

Cristiano Carvalho

Bradson Camelo

Análise Econômica do **DIREITO** **TRIBUTÁRIO**

2025



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

ANÁLISE ECONÔMICA DA REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

8.1. INTRODUÇÃO

A reforma tributária no Brasil, instituída pela Emenda Constitucional 132/23 e pelos Projetos de Lei Complementares 68/2024 e 108/2024, emerge em um contexto de profunda complexidade e ineficiência do sistema tributário vigente, o qual impõe barreiras substanciais ao crescimento econômico e à competitividade do país¹. A necessidade de reformulação das regras tributárias reflete uma demanda recorrente do setor produtivo, juristas e economistas², dado que os elevados custos de conformidade geram distorções expressivas no comportamento econômico, afetando diretamente a produção, o consumo e os investimentos. Este capítulo se propõe a analisar os principais pontos da reforma tributária brasileira de 2023-2024, sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito, considerando os custos de transação, a neutralidade, as falhas de mercado e as estruturas de mercado.

O sistema tributário brasileiro, conforme amplamente documentado em estudos da OCDE e outras organizações internacionais, é um dos mais complexos do mundo, implicando em altíssimos

-
1. CINTRA, M. (2010). O pior sistema tributário. In: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/5ccea119-7372-48bf-9948-8140fceccc93/content>.
 2. APPY, B. (2015). Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. *Interesse Nacional*, 8(31).

custos para o cumprimento das obrigações acessórias e para o planejamento tributário. Por exemplo, a fragmentação das competências tributárias entre União, estados e municípios resulta na sobreposição de impostos, incidência cumulativa e geração de incentivos perversos à sonegação fiscal e elisão tributária³. Essas distorções se manifestam, a título ilustrativo, no caso do ICMS, em que cada estado adota diferentes regras, alíquotas e regimes, provocando uma “guerra fiscal” entre as unidades federativas.

Os altos custos de transação impostos pelo atual sistema são um dos principais entraves ao desenvolvimento econômico do país. Empresas e indivíduos despendem uma quantidade desproporcional de tempo e recursos para entender e cumprir suas obrigações tributárias. Essa complexidade gera não apenas custos diretos para os agentes econômicos, mas também distorce decisões de investimento e produção, incentivando práticas de elisão fiscal e a alocação ineficiente de recursos, além de restringir a concorrência no mercado⁴.

A promulgação da Emenda Constitucional 132/2023 estabelece a reforma tributária e marca o início da transição para um novo sistema de tributação sobre o consumo, fundamentado no Imposto sobre Valor Agregado (IVA) em um modelo dual. A proposta visa substituir cinco tributos (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS) por dois novos impostos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência estadual e municipal. Além disso, será instituído o Imposto Seletivo (IS), voltado para produtos que geram externalidades negativas, como bebidas alcoólicas e combustíveis, reforçando a função regulatória do sistema tributário.

Essa mudança tem como objetivo simplificar o sistema tributário, unificando tributos e criando uma base de incidência mais ampla e menos fragmentada. O novo modelo busca evitar a cumulatividade

3. GUERRA, F. M., & GUERRA, M. V. C. L. (2023). Reforma Tributária: Uma Análise Comparativa Entre As Principais Propostas. *Revista Paraense de Contabilidade*, in <https://www.crcpa.org.br/revistaparaense/index.php/crcpa/article/view/117>.

4. CABELLO, O. G., & NAKAO, S. H. (2021). Complexidade, conformidade e arrecadação tributária. *Economia e Sociedade*, 30(3), 1033-1050.

dos impostos, permitindo que as empresas deduzam créditos tributários ao longo da cadeia produtiva, promovendo a formalização e a integração das cadeias produtivas. Ao adotar um sistema de IVA, o Brasil se aproxima das práticas internacionais amplamente adotadas por países da OCDE, onde o este tipo de tributo é visto como um mecanismo eficiente e menos distorcivo, contribuindo para uma maior neutralidade econômica e reduzindo os efeitos adversos sobre as decisões dos agentes econômicos⁵.

Como vimos no capítulo sobre os princípios da tributação, a perspectiva da neutralidade tributária é central nesta discussão. Um sistema tributário eficiente deve ser neutro, ou seja, não deve distorcer as escolhas dos agentes econômicos além do necessário. O sistema atual, com suas complexas regras e sobreposições, impõe um custo significativo à eficiência econômica, gerando distorções na alocação de recursos entre setores e regiões. Ao harmonizar as regras fiscais e padronizar as alíquotas, a reforma visa atenuar esses impactos e favorecer uma alocação mais eficiente dos recursos, potencializando o crescimento econômico.

No âmbito da eficiência e do ambiente de negócios, a padronização das alíquotas e a harmonização das regras fiscais entre os diferentes entes federativos, com o princípio da tributação no destino, tende a diminuir as barreiras ao comércio interestadual e fomentar o investimento produtivo⁶. Ao eliminar as diferenças nas regras de incidência de impostos entre estados e municípios, a reforma busca mitigar as ineficiências que restringem a competitividade das empresas nacionais, especialmente no contexto do comércio exterior, reduzindo as distorções na formação de preços e possibilitando um ambiente mais justo para a concorrência⁷.

5. MIRANDA, R. C. (2022). A IMPLEMENTAÇÃO DO TRIBUTO IVA/IBS SOB A ÓTICA DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL.

6. LUCIANO, G. H. C. (2024). A “reforma tributária” e os impactos dos novos tributos IBS e CBS nas empresas.

7. MILEO FILHO, F. S. F. (2019). Os custos de conformidade em contraposição à função e à importância das obrigações acessórias. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico-RFDFE*, 8(15).

Em termos distributivos, a reforma tributária também se propõe a mitigar a regressividade do sistema. O atual modelo, que se apoia intensamente em tributos sobre o consumo, onerando demais as camadas mais pobres da população, que alocam uma proporção maior de sua renda em bens de primeira necessidade, frequentemente sujeitos a elevadas tributações. A introdução de mecanismos como o *cashback* para famílias de baixa renda e a desoneração de itens da cesta básica busca mitigar esses efeitos e tornar o sistema mais equânime, alinhando-se aos princípios de justiça distributiva e promoção do bem-estar social.

Apesar das promessas de simplificação e aumento da eficiência, a implementação da reforma tributária enfrenta desafios significativos. A transição para o novo sistema será gradual, estendendo-se até 2033, o que pode gerar incertezas no curto prazo e dificuldades de adaptação para os contribuintes. Além disso, a mudança no regime de arrecadação, com a substituição do princípio de origem pelo princípio de destino, pode resultar em perdas de receita para estados exportadores, criando a necessidade de mecanismos compensatórios que assegurem a sustentabilidade fiscal dos entes federativos durante o período de transição.

A reforma tributária brasileira parece representar uma tentativa abrangente de modernização do sistema fiscal, buscando maior simplicidade, neutralidade e equidade. Contudo, enfrenta desafios institucionais e políticos que precisaram ser superados para a sua plena implementação, como discutiremos ao longo deste capítulo.

8.2. IMPACTOS MACROECONÔMICOS DA REFORMA

Como já repetimos em vários momentos, a complexidade e o desenho normativo ruim do atual sistema tributário brasileiro são um dos maiores entraves ao desenvolvimento econômico do país⁸. Os elevados custos de conformidade geram distorções no comportamento dos agentes econômicos e oneram a estrutura produtiva.

8. MILEO FILHO, F. S. F. (2019). Os custos de conformidade em contraposição à função e à importância das obrigações acessórias. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico-RFDFE, 8(15).

As empresas brasileiras gastam recursos humanos e financeiros de forma desproporcional para garantir o cumprimento das obrigações tributárias, o que representa um obstáculo ao crescimento e à competitividade nacional⁹. Esses custos de transação são extremamente altos, dificultando uma alocação eficiente de recursos e contribuindo para a ineficiência do sistema.

A reforma tributária visa simplificar o sistema, uniformizando as alíquotas e harmonizando as regras fiscais em âmbito nacional, o que cria um ambiente econômico mais previsível e estável. Essa previsibilidade é essencial para a atração de investimentos de longo prazo, já que um sistema tributário menos complexo reduz os custos de transação e aumenta a confiança dos investidores¹⁰. No contexto brasileiro, onde a produtividade tem se mantido estagnada nas últimas décadas, a melhoria da eficiência tributária poderá liberar recursos para investimentos em inovação, tecnologia e capital humano, elementos fundamentais para o crescimento da produtividade. Um sistema tributário mais transparente e previsível também facilitaria a integração das empresas brasileiras em cadeias de valor globais, reduzindo as barreiras administrativas e os custos indiretos do comércio¹¹.

Do ponto de vista da neutralidade econômica, a reforma busca minimizar os efeitos distorcivos do atual sistema, podendo levar uma empresa a se instalar em algum local por questões tributárias e não produtivas. O regime vigente é marcado por múltiplos tributos sobrepostos e por regimes diferenciados entre estados e municípios, o que provoca ineficiências alocativas e desigualdades no tratamento tributário entre diferentes setores e empresas de portes variados. A introdução do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que unifica os impostos estaduais (ICMS) e municipais (ISS), visa padronizar as

9. VARGAS, L. C. M. (2016). Economia Institucional: uma análise sobre os custos de transação no Brasil. In <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/19331>.

10. LUCIANO, G. H. C. (2024). A “reforma tributária” e os impactos dos novos tributos IBS e CBS nas empresas.

11. ZUPPANI, V. C. (2023). Da tributação brasileira e sua influência no custo Brasil e no fomento dos negócios: como a insegurança jurídica e complexidade do sistema tributário brasileiro atrasam o crescimento do país.

regras de tributação em todo o território nacional, promovendo uma estrutura de mercado mais equitativa. Essa padronização é especialmente relevante para pequenas e médias empresas, que, no sistema anterior, enfrentavam barreiras elevadas para cumprir as diversas legislações estaduais e municipais. A simplificação reduz os custos administrativos e facilita a expansão dessas empresas, aumentando sua competitividade.

Contudo, há preocupações quanto aos impactos da reforma em setores específicos, especialmente aqueles com alta intensidade de mão de obra, como o setor de serviços. A elevação das alíquotas para esses setores, que atualmente usufruem de uma carga tributária mais leve, pode resultar em aumento dos custos e, consequentemente, no repasse de preços ao consumidor final¹². Além disso, pequenas empresas que estão enquadradas no Simples Nacional poderão perder competitividade caso os incentivos fiscais sejam reduzidos e os créditos tributários para empresas que compram de tais fornecedores sejam limitados. Essas mudanças podem acarretar desafios para a estrutura de mercado, especialmente em setores menos capitalizados.

A harmonização das regras fiscais nos níveis federal, estadual e municipal é essencial também para aumentar a competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional¹³. O sistema atual penaliza as exportações ao dificultar a recuperação de créditos tributários em cadeias produtivas complexas e ao impor custos adicionais na movimentação de mercadorias entre estados. Ao adotar o princípio da tributação no destino e garantir a não cumulatividade dos tributos, a reforma favorece o comércio interestadual e internacional, reduzindo as falhas de mercado que comprometem a competitividade dos produtos brasileiros e criando condições mais justas para a concorrência.

12. LUCIANO, G. H. C. (2024). A “reforma tributária” e os impactos dos novos tributos IBS e CBS nas empresas.

13. DA SILVA, J. D., MESQUITA, R., PESSOA, M. N. M., CABRAL, A. C. A., DOS SANTOS, S. M., & DA COSTA, W. P. L. B. (2015) Custos de conformidade à tributação: um estudo sobre a percepção dos gestores de uma organização pública brasileira. In Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC.

Uma das questões mais complexas da reforma diz respeito às suas implicações de federalismo fiscal¹⁴. Como sabemos, o Brasil é uma federação em que estados e municípios têm autonomia para definir e arrecadar tributos sobre o consumo, especialmente por meio do ICMS e ISS. A substituição desses tributos pelo IBS, um imposto de competência compartilhada entre estados e municípios, requer uma redistribuição de receitas entre os entes federativos, o que pode gerar tensões políticas e desafios institucionais consideráveis. O princípio da tributação no destino, que será aplicado tanto ao IBS quanto à Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), altera a lógica atual de distribuição de receitas, beneficiando estados consumidores em detrimento dos estados produtores. Embora essa mudança esteja alinhada às melhores práticas internacionais e seja considerada mais eficiente, impõe desafios significativos para estados exportadores, que poderão enfrentar perdas substanciais de arrecadação.

Para mitigar esses impactos nos entes federados de origem, a reforma prevê um longo período de transição, até 2033, durante o qual haverá mecanismos de compensação para estados e municípios que enfrentarem perdas de arrecadação. Esses mecanismos incluem a criação de fundos compensatórios e a manutenção parcial dos regimes tributários atuais ao longo da transição, permitindo que os entes federativos ajustem suas finanças gradualmente à nova realidade tributária.

Outro desafio de impacto macroeconômico é garantir que a reforma não resulte em aumento da carga tributária global. Embora a proposta declare a intenção de manter a neutralidade fiscal, ou seja, não aumentar o volume total de tributos arrecadados, existe o risco de que a simplificação e harmonização dos tributos leve a um aumento efetivo da carga em determinados setores ou regiões¹⁵. Isso

14. O Comitê Gestor do IBS é crucial para coordenar a arrecadação e uniformizar as regras tributárias em todo o país. Isso pode diminuir as diferenças fiscais entre estados e municípios. A criação de um órgão central para gerenciar o IBS é uma tentativa de evitar conflitos de competência, que sempre foram um grande problema para o sistema tributário brasileiro.

15. PEREIRA, R. A., & FERREIRA, P. C. (2010). Avaliação dos impactos macroeconômicos e de bem-estar da reforma tributária no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, 64, 191-208.

pode gerar pressões políticas para a concessão de novos benefícios fiscais ou exceções, o que comprometeria a eficácia da reforma e seus potenciais ganhos de eficiência.

Assim, a reforma tributária brasileira promete ganhos de eficiência ao simplificar o sistema, reduzir os custos de transação e minimizar as distorções que prejudicam o crescimento econômico e a competitividade. Contudo, seus impactos fiscais e federativos precisam ser cuidadosamente geridos para garantir que os benefícios sejam distribuídos de forma equitativa e que os riscos de aumento da carga tributária e perda de arrecadação sejam mitigados. A viabilidade da reforma dependerá da capacidade dos entes federativos e do governo federal de gerenciar esses desafios de maneira colaborativa e pragmática.

8.3. IMPOSTOS SOBRE O CONSUMO: CBS E IBS

O modelo de IVA dual adotado pela reforma tributária brasileira, composto pela CBS e pelo IBS, visa resolver problemas históricos de complexidade e fragmentação no sistema tributário sobre o consumo¹⁶. Essa abordagem contribui para reduzir os custos de transação ao simplificar o cumprimento das obrigações fiscais, melhorando a eficiência administrativa e a competitividade das empresas menores, que enfrentavam desafios elevados para lidar com normas diversas. Além disso, busca-se uma maior neutralidade econômica, promovendo um ambiente mais eficiente para todos os agentes econômicos. A simplificação do sistema não só beneficia as empresas ao reduzir a burocracia e os custos associados, mas também melhora a previsibilidade do ambiente de negócios, tornando o mercado brasileiro mais atraente para investimentos estrangeiros e promovendo uma integração mais eficiente nas cadeias de valor globais. A padronização das regras tributárias ajuda a diminuir as assimetrias entre os estados e municípios, fortalecendo a integração econômica

16. SCHENK, A., Thuronyi, V., & Cui, W. (2015). Value added tax. Cambridge University Press.

nacional e permitindo uma distribuição mais equitativa dos recursos arrecadados¹⁷.

Além disso, a reforma visa mitigar falhas de mercado que decorrem da complexidade e da fragmentação do sistema atual, como a insegurança jurídica e a falta de transparência nos procedimentos fiscais. Essas falhas prejudicam a tomada de decisão das empresas, especialmente das pequenas e médias, que têm menos recursos para lidar com incertezas. Ao criar um sistema mais simples e harmonizado, o IVA dual também contribuiria para reduzir o impacto das disputas judiciais relacionadas ao cumprimento das obrigações tributárias, beneficiando tanto o setor privado quanto o setor público.

8.3.1. CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços)

A CBS, ou Contribuição sobre Bens e Serviços, é um tributo federal criado pela reforma tributária para substituir o PIS e a Cofins. O principal objetivo dessa contribuição é simplificar a estrutura tributária sobre o consumo no Brasil, consolidando tributos que anteriormente incidiam de forma cumulativa e complexa sobre as operações de bens e serviços. Embora ambas as estruturas incidam sobre o consumo, as diferenças entre elas refletem não apenas uma mudança técnica, mas também implicações significativas para a eficiência econômica e a neutralidade tributária¹⁸.

O PIS e a Cofins são tributos incidentes sobre o faturamento das empresas e apresentam grande complexidade em sua aplicação. A cumulatividade parcial, combinada com regimes distintos de apuração (cumulativo e não cumulativo), gera um emaranhado de regras e exceções. Essa configuração dificulta o aproveitamento de créditos tributários, eleva os custos de conformidade¹⁹ e incentiva disputas

17. MIRANDA, R. C. (2022). A implementação do tributo IVA/IBS sob a ótica da reforma tributária no Brasil.

18. MIRANDA, R. C. (2022). A implementação do tributo IVA/IBS sob a ótica da reforma tributária no Brasil.

19. DA SILVA, J. D., MESQUITA, R., PESSOA, M. N. M., CABRAL, A. C. A., DOS SANTOS, S. M., & DA COSTA, W. P. L. B. (2015) Custos de conformidade à tributação: um estudo sobre a percepção dos gestores de uma organização pública brasileira. In Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC.

judiciais, sendo um exemplo clássico de como falhas de desenho institucional podem amplificar os custos de transação para os agentes econômicos.

Por outro lado, a CBS adota a não cumulatividade ampla, permitindo a dedução integral de créditos ao longo da cadeia produtiva. Esse mecanismo promove maior neutralidade tributária ao reduzir a tributação em cascata e eliminar distorções que afetam decisões de investimento e consumo. Além disso, a simplificação das regras tende a reduzir a litigiosidade e os custos administrativos para empresas e o próprio governo.

Do ponto de vista econômico, a mudança para a CBS poderá aumentar a transparência e previsibilidade do sistema tributário, incentivando o crescimento econômico. Contudo, a transição não é isenta de desafios, como a necessidade de adaptação tecnológica e de treinamento por parte das empresas, além de potenciais impactos setoriais no curto prazo.

Outro impacto relevante relacionado à não cumulatividade da CBS, como comentamos, é que as empresas podem abater os créditos tributários gerados nas fases anteriores da cadeia de produção. Esse mecanismo também promove uma concorrência mais justa entre empresas de diferentes tamanhos, pois reduz as vantagens competitivas que grandes empresas poderiam ter apenas pela capacidade de planejamento tributário mais elaborado. Com a CBS, espera-se que as empresas possam operar com maior clareza em relação à carga tributária, o que reduz os incentivos para a informalidade e contribui para uma economia mais formal e integrada.

O novo sistema também é considerado progressivo, com potencial de reduzir a regressividade do atual modelo de impostos sobre o consumo. A CBS incide de forma uniforme ao longo da cadeia produtiva e visa não penalizar desproporcionalmente consumidores de baixa renda. Dessa forma, busca-se fomentar a formalização das atividades econômicas e ampliar a base tributária, sem elevar a carga tributária global sobre o consumo. Além disso, a progressividade da CBS contribui para uma distribuição de renda mais adequada, já que os produtos essenciais podem ter um tratamento diferenciado, beneficiando as camadas mais vulneráveis da população. Assim, a CBS também tem um papel importante na redução de desigualdades, ao

tentar minimizar o impacto dos tributos sobre as famílias de menor renda.

8.3.2. IBS (Imposto sobre Bens e Serviços)

O IBS, ou Imposto sobre Bens e Serviços, é um dos pilares da reforma tributária, tendo como principal função a unificação de dois dos principais tributos subnacionais: o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e o ISS (Imposto sobre Serviços). Ambos os tributos eram historicamente caracterizados por grande complexidade, com regimes e alíquotas variáveis entre estados e municípios, o que resultava em uma verdadeira “guerra fiscal” entre as unidades da federação²⁰.

A guerra fiscal pode ser compreendida como um clássico dilema do prisioneiro, no qual os estados competem entre si oferecendo incentivos fiscais para atrair empresas e investimentos. Embora, do ponto de vista de cada estado, essa estratégia possa parecer vantajosa no curto prazo, no agregado ela resulta em perdas de arrecadação e ineficiências para o conjunto do país, prejudicando a cooperação federativa e levando a um equilíbrio subótimo. A guerra fiscal cria ineficiências significativas, ao favorecer uma alocação subótima de recursos e incentivar comportamentos oportunistas entre as unidades da federação, que buscam maximizar seus interesses individuais em detrimento do bem-estar coletivo. Para ilustrar, trazemos a passagem do livro “O Tributarista Estratégico” (2024, p. 152):

20. LIZOTE, S. A., & BIDINHA, E. R. (2012). Guerra Fiscal dos Portos: um Estudo sobre o Impacto da Unificação do ICMS Interestadual em 4% para Produtos Importados no Estado de Santa Catarina. In Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia (Vol. 12, p. 2012).

		Estado 1	
		Manter	Baixar
Estado 2	Manter	5, 7	7, 4
	Baixar	3, 9	4, 6

Figura 16: Jogo da Guerra Fiscal

Ou seja, para melhor explicar a matriz do jogo, se o Estado 1 decidir baixar a carga tributária e o Estado 2 mantiver, 1 seria beneficiado com mais empresas em detrimento da saída das firmas do outro estado, a recíproca é verdadeira.

Deste modo, assim como ocorre no dilema tradicional de um prisioneiro, os resultados possíveis implicam que baixar-baixar é um equilíbrio de Nash (Solução de um jogo não cooperativo em que nenhum jogador melhora sozinho sua situação, com o outro mantendo a estratégia). Apesar de o melhor resultado para ambos os Estados ser a manutenção da carga tributária, essa situação não é um equilíbrio de Nash, pois ambos têm estímulos para mudar sua estratégia por não saber o que o outro jogador fará.

Assim, percebe-se que o IBS foi concebido para substituir esse sistema fragmentado, que estimula um comportamento ruim para o grupo – como em um dilema do prisioneiro, por um imposto único, cuja arrecadação será distribuída entre estados e municípios com base no princípio do destino. Ou seja, o imposto incidirá no local onde o bem ou serviço for consumido, e não onde for produzido. Isso corrige uma série de distorções econômicas, pois incentiva a competitividade regional e elimina as distorções geradas pela guerra fiscal. Ademais, a aplicação do princípio de destino está alinhada com as melhores práticas internacionais, promovendo uma alocação

mais eficiente de recursos e estimulando o comércio interestadual e internacional. Ao alinhar as regras de tributação com o consumo, o IBS contribui para a criação de um mercado interno mais integrado e eficiente, reduzindo os incentivos para práticas tributárias predatórias entre os estados.

O IBS pode vir a contribuir para a eliminação de falhas de mercado geradas pelo sistema tributário fragmentado, reduzindo os custos de transação. Com a harmonização das regras e a aplicação de uma única alíquota, reduz-se a incerteza quanto à carga tributária incidente sobre os bens e serviços, favorecendo um ambiente econômico mais previsível e estimulando o investimento produtivo.

Com isso, espera-se que os agentes econômicos possam planejar suas operações com maior segurança e previsibilidade, o que incentiva tanto o investimento doméstico quanto o estrangeiro. A uniformização das regras tributárias permite uma melhor alocação dos recursos no país, favorecendo o crescimento econômico sustentável e a geração de emprego e renda em todas as regiões.

8.3.3. Comparações Internacionais

O modelo de IVA dual adotado pela reforma tributária brasileira se aproxima das práticas internacionais, como aquelas observadas em países da OCDE²¹⁻²², e visa lidar com desafios específicos do federalismo fiscal brasileiro²³. O IVA é amplamente reconhecido como um dos sistemas tributários mais eficientes para tributar o consumo, em razão da sua capacidade de tributar o valor agregado em cada fase da cadeia produtiva, sem penalizar as etapas subsequentes com bitributação. A implementação do IVA dual no Brasil foi inspirada

21. LE, T. M. (2003). Value added taxation: Mechanism, design, and policy issues. World Bank course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries.

22. MÜLLER, K., e WEBER, H. G. (2019). European VAT Systems: Efficiency and Equity Considerations in Tax Reform Debates. *European Taxation Journal*.

23. ADANDOHAIN, K. (2021). Tax transition in developing countries: do value added tax and excises really work? *International Economics and Economic Policy*, 18(2), 379-424.

pela necessidade de simplificar um sistema notoriamente complexo e torná-lo mais eficiente, ao mesmo tempo em que respeita as particularidades e as autonomias das diferentes esferas de governo²⁴.

Em comparação com outras jurisdições, o IVA brasileiro adota uma abordagem única ao combinar a CBS (tributo federal) e o IBS (tributo estadual e municipal), buscando manter a autonomia dos entes federativos enquanto reduz as ineficiências causadas pela fragmentação das regras fiscais. Em outras federações como Canadá e Índia, a implementação de modelos de tributação sobre o consumo, embora também estruturada em diferentes níveis de governo, possui particularidades diferentes da brasileira²⁵⁻²⁶. No Canadá, por exemplo, algumas províncias optam por unificar a arrecadação de tributos com o governo federal através do Harmonized Sales Tax (HST), enquanto outras preferem manter sistemas distintos. Na Índia, o Goods and Services Tax (GST) é aplicado tanto em nível central quanto estadual, mas existe uma coordenação significativa entre os níveis de governo, visando mitigar conflitos de competência e assegurar uma base tributária homogênea.

Esses exemplos destacam os desafios enfrentados por federações que tentam combinar autonomia tributária subnacional com uma estrutura harmonizada²⁷. Ao adotar o modelo de IVA dual, o Brasil procura não apenas simplificar o sistema tributário, mas também promover uma maior neutralidade econômica, reduzindo as distorções que afetam as decisões de produção e consumo. Essa reforma visa criar um ambiente de negócios mais integrado e eficiente, onde as regras tributárias interfiram de maneira justa nas atividades econômicas dos agentes, fomentando a competição equitativa e

24. KEEN, M., & LOCKWOOD, B. (2010). The value added tax: Its causes and consequences. *Journal of Development Economics*, 92(2), 138-151.

25. SCHENK, A., & OLDMAN, O. (2022). *Value added tax: A comparative approach in theory and practice*. Brill.

26. DOBROWOLSKA, B. (2008). *Value added tax in european union countries-comparative analysis*.

27. GUPTA, S., SINGH, S., KUMAR, M., KUMAWAT, K., & HEMRAJ, C. A. (2017). Good and service tax: An international comparative analysis. *International Journal of Research in Finance and Marketing (IJRFM)*, 7(5), 29-38.

estimulando a formalização de negócios, especialmente nas pequenas e médias empresas.

A experiência internacional demonstra que o IVA, quando bem implementado, é um dos tributos menos distorcivos e mais eficientes em termos de arrecadação, pois evita que as decisões de produção ou consumo sejam afetadas por questões tributárias. O IVA dual no Brasil, ao promover uma base ampla de tributação, cria um ambiente onde as decisões empresariais são guiadas por fatores econômicos reais, e não distorcidas por considerações tributárias, melhorando assim a eficiência alocativa da economia. O equilíbrio entre harmonização e flexibilidade, como visto no modelo da União Europeia, é um dos objetivos da reforma tributária brasileira: permitir ajustes regionais dentro de certos limites, mas respeitando as diretrizes gerais estabelecidas pela União. Isso é essencial para que o Brasil se alinhe às melhores práticas internacionais, sem perder de vista suas especificidades regionais e características federativas.

8.3.4. *Split Payment*

Um dos elementos mais inovadores da reforma tributária brasileira é o mecanismo de *split payment*, ou pagamento dividido, que visa transformar a forma como os tributos são recolhidos no país, especialmente em operações comerciais²⁸. No contexto da reforma tributária, o *split payment* surge como uma solução para combater a evasão fiscal, garantir maior eficiência na arrecadação e reduzir os custos de transação para os agentes econômicos. Ao vincular o pagamento do imposto diretamente à liquidação financeira da transação, esse mecanismo tem implicações significativas para a arrecadação, a eficiência tributária e a competitividade do mercado, promovendo um ambiente de negócios mais transparente e seguro.

O *split payment* separa o pagamento na parte que se refere à receita do vendedor e, ao mesmo tempo, direciona automaticamente

28. OBRZEŹGIEWICZ, D. (2022). Split Payment Mechanism in the European Union – Comparative Analysis. In: Procházka, D. (eds) Regulation of Finance and Accounting. ACFA 2021 2020. Springer Proceedings in Business and Economics. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-99873-8_12.

a parcela do tributo devido ao governo no momento da transação, evitando que o montante passe pelo caixa da empresa antes de ser repassado ao fisco²⁹. Esse modelo reduz o risco de retenção indevida do valor do imposto pelas empresas, uma prática que compromete a equidade e a eficiência do sistema tributário, gerando desigualdades entre aqueles que cumprem suas obrigações e aqueles que evitam o pagamento de tributos. Ao tornar o recolhimento automático e independente da vontade do contribuinte, o *split payment* reduz a sonegação e aumenta a previsibilidade do sistema fiscal, ampliando a base de arrecadação e fortalecendo a justiça fiscal. A capacidade de um recolhimento mais previsível permite ao governo realizar um planejamento mais eficiente das políticas públicas e aumentar a eficácia da alocação de recursos para setores prioritários.

A Análise Econômica do Direito ajuda a entender como o *split payment* pode reconfigurar o ambiente de negócios no Brasil. A implementação desse mecanismo cria incentivos econômicos que alinham o comportamento dos agentes com as normas legais, promovendo uma competição mais justa entre empresas. Pequenos e médios empresários, que muitas vezes enfrentam concorrência desleal de competidores que sonegam impostos, poderão operar em condições mais equilibradas. Além disso, a diminuição da sonegação permite uma distribuição mais adequada da carga tributária, reduzindo a necessidade de onerar excessivamente setores específicos e promovendo a neutralidade econômica. Essa abordagem ajuda a eliminar falhas de mercado relacionadas à concorrência desleal, criando uma estrutura de mercado mais balanceada, onde a sobrevivência e o crescimento das empresas dependem menos do grau de informalidade e mais de sua eficiência operacional.

Outro aspecto relevante do *split payment* é o seu impacto na relação entre empresas e o sistema bancário³⁰. Como o mecanismo

29. TEIXEIRA, Alexandre Alkmim. To Split or not to Split: o split payment como mecanismo de recolhimento de IVA e seus potenciais impactos no Brasil. Revista Direito Tributário Atual nº 50, ano 40. São Paulo: IBDT, 2022.

30. EUROPEAN COMMISSION (2017). Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method: final report. European Commission, [S.L.], v. 0, n. 0, p. 1-370, dez. 2017.