por especialistas da seara tributária, econômica e política. Como se observa, o sistema tributário brasileiro é reconhecido por seus atributos complexos e ineficientes (Insper, 2020). No raciocínio de Gilberto Luiz Amaral, são características que por iguais razões na maioria das vezes impactam diretamente, de maneira negativa, a vida dos cidadãos, o ambiente de negócios e o desenvolvimento econômico do país (Amaral, 2023).



Daí porque se acredita que o estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), revela um dos porquês de o sistema tributário ser complicado, difícil de entender e incapaz de produzir o resultado que se espera. Segundo o IBPT (2023), nos últimos trinta e cinco anos, ou seja, desde quando foi promulgada a Constituição Federal de 1988, foram editadas mais de seis milhões de normas no Brasil, dentre elas um total de 436.822 são normas que regulamentam a seara tributária (Amaral, 2023).

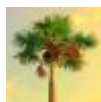
Em análise última, como se depreende, essa profusão normativa não apenas dificulta o cumprimento das obrigações fiscais por parte dos contribuintes, por outro lado cria um ambiente propício para os altos índices de evasão fiscal, bem como a judicialização de questões relacionadas as obrigações tributárias.

Além dos estudos revelados pelo IBPT, o relatório “Doing Business Subnacional Brasil 2021”, elaborado pelo Banco Mundial no ano de 2021, corrobora essa percepção ao apontar que uma empresa, instalada em solo brasileiro, gasta, em média, 1.501 horas por ano para cumprir com suas obrigações tributárias (Banco Mundial, 2021). Esse número é significativamente superior à média da América Latina e Caribe (317 horas) e dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (159 horas) (Brasil, 2023).

Em virtude dessas considerações, Oliveira (2023) destaca que a complexidade do sistema tributário brasileiro não se limita apenas ao número excessivo de normas, mas também à sobreposição de competências entre os entes federativos, bem como à multiplicidade de tributos incidentes sobre uma mesma base econômica. Para Oliveira é essa estrutura complexa que resulta em custos elevados de conformidade para as empresas e por osmose dificulta a fiscalização por parte das autoridades tributárias.

2.2 Regressividade e Desigualdade

Cumprir observar, preliminarmente, um outro aspecto crítico do sistema tributário brasileiro que o é seu caráter “regressivo”, que tem tendência a onerar de forma mais significativa as camadas mais pobres da população brasileira. Sobre tal aspecto, Pires (2021) argumenta que a elevada carga tributária sobre o consumo, que é uma característica marcante do sistema brasileiro, afeta proporcionalmente mais as famílias de baixa renda – os pobres, que destinam uma parcela maior de seus rendimentos ao consumo de bens e serviços essenciais.



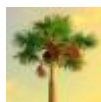
Outrossim, consoante noção cediça, Gobetti e Monteiro (2023), em um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), apontam que a carga tributária sobre o consumo no Brasil representa aproximadamente cerca de 45% da arrecadação total, enquanto que a média dos países da OCDE é entorno de 32%. O que Pires, Gobetti e Monteiro chamam de distorção, contribui uma assimetria no que tange a perpetuação e o agravamento das desigualdades sociais no país.

Com muita propriedade Nogueira (2023), em seus estudos sobre os “impactos e riscos fiscais para união”, argumenta que a regressividade do sistema tributário brasileiro é ainda mais notória quando se analisa a tributação sobre a renda e o patrimônio. Segundo dados da Receita Federal do Brasil, citados por Nogueira, a alíquota efetiva do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) para os contribuintes com renda mensal superior a 320 salários-mínimos é de apenas 2,3%, enquanto para aqueles com renda entre 30 e 40 salários mínimos, a alíquota efetiva chega a 11,8%.

3 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROPOSTAS PELA REFORMA TRIBUTÁRIA

É inegável, a elevada carga tributária, segundo Castro (2019) , tem sido um dos principais problemas para o crescimento da economia brasileira, impactando negativamente tanto a competitividade das empresas, quanto reduzindo a capacidade de investimento, o que nesse caso, prejudica o empreendedorismo e desestimula o consumo. Outrossim, visando a correção gerados pelos problemas supramencionadas, o parlamento brasileiro aprovou a reforma tributária, sob EC n.123 em 2023.

Diante desse contexto, Ives Gandra Martins (2019) preleciona que a reforma tributária pode ser vista como uma estratégia para enfrentar esses desafios e buscar um sistema tributário mais equilibrado e favorável ao crescimento econômico sustentável. Assim, o que quer dizer Martins é que, uma simplificação do sistema tributário poderá reverter a situação atual de maneira que reduziria a carga tributária, eliminando distorções, estimularia a competitividade entre as empresas, o que incentivaria o investimento produtivo, impulsionando o empreendedorismo e fomentaria o consumo. Passemos as principais alterações.



3.1 Simplificação do Sistema de Tributação sobre o Consumo

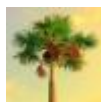
De acordo com Ministério da Fazenda, a Emenda à Constituição n.132, aprovada em 2023, representa um marco importante para atual sistema tributário brasileiro. Tal destaque se dá pela proposta de simplificação do regime tributário sobre o consumo. Por meio da EC, a reforma fiscal propõe criar dois tributos, quais sejam, Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). O primeiro substituirá impostos como ICMS e o ISS – impostos de competência estadual e municipal, já aquele tomará lugar dos impostos como o PIS, CONFINS e o IPI – impostos federais.

Vale ressaltar, tanto o IBS quanto o CBS irão compor um “montante do valor agregado” (Tax Group, 2024), criando o sistema dual de IVA (Imposto sobre Valor Agregado). O objetivo, nesse caso, é simplificar e reduzir os custos de conformidade tributária no país. Além da simplificação, segundo o Ministério da Fazenda, um outro objetivo é acabar com a chamada “guerra fiscal” entre os entes federativos. Essa “guerra fiscal” tem natureza na concessão de incentivos fiscais por estado e municípios para atrair empresas.

Gobetti e Monteiro (2023), argumentam que essa tensão entre estados e municípios gera distorções econômicas e desigualdade na arrecadação tributária, tornando-se um problema recorrente na economia brasileira. Assim, se presume, esse avanço pretende promover uma maior equidade no sistema tributário e fortalecendo o ambiente econômico, ao reduzir as práticas que desestabilizam a arrecadação entre os entes da federação.

No que tange ao IBS, ele incidirá sobre operações com bens materiais ou imateriais, incluindo direitos e serviços (Tax Group, 2024). Importante destacar que não haverá incidência sobre exportações, garantindo assim um tratamento favorável para as empresas que atuam no mercado externo. Segundo a Tax Group (2024), a legislação do IBS será única e uniforme em todo o território nacional (Tax Group, 2024), mas cada ente federativo terá a autonomia para definir sua alíquota específica.

Alguns aspectos relevantes do IBS, é a sua não cumulatividade. O imposto será não cumulativo, o que permitirá que os contribuintes compensem o imposto devido com o montante já pago em etapas anteriores da cadeia produtiva. A alíquota inicial prevista para o IBS é de 0,1% em 2026, com um aumento gradual até 2033 (Tax Group, 2024), ano em que os impostos anteriores serão extintos. Destaca-se a *vacatio legis*, ocorrerá até 2032, permitindo uma adaptação gradual das empresas ao novo regime tributário. Nesse sentido, que impactos podemos esperar com essas mudanças?



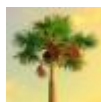
Diante o exposto, a implementação do IBS promete trazer vários benefícios para a economia brasileira, tais como: Simplificação do Sistema Tributário, facilitando o entendimento e o cumprimento das obrigações fiscais por parte das empresas. Redução de Custos: com menos impostos a serem geridos, espera-se uma redução substancial nos custos operacionais relacionados à conformidade tributária. Aumento da Competitividade: ao eliminar a guerra fiscal e padronizar as alíquotas, o ambiente de negócios se tornará mais justo e competitivo

3.1 Mudanças nas Competências Tributárias

A reforma tributária brasileira, também trouxe mudanças nas competências tributárias dos entes federativos. Entre as principais inovações, destacam-se os impostos criados que mencionamos do tópico anterior – IBS, CBS. O IBS terá a competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, enquanto que a CBS será administrada exclusivamente pela União. Segundo IAF (2023), a intenção desse novo arranjo, não é outro senão aprimorar a harmonização fiscal e minimizar os frequentes conflitos de competência que têm historicamente marcado as relações intergovernamentais, Competências Tributárias e Harmonização Fiscal.

Reitera-se que a introdução de um sistema dual de tributos, com o IBS e a CBS, representa um avanço significativo na simplificação tributária brasileira. A proposta central é que o IBS, como forma de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), seja gerido coletivamente pelos entes federativos. Melo Advogados (2024), sustentam que, essa medida visa não apenas simplificar o processo de cumprimento das obrigações fiscais, mas também pôr fim à chamada “guerra fiscal”(grifo nosso) supramencionada no tópico anterior, na qual estados e municípios competem deslealmente entre si.

Não podemos deixar de mencionar sobre quem vai administrar e fiscalizar o IBS. O Conselho Federativo será o órgão responsável pela administração e fiscalização do IBS. AG Tax (2024) menciona que, esse Conselho federativo terá composição autônoma, com representantes das Fazendas estaduais e municipais. Tal conselho deverá regular o imposto de maneira a assegurar uma distribuição justa da arrecadação entre os entes federativos, o que será baseado em critérios técnicos e imparciais, espera-se (grifo nosso). Assim, não pode negar, no sucesso da implantação, tal iniciativa é importante para criar um ambiente mais seguro e previsível para os contribuintes brasileiros, afirma AG TAX (2024).



3.2 Criação de Fundos de Compensação e Desenvolvimento

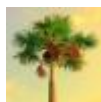
A reforma tributária criou fundos de compensação e desenvolvimento regional. O objetivo da reforma com a criação dessas medidas, não é outro senão mitigar as possíveis perdas de arrecadação e desigualdades econômicas em diferentes regiões do país que tanto os Estados quanto os Municípios podem enfrentar durante a implementação do novo sistema tributário. Nogueira (2023) argumenta que, dentre os fundos criados, estão o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais do ICMS e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Segundo a Infor Money (2023), o FNDR, a exemplo, priorizará projetos que gerem emprego e renda. Frisa-se, segundo a revista eletrônica, tais fundos tem um aporte inicialmente previsto de R\$ 8 bilhões em 2029, que crescerão gradualmente até atingir R\$ 60 bilhões anuais a partir de 2043.

Segundo Santana (2024) do valor econômico, o mecanismo que será utilizado para distribuição dos recursos do FNDR será com base em coeficientes individuais de participação, que considerarão tanto a população dos Estados quanto sua participação nos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Santana enfatiza, que a forma de distribuição dos recursos disponíveis, tem como objetivo assegurar que serão realmente alocados de forma justa e proporcional às necessidades de cada região do país. Outro ponto que não se pode perder de vista é sobre a prioridade dos projetos.

A reforma, estabelece que os estados devem dar prioridade aos projetos que promovam ações de sustentabilidade ambiental e sobretudo reduções de emissão de carbono. Com efeito, essa visão se alinha com os objetivos global de desenvolvimento sustentável.

Assim sendo, é inegável que os FNDR's sejam instrumentos essenciais para abordar as desigualdades sociais. Contudo, alcançará seu objetivo último? É suficiente para combater essa distorção social? Colocando as lentes da metodologia historiográfica, logo perceberemos que historicamente, o país enfrenta disparidades em suas regiões Norte e Sudeste (Brasil, 2023). Com efeito, não se pode negar, a criação do FNDR e do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais do ICMS não deixa de ser uma tentativa direta de corrigir essas desigualdades, mas não saberemos se será suficiente.

Contudo, é necessário, no mínimo que governo busque meios para garantir que as regiões menos desenvolvidas tenham acesso a recursos para a infraestrutura e desenvolvimento econômico. Portanto, não seria muito dizer que a eficácia desses fundos dependerá da implementação adequada das diretrizes estabelecidas na reforma, além da



capacidade dos Estados em utilizar tais recursos para promover um crescimento sustentável.

4 IMPACTOS NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E DESIGUALDADE SOCIAL

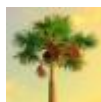
É inegável, realizar uma avaliação dos efeitos da reforma tributária sobre a distribuição de renda e a redução da desigualdade social é um tema caro que demanda uma análise no mínimo cuidadosa. Segundo Gobetti e Monteiro (2023), a ideia de unificar os tributos sobre o consumo e implementar um modelo baseado no Imposto sobre Valor Agregado (IVA) tem um potencial para tornar o sistema tributário brasileiro mais progressivo.

Para Gobetti e Monteiro (2023) a simplificação do regime fiscal e a redução da cumulatividade tributária poderiam diminuir a carga de impostos sobre bens e serviços essenciais para a sociedade, o que de fato beneficiaria, de forma proporcional, as famílias brasileiras de baixa renda. Segundo os autores, o que possibilita tal benefício seria a adoção de alíquotas específicas para itens da cesta básica, aliada à possibilidade de um sistema de devolução parcial de imposto ou *cashbak*, para famílias de menor renda. Assim, essa alternativa é apontada como meio para tornar a tributação sobre o consumo mais justa e progressiva.

Por outro lado, Pires (2023) ressalta que avanços supramencionados, embora importantes, podem não ser suficientes para gerar uma redistribuição de renda efetiva se não houver reformas mais profundas na estrutura tributária, especialmente no que tange à tributação sobre renda e patrimônio. Conforme mencionado acima, a desigualdade social no Brasil é um problema histórico. Segundo o IPEA (Brasil, 2023), é fruto de séculos de exclusão econômica e social, e a concentração de renda entre uma pequena parcela da população só agrava essa realidade. Destarte, dados recentes do IPEA confirmam que o Brasil está entre os países mais desiguais do mundo, com o 1% mais rico concentrando 28,3% da renda nacional. Esta desigualdade reflete-se em várias áreas, como o acesso à educação e à saúde, onde as diferenças são significativas (Oxfam Brasil, 2021). Segundo o referido *site* a distribuição desigual de renda e as dificuldades de acesso a condições básicas perpetuam ciclos de pobreza para uma grande parte da população brasileira.

4.1 Desafios para a Redução da Desigualdade

Nos capítulos anteriores desta pesquisa, apontamos os potenciais efeitos positivos da reforma tributária. No entanto, especialistas como Oliveira (2023) apontam desafios significativos para que a reforma promova de fato uma efetiva redução da desigualdade social no Brasil. Acredita-se que a tarefa seja complexa considerando o cenário de desigualdade



apontado pelo Insper e o IBGE.

O Núcleo de Tributação do Insper em 2020, apontou uma alta concentração de renda e riqueza no país – 10% dos brasileiros mais ricos, segundo a Oxfam Brasil (2024), abrange 43% da renda. Nessa toada, segundo o IBGE (2023) o país apresenta um dos maiores índices de desigualdade do mundo, com o índice de Gini³ torno de 0,53 em 2022, o que indica a concentração alarmante de renda, suscita pelo Insper, nas mãos de poucos. Daí, porque os grandes obstáculos que as medidas da reforma devem enfrentar pela frente.

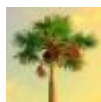
Outrossim, é importante considerar que as desigualdades sociais no Brasil, aqui apontadas, têm características variadas e peculiares, envolvendo não somente questões econômicas, mas também raciais e de gênero. Estudos da Oxfam Brasil de 2024, revelam que as mulheres negras enfrentam as maiores dificuldade no mercado de trabalho. Segundo o estudo, as taxas de desemprego desse grupo de pessoas, são mais altas em comparação aos homens brancos. *Verbis*:

Mulheres e negros formam a maior parte dos trabalhadores informais no campo brasileiro. No setor rural, 69,6% dos trabalhadores são negros, e 58,3% estão na informalidade. A situação das mulheres é ainda mais preocupante: entre os assalariados rurais com carteira assinada, apenas 12,1% são mulheres, revelando uma espécie de “desaparecimento” dessas trabalhadoras como assalariadas rurais (Oxfam Brasil, 2024).

A pesquisa realizada pela Oxfam Brasil também revela que a quantidade de funcionários sob o regime CLT se manteve quase inalterada entre 2004 e 2023. Para a instituição, a estigmatização indica também a presença de racismo e discriminação de classe. Entre aqueles que recebem o Bolsa Família, 69,7% são negros e todos pertencem à população de baixa renda, com 72,4% enfrentando pobreza extrema, 20,5% em situação de pobreza e 7,1% vivendo com renda baixa (Oxfam Brasil, 2024). Diante disso, é inegável, qualquer reforma tributária deve ser acompanhada por políticas públicas que abordem disparidade estruturais, quais sejam, econômico, racial, regional e de gênero.

Assim, sem intenção de fechar a discussão, pareceu-nos imprescindível, para que a reforma alcance seus objetivos redistributivos, é essencial implementar medidas complementares que possam fortalecer os programas sociais existentes e que promovam um

³ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda”.



sistema fiscal mais progressivo. Além disso, ainda que seja um ponto sensível, acredita-se que a reavaliação da tributação sobre heranças e grandes fortunas pode ser um passo importante nesse sentido. Voltando a questão das políticas públicas, acredita-se que o fortalecimento dessas ações voltadas para a educação e saúde é fundamental para garantir oportunidades iguais para todos os cidadãos brasileiros.

5 BREVE ANÁLISE COMPARATIVA E PERSPECTIVAS FUTURAS

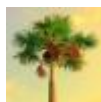
Uma premente análise comparativa do sistema tributário brasileiro com ordenamentos internacionais revela disparidades estruturais que desperta atenção, especialmente quanto à distribuição da carga tributária e os seus impactos socioeconômicos. Segundo Lukic (2018), o Brasil desenvolveu no decorrer da história uma estrutura tributária regressiva, com prevalência de tributos indiretos, o que ocorre diferentemente dos países desenvolvidos que priorizam a tributação direta.

Sobre tal aspecto acima mencionado, de acordo com dados da Organização para a Cooperativa e desenvolvimento Econômico (OCDE, 2023b), enquanto países membros apresentam média de 33,5% de tributação sobre renda e lucros, o Brasil mantém apenas 22,3%, evidenciando um desalinhamento com práticas internacionais mais eficientes. Para Carvalho (2021), esta disparidade resulta em maior oneração das classes menos favorecidas, contrariando o princípio da capacidade contributiva previsto no art. 145, §1º da Constituição Federal.

Apresentamos alguns quadros comparativos elaborado por Marisa Rossignoli e Cristiano Floriano sobre a tributação no cenário mundial.

TABELA 1: Carga tributária no Brasil e em países selecionados da OCDE (2014) em relação ao PIB.

PAÍS	PERCENTUAL DA TRIBUTAÇÃO EM RELAÇÃO AO PIB
Dinamarca	50,9
França	45,2
Bélgica	44,7
Finlândia	43,9
Itália	43,6
Suécia	42,7
Noruega	39,1
Alemanha	36,1
BRASIL	32,42
Canadá	30,8
Turquia	28,7
Suíça	26,6
Estados Unidos	26



Chile	19,8
-------	------

Fonte: Elaboração Rossignoli e Floriano, dados da OCDE (2016) e da Receita Federal do Brasil (2015).

TABELA 2: Carga tributária média sobre a renda, lucro e ganho de capital no Brasil e em países selecionados da OCDE (2014)

PAÍS	PERCENTUAL TRIBUTAÇÃO MÉDIA SOBRE A RENDA
Dinamarca	32,2
Noruega	16,9
Bélgica	16,1
Finlândia	15,3
Suécia	14,8
Canadá	14,7
Itália	14,2
Estados Unidos	12,5
Suíça	12,3
Alemanha	11,0
França	10,5
Chile	6,5
BRASIL	5,85

Fonte: Elaboração Rossignoli e Floriano, dados da OCDE (2016) e da Receita Federal do Brasil (2015).

TABELA 3: Carga tributária média sobre a propriedade no Brasil e em países selecionados da OCDE (2014)

PAÍS	PERCENTUAL TRIBUTAÇÃO MÉDIA SOBRE A PROPRIEDADE
França	3,9
Bélgica	3,5
Canadá	3,1
Estados Unidos	2,8
Itália	2,6
Dinamarca	1,9
Suíça	1,8
Turquia	1,4
BRASIL	1,35
Finlândia	1,3
Noruega	1,1
Suécia	1,1
Alemanha	0,9
Chile	0,9

Fonte: Elaboração Rossignoli e Floriano, dados da OCDE (2016) e da Receita Federal do Brasil (2015).

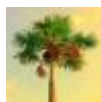


TABELA 4: Carga tributária média sobre bens e serviços no Brasil e em países selecionados da OCDE (2014)

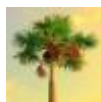
PAÍS	PERCENTUAL TRIBUTAÇÃO MÉDIA SOBRE BENS E SERVIÇOS
BRASIL	16,28
Dinamarca	15,2
Finlândia	14,4
Turquia	12,7
Suécia	12,1
Itália	11,7
Noruega	11,1
França	11,0
Chile	11,0
Bélgica	10,7
Alemanha	10,1
Canadá	7,4
Suíça	5,9
Estados Unidos	4,5

Fonte: Elaboração Rossignoli e Floriano, dados da OCDE (2016) e da Receita Federal do Brasil (2015).

Os dados apresentados por Marisa Rossignoli e Cristiano Floriano, indicam que o Brasil, em comparação com outros países, adota uma abordagem sutil na tributação da renda e da propriedade, o que é característico de sistemas que favorecem aqueles com maior poder econômico. Em contrapartida, como mostrado na Tabela 4, o Brasil se destaca por sua agressividade na tributação de bens e serviços, liderando esse ranking.

O que isso significa? De forma simples: os ricos pagam pelo mesmo serviço que os pobres, mas têm uma capacidade maior de consumo. Por exemplo, tanto um rico quanto um pobre podem pagar a mesma taxa pela energia elétrica fornecida pelas concessionárias. No entanto, enquanto o rico consome mais devido à sua maior renda, o pobre pode acabar pagando uma alíquota semelhante em relação aos serviços básicos.

Assim, enquanto aqueles com maior fortuna são menos tributados sobre sua renda e patrimônio, os mais pobres enfrentam uma carga tributária proporcionalmente maior sobre os serviços que utilizam. Desse modo, essa situação revela uma desigualdade no sistema tributário brasileiro, onde a estrutura atual não apenas penaliza os menos favorecidos, mas também perpetua a concentração de riqueza entre os mais ricos.



5.1 Modernização Tributária na Austrália

A reforma tributária australiana de 2020, conforme analisado por Murphy (2022), é um exemplo de modernização. Segundo ele, a reforma não apenas simplificou o sistema tributário, mas também aumentou sua progressividade (Murphy, 2022). Essa estratégia permitiu uma distribuição mais equitativa da carga tributária, segundo o autor. Nesse sentido, há dois pontos a mencionar, já discutidos em outro momento: Primeiro, é que a simplificação do sistema facilita o cumprimento das obrigações fiscais e melhora a eficiência na arrecadação, enquanto a progressividade busca reduzir desigualdades sociais, refletindo uma tendência global em direção a sistemas tributários mais justos e adaptáveis.

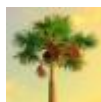
5.2 Inovações na Nova Zelândia

De maneira similar, a Nova Zelândia tem sido elogiada por suas reformas tributárias que resultaram em um sistema digital integrado. Sarah Rogers documenta como essas mudanças contribuíram para um sistema mais eficiente e neutro, que serve de modelo para outros países. De acordo com Rogers, as reformas incluíram a redução das alíquotas e a ampliação da base de arrecadação, promovendo maior equidade (Rogers, 2021). Para a autora o sistema de GST (Goods and Services Tax) implementado no país é um exemplo de como a digitalização pode facilitar a cobrança de impostos sobre bens e serviços, refletindo assim em uma adaptação às novas realidades econômicas.

5.3 Necessidade de Alinhamento do Brasil

Para Yamashita (2023), o Brasil deve alinhar-se às melhores práticas internacionais. Segundo ele, o país deve focar especialmente na tributação digital e na economia verde, pois, são áreas que estão ganhando destaque globalmente. O Fundo Monetário Internacional (FMI) também corroborou essa visão em 2023 (FMI, 2023), ao apontar que o Brasil enfrenta perdas significativas de receita devido à defasagem do seu sistema tributário frente às novas realidades econômicas, como o crescimento do comércio digital e as demandas por sustentabilidade.

Destarte, essas análises indicam que a modernização tributária não é apenas uma tendência isolada, mas uma necessidade premente para países que buscam melhorar sua eficiência fiscal e promover justiça social. Assim, o Brasil, ao observar e implementar práticas bem-sucedidas de outros países, pode avançar significativamente em sua reforma tributária.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

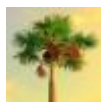
Ao término desta pesquisa, não o fechamento da discussão, sobre a Reforma Tributária implementada pela EC n. 132 de 2023, evidencia-se que as alterações propostas representam uma tentativa de modernização do sistema tributário brasileiro, embora seus impactos na redução da desigualdade social possam ser limitados sem a implementação de políticas complementares, conforme ficou evidenciado.

Durante nossa análise realizada, ficou demonstrado que a unificação de tributos através do IBS e da CBS representa um avanço importante no que tange a simplificação do sistema tributário, o que pode reduzir os custos de conformidade e aumentar a eficiência econômica. Contudo, entendemos que é necessário reconhecer que apenas a simplificação tributária, como estar posta, não é suficiente para endereçar as profundas desigualdades sociais presentes em nosso país.

Ademais, os dados analisados sugerem que, embora a reforma proponha mecanismos de compensação e alíquotas diferenciadas para produtos essenciais, seu impacto redistributivo pode ser modesto. O que quer dizer isso? Isso significa que a manutenção de uma estrutura predominantemente baseada em tributos sobre o consumo, mesmo que mais eficiente, ainda tende a onerar proporcionalmente mais as camadas mais pobres da população – o que discutimos na seção 5.

Além disso, é importante destacar as limitações deste estudo, que se baseou principalmente em dados secundários e análises prospectivas, dado que a reforma ainda está em fase inicial de implementação e ajustes no parlamento brasileiro. É inegável, nossa pesquisa não daria conta de discutir tudo sobre a temática, o que seria pretensioso de nossa parte, é por isso que entendemos que pesquisas outras no futuro poderão avaliar empiricamente os impactos efetivos das mudanças, especialmente no que tange à distribuição de renda e ao comportamento dos diferentes setores econômicos.

Para além da meritocracia, nos referimos a condição de estudante de Direito, acreditamos que tais recomendações para políticas públicas complementares seriam importantes, daí sugere-se: 1. o fortalecimento da tributação sobre renda e patrimônio; 2. a implementação de programas focalizados de transferência de renda; e 3 o desenvolvimento de mecanismos mais efetivos de fiscalização tributária. Estamos convencidos, por hora, que estas medidas poderiam potencializar os efeitos positivos da reforma na redução das desigualdades.



Olhando para o futuro, pensamos que o aprofundamento em temas como: o impacto setorial das novas alíquotas, a efetividade dos mecanismos de compensação propostos, e estudos comparativos com reformas tributárias implementadas em outros países em franco desenvolvimento sejam relevantes.

Deste modo, é o ponto de vista e estudado na pesquisa, assim entendemos, indispensável reconhecer que a reforma tributária, embora necessária e importante para o Brasil, trata-se apenas um dos elementos necessários para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária que por si só não dá conta de resolver todas as questões. É por isso que insistimos em dizer que o desafio da desigualdade social no Brasil demanda uma abordagem sob diferentes ângulos e lados, que combine políticas fiscais, sociais e econômicas de uma maneira coordenada e consistente o que depende, sem dúvida, da forma e implementação.

REFERÊNCIAS

AG TAX. O que é IBS? Disponível em: <https://agtax.com.br/blog/68-o-que-e-ibs>. Acesso em: 03 nov. 2024.

AMARAL, Gilberto Luiz do et al. Quantidade de normas editadas no Brasil: 35 anos da Constituição Federal de 1988. Curitiba, PR: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação - IBPT, 2023.

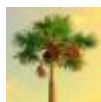
BANCO MUNDIAL. Doing Business Subnacional Brasil 2021. Washington, DC: Banco Mundial, 2021. Disponível em: https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021_SNDB_Brazil_Full-report_Portuguese.pdf. Acesso em 02 out. 2024.

BARROS, Fernanda Monteleone. **A Evolução Das Obrigações Tributárias Nas Constituições Brasileiras e Os Reflexos No Atual Regime Tributário De Energia Elétrica**. Monografia apresentada para obtenção de Título de Especialista de Direito de regulamentação do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Orientador: Ricardo Brandão, Brasília-DF, 2012. Disponível <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3201> Acesso 04 jul 2026.

BRASIL. Ministério da Economia. Relatório para o Ministério da Economia IPNUD - Projeto JOF 2101 Contrato: BRA10-38891 – Relatório final. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/choque-de-investimento-privado/proposta-de-racionalizacao-tributaria-em-telecom/20220708-produto-7-revisado.pdf>. Acesso em: 04 out. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DA REFORMA TRIBUTÁRIA. Alíquota-padrão da tributação do consumo de bens e serviços no âmbito da Reforma Tributária. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2023.

FMI. Fiscal Monitor: Achieving More Progressive Taxation. Washington: International Monetary Fund, 2023.

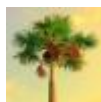


GOBETTI, Sérgio Wulff; MONTEIRO, Priscila Kaiser. **Impactos redistributivos da reforma tributária**: estimativas atualizadas. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2023.

AF – INSTITUTO DE ANÁLISE FISCAL. **Reforma Tributária de 2023**: Parte 13 - Diretrizes constitucionais da CBS. Disponível em: <https://iaf.org.br/conteudo/9809/reforma-tributaria-de-2023-parte-13-diretrizes-constitucionais-da-cbs-diferencas-em-relacao-ao-ibs-ii>. Acesso em: 28 out. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais**: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INFO MONEY. **Reforma tributária prevê repasse de R\$ 630 bilhões em 15 anos para Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/reforma-tributaria-preve-repasse-de-r-630-bilhoes-em-15-anos-para-fundo-de-desenvolvimento-regional/>. Acesso em: 29 out. 2024.



IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estudos revelam impacto da redistribuição de renda no Brasil. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13909-estudos-revelam-impacto-da-redistribuicao-de-renda-no-brasil>. Acesso em: 01 nov. 2024.

IPEA. Desafios do desenvolvimento. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 28 out. 2024.

LUKIC, Melina Rocha. **Reforma Tributária no Brasil**: ideias, interesses e instituições. Curitiba: Juruá, 2018.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Uma teoria do tributo**. São Paulo: Quartier Latin, 2019

MELO ADVOGADOS. Imposto sobre Bens e Serviços (IBS): o que é e como funciona a alíquota? Disponível em: <https://meloadvogados.com.br/imposto-sobre-bens-e-servicos-ibs/>. Acesso em: 28 nov. 2024.

MURPHY, John. Australian Tax Reform: A New Paradigm for Economic Growth. *Journal of Tax Reform*, v. 8, n. 2, p. 145-163, 2022.

NOGUEIRA, André. A Reforma Tributária e seus impactos regionais. *Revista Brasileira de Política Fiscal*, v. 12, n. 1, p. 45-67, 2023.

NOGUEIRA, Eduardo. Impactos e riscos fiscais para a União dos novos fundos criados pela PEC 45/2019. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, 2023.

NÚCLEO DE TRIBUTAÇÃO DO INSPER. **Contencioso Tributário No Brasil. Relatório 2020, Ano De Referência 2019**. São Paulo, SP: Insper, 2020.

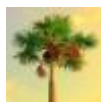
O IBS. Disponível em: <https://www.contabilizei.com.br/contabilidade-online/ibs-imposto-sobre-bens-e-servicos/#:~:text=O%20IBS%20vai%20substituir%20os,cobran%C3%A7a%20%C3%BAncia%20atrav%C3%A9s%20do%20IBS>. Acesso em 5 de out. 2024.

OCDE. **Revenue Statistics 2023: Tax revenue trends in the OECD**. Paris: OECD Publishing, 2023b.

OLIVEIRA, João Carlos. Desafios da reforma tributária brasileira: uma análise crítica das propostas atuais. *Revista Brasileira de Economia*, v. 78, n. 2, p. 123-145, 2023.

OXFAM BRASIL. **Desigualdade no Brasil: desafios e soluções urgentes**. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/especiais/10-aco-es-urgentes-contra-as-desigualdades-no-brasil/>. Acesso em: 29 out. 2024.

OXFAM BRASIL. **Desigualdade no Brasil: desafios e soluções urgentes**. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/mulheres-e-negros-sao-maioria-no-trabalho-informal-no-campo/>. Acesso em: 29 out. 2024.



OXFAM BRASIL. Entenda as causas da desigualdade social e como afeta a população. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/blog/entenda-as-causas-da-desigualdade-social-e-como-afeta-a-populacao/>. Acesso em: 29 out. 2024.

PIRES, João Carlos. Desafios da reforma tributária brasileira: uma análise crítica das propostas atuais. *Revista Brasileira de Economia*, v. 78, n. 2, p. 123-145, 2023

PIRES, Manoel. Tributação, equidade e crescimento econômico. In: OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA FISCAL: FGV-IBRE. 22 fev. 2021.

REFORMA tributária: comércio e serviços apontam perda de competitividade e alta de preços
Fonte: Agência Senado. [S. l.], 5 set. 2024. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/09/05/reforma-tributaria-comercio-e-servicos-apontam-perda-de-competitividade-e-alta-de-precos>. Acesso em: 2 out. 2024.

ROGERS, Sarah. Digital Transformation of Tax Administration: The New Zealand Experience. *Tax Notes International*, v. 101, p. 1279-1295, 2021.

VALOR ECONÔMICO. Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional será regulado por lei ordinária. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/03/19/fundo-nacional-de-desenvolvimento-regional-sera-regulado-por-lei-ordinaria.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2024.

YAMASHITA, Douglas. Direito tributário na era digital: desafios e perspectivas. São Paulo: Atlas, 2023.