

## INIQUIDADES FISCAIS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

## TAX INEQUITIES IN THE NATIONAL TAX SYSTEM

Jéssika Uélida de Jesus Mota<sup>1</sup>  
Adiva Cardoso Ferreira Júnior<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente estudo tem como objetivo analisar criticamente as injustiças fiscais presentes no sistema tributário brasileiro, com ênfase na carga tributária regressiva que impacta desproporcionalmente a população de baixa renda. A pesquisa parte do princípio da justiça fiscal como base para uma tributação equitativa e propõe discutir de que forma a atual estrutura tributária contribui para a manutenção das desigualdades sociais no Brasil. A hipótese central é que a regressividade do sistema limita o acesso a direitos fundamentais e dificulta a mobilidade social, reforçando ciclos de pobreza e exclusão. Adotando uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, a pesquisa será desenvolvida por meio de análise bibliográfica e documental, utilizando fontes acadêmicas e institucionais como IPEA, Receita Federal, OCDE e IBGE. A metodologia se baseia no método dedutivo, abordando desde os fundamentos da justiça fiscal até as propostas de reforma tributária em discussão no Congresso Nacional. A relevância da pesquisa está na necessidade urgente de uma reformulação do sistema tributário, com vistas à promoção de uma sociedade mais justa, inclusiva e socialmente responsável.

**Palavras-chave:** Justiça Fiscal. Equidade fiscal. Baixa Renda. Políticas Públicas. Exclusões.

8393

**ABSTRACT:** This study aims to critically analyze the fiscal injustices present in the Brazilian tax system, with an emphasis on the regressive tax burden that disproportionately affects low-income populations. The research is grounded in the principle of tax justice as a foundation for equitable taxation and seeks to discuss how the current tax structure contributes to the persistence of social inequalities in Brazil. The central hypothesis is that the system's regressivity limits access to fundamental rights and hinders social mobility, reinforcing cycles of poverty and exclusion. Adopting a qualitative, exploratory, and descriptive approach, the study will be developed through bibliographic and documentary analysis, using academic and institutional sources such as IPEA, the Federal Revenue Service, OECD, and IBGE. The methodology is based on the deductive method, starting from the general concepts of tax justice to the analysis of current tax reform proposals under discussion in the National Congress. The relevance of this research lies in the urgent need for a restructuring of the tax system, aiming to promote a more just, inclusive, and socially responsible society.

**Keywords:** Tax Justice. Fiscal Equity. Low-Income Population. Public Policies. Social Exclusion.

<sup>1</sup>Discente do curso de Direito da Faculdade de Ilhéus, Centro de Ensino Superior, Ilhéus, Bahia.

<sup>2</sup>Bolsista CAPES. Doutor em Direito Tributário pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutorando e Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Professor de Direito. Advogado. Titular da Cadeira 27 da Academia de Letras Jurídicas do Sul da Bahia, em que exerce a função de presidente no biênio 2024-2026. Presidente da Comissão de Direito Tributário da OAB/BA, subseção Itabuna. Advogado.

## I INTRODUÇÃO

O sistema tributário brasileiro é um pilar essencial para o funcionamento do Estado, sendo o principal instrumento de arrecadação para financiar políticas públicas e promover o bem-estar social. Sua importância vai além da arrecadação, refletindo a responsabilidade do Estado em representar os interesses da população, que delega a seus representantes a tarefa de gerir e distribuir os recursos coletados de maneira justa. Nesse contexto, a justiça fiscal emerge como um princípio fundamental, assegurando que a arrecadação e a distribuição dos encargos tributários sejam realizadas de forma equitativa e proporcional à capacidade econômica dos cidadãos.

No entanto, a realidade do sistema tributário brasileiro está marcada por desigualdades profundas, com uma carga tributária regressiva que afeta principalmente os consumidores finais, em especial os de baixa renda. A pesquisa proposta visa analisar as iniquidades fiscais presentes no sistema tributário nacional, suas consequências sobre as camadas mais vulneráveis da população e propor alternativas para corrigir essas distorções.

O aspecto central deste estudo é a distribuição desigual da carga tributária, que recai de forma desproporcional sobre a população de baixa renda, perpetuando ciclos de pobreza e exclusão social. Cidadãos em situação de vulnerabilidade são onerados por tributos sobre bens essenciais, como alimentos e produtos de higiene, que elevam seus custos de vida. A ineficiência na aplicação dos recursos arrecadados também contribui para a manutenção das desigualdades, uma vez que investimentos muitas vezes não atendem às necessidades mais urgentes da população carente. Dessa forma, a justiça fiscal, que deveria ser um princípio basilar do sistema tributário, é frequentemente ignorada.

Nesse contexto, esta pesquisa busca responder ao seguinte questionamento: de que forma a estrutura regressiva do sistema tributário brasileiro contribui para a manutenção das desigualdades sociais e quais medidas podem ser adotadas para promover a justiça fiscal?

A hipótese que norteia esta pesquisa é que a estrutura do sistema tributário brasileiro, caracterizada por uma carga tributária regressiva, contribui para a perpetuação das desigualdades sociais, limitando o acesso a direitos fundamentais e dificultando a mobilidade social. A partir dessa análise, espera-se identificar como a reforma tributária pode promover um sistema mais justo e inclusivo, reduzindo as disparidades e proporcionando uma distribuição mais equitativa dos recursos arrecadados.

O objetivo central da pesquisa é analisar as injustiças fiscais presentes no sistema

tributário brasileiro, com foco na distribuição da carga tributária e suas consequências sobre a população de baixa renda, à luz do conceito de justiça fiscal. Especificamente, busca-se i) conceituar a justiça fiscal, identificar as principais injustiças fiscais no Brasil e ii) discutir o impacto dessas injustiças sobre a qualidade de vida das camadas mais vulneráveis da população.

A relevância desta pesquisa é justificada pela necessidade urgente de revisar o sistema tributário nacional, que tem um caráter regressivo e impacta de maneira desigual os cidadãos, principalmente os mais pobres. Reformas estruturais são essenciais para promover uma tributação mais justa, que garanta a dignidade humana e o acesso a direitos fundamentais, como saúde, educação e alimentação. A análise crítica da carga tributária e da sua aplicação visa contribuir para a formulação de políticas públicas mais equitativas, que atendam adequadamente às necessidades da população e promovam um Brasil mais justo e socialmente responsável.

Este estudo se justifica não apenas pelo seu potencial de contribuir para o debate acadêmico e público sobre justiça tributária, mas também pelo impacto social que pode gerar, ao propor alternativas para um sistema tributário mais justo e eficiente. A pesquisa busca, assim, oferecer subsídios para a construção de um Brasil mais igualitário, onde todos os cidadãos possam prosperar e exercer sua cidadania plenamente.

8395

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com o objetivo de analisar criticamente as injustiças fiscais presentes no sistema tributário brasileiro e seus impactos sobre a população de baixa renda, à luz do princípio da justiça fiscal.

O estudo será desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se de fontes acadêmicas, como livros, artigos científicos, dissertações, teses, além de legislações pertinentes, relatórios de instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Receita Federal do Brasil, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e dados estatísticos do IBGE.

A análise será feita com base no método dedutivo, partindo de conceitos gerais sobre justiça fiscal, progressividade e regressividade tributária, até a identificação e discussão das distorções existentes no modelo brasileiro, suas causas e possíveis soluções por meio de reformas tributárias.

Além disso, será feita uma análise crítica de propostas atuais de reforma tributária em trâmite no Congresso Nacional, com o intuito de verificar se contemplam princípios de justiça

fiscal e se têm potencial para mitigar as desigualdades sociais.

## **2 COMPLEXIDADE DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL**

O Sistema Tributário Nacional é amplamente reconhecido como um dos mais complexos do mundo, caracterizando-se pela extensão de sua legislação, pela quantidade de tributos existentes e pela dificuldade de interpretação das normas vigentes. Tal sistema envolve a arrecadação de tributos com o objetivo de financiar atividades públicas essenciais, como a prestação de serviços de saúde, educação, segurança e infraestrutura, além da remuneração de servidores públicos. No Brasil, a cobrança de tributos ocorre tanto de maneira direta incidindo sobre a renda ou o patrimônio quanto de maneira indireta, embutida no consumo de bens e serviços.

Conforme Tanzi (2013), a complexidade do sistema tributário tende a aumentar com o tempo, em razão da criação de normas adicionais, muitas vezes formuladas com conceitos vagos ou cláusulas abertas, exigindo interpretação casuística. Esse fenômeno acaba por gerar um ambiente de insegurança jurídica, onde a previsibilidade das decisões fiscais se torna limitada. De acordo com Cavalcante (2016), a administração tributária no Brasil não adota critérios uniformes para a fiscalização e a arrecadação, o que amplia a assimetria de informações e acarreta altos custos de conformidade para os contribuintes.

8396

Essa complexidade não apenas sobrecarrega o contribuinte, mas também impacta negativamente a eficiência da economia, à medida que empresas e indivíduos precisam investir recursos substanciais em assessoria contábil e jurídica apenas para manter a conformidade tributária, sem que isso represente um incremento na produtividade.

### **2.1 Desigualdades na Tributação de Bens e Serviços**

A tributação brasileira de bens e serviços apresenta uma configuração notoriamente fragmentada, resultado da atuação concorrente de diferentes esferas governamentais na instituição e cobrança de tributos. No âmbito federal, destacam-se o PIS e a COFINS; no estadual, o ICMS; e, no municipal, o ISS. Essa multiplicidade de tributos e competências não apenas dificulta o cumprimento das obrigações fiscais pelos contribuintes, como também gera um ambiente propício a distorções econômicas, contenciosos judiciais e ineficiências administrativas.

Em razão dessa estrutura complexa, é comum que haja incidência cumulativa de tributos, como no caso do ISS, o que eleva artificialmente o custo dos serviços e impacta negativamente o consumo. Além disso, a classificação de produtos para fins de incidência do IPI é frequentemente fonte de litígios fiscais, em razão de interpretações divergentes sobre a natureza e a essencialidade dos bens comercializados.

Fabretti (2015) observa que os impostos indiretos, como o ICMS, o ISS e o próprio IPI, possuem caráter regressivo, pois incidem igualmente sobre todos os consumidores, independentemente de sua capacidade contributiva. Tal característica implica que indivíduos de baixa renda destinam uma parcela proporcionalmente maior de seus rendimentos ao pagamento de tributos do que aqueles em melhor situação econômica, ampliando as desigualdades sociais existentes.

No contexto do ICMS, Castro (2016) destaca a problemática da tributação na origem das transações interestaduais. Essa sistemática favorece estados produtores, geralmente mais desenvolvidos, em detrimento de estados consumidores, que tendem a ser menos industrializados e, portanto, economicamente mais vulneráveis. Como consequência, há um reforço das disparidades regionais, dificultando o desenvolvimento econômico de regiões mais pobres e perpetuando um ciclo de desigualdade federativa.

8397

Essa fragmentação também provoca a chamada "guerra fiscal", na qual os entes subnacionais oferecem benefícios fiscais para atrair investimentos e empresas, muitas vezes em prejuízo da arrecadação pública e da segurança jurídica. De acordo com Rezende (2010), essa prática, além de comprometer o equilíbrio federativo, resulta em uma competição desleal entre unidades da federação e distorce as decisões empresariais, que deixam de ser pautadas por critérios de eficiência econômica para se basearem em vantagens tributárias artificiais.

Portanto, a desigualdade na tributação de bens e serviços no Brasil não é apenas uma questão de impacto social, mas também de desequilíbrio estrutural, com reflexos diretos na competitividade das empresas, na arrecadação pública e na coesão federativa. A superação desses problemas exige não apenas reformas que simplifiquem a estrutura tributária, mas também medidas que promovam maior justiça fiscal e equidade no tratamento das diferentes regiões do país.

## 2.2 Reforma Tributária e Simplificação

A Emenda Constitucional 132/2023, que sucedeu a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45/2019, representa um marco na tentativa de reorganizar o sistema tributário brasileiro, historicamente reconhecido por sua complexidade e ineficiência. Seu objetivo central é a simplificação da tributação sobre o consumo, por meio da criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que unificará tributos federais, estaduais e municipais: o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/COFINS), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços (ISS).

A unificação desses tributos visa reduzir a sobreposição de competências tributárias e eliminar disparidades atualmente existentes entre estados e municípios, as quais, como discutido anteriormente, alimentam a guerra fiscal e a desigualdade federativa. A proposta se estrutura em torno de princípios fundamentais: simplicidade, neutralidade, equidade, eficiência e transparência. A adoção de um sistema mais simples e claro pretende facilitar o cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes e melhorar a administração fiscal pelos entes federativos.

Conforme Costa Neto (2019), a consolidação dos tributos sobre o consumo no IBS pode reduzir significativamente a carga tributária cumulativa, que hoje penaliza a cadeia produtiva em diversos setores da economia. Além disso, a uniformização de regras e alíquotas tende a diminuir os custos de conformidade, que no Brasil são elevados e desproporcionais em comparação a países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Com a diminuição dos custos de observância tributária e a maior transparência no processo de arrecadação, espera-se também estimular o ambiente de negócios e a atração de investimentos.

Entretanto, a transição para o novo modelo tributário não está isenta de desafios. Becker (2014) ressalta que a mudança estrutural poderá gerar incertezas, especialmente no que tange à fiscalização e à autonomia dos entes federativos. A redistribuição da arrecadação, por meio de novos critérios de repartição de receitas, poderá provocar tensões políticas entre União, estados e municípios, exigindo um esforço coordenado de negociação e adaptação institucional. Há ainda preocupações relacionadas ao período de transição previsto, no qual coexistirão o novo e

o antigo sistema tributário, aumentando a complexidade no curto prazo e exigindo robustos mecanismos de gestão e controle.

Outro ponto sensível é a necessidade de mecanismos de compensação para estados e municípios que poderão sofrer perdas de arrecadação, sobretudo aqueles que hoje se beneficiam de regimes diferenciados de tributação. A manutenção da autonomia federativa, princípio constitucionalmente assegurado, impõe limites à centralização do poder arrecadatório, exigindo um modelo de governança compartilhada do IBS entre as diferentes esferas de governo.

Por fim, embora a proposta traga avanços significativos, sua efetividade dependerá da regulamentação infraconstitucional que será posteriormente editada. Essa regulamentação deverá detalhar questões operacionais fundamentais, como a forma de arrecadação, a definição das alíquotas padrão e diferenciadas, a repartição das receitas e os procedimentos de fiscalização e contencioso administrativo tributário.

Dessa forma, a Emenda Constitucional 132/2023 configura um passo importante rumo à modernização do sistema tributário brasileiro, mas seu sucesso efetivo estará condicionado à capacidade política de implementação, ao comprometimento com os princípios que orientaram sua criação e à construção de consensos duradouros entre os entes federativos e a sociedade civil.

8399

### **2.3 Impactos da Complexidade Tributária**

A complexidade do sistema tributário brasileiro não se limita à sua vasta rede de impostos e obrigações fiscais; ela também é refletida na dificuldade que os contribuintes e empresas enfrentam para entender e cumprir suas responsabilidades tributárias. A legislação tributária, composta por normas que frequentemente se alteram, além de ser extensa e multifacetada, impõe um custo elevado de conformidade para as empresas, especialmente para as de menor porte, que frequentemente carecem de recursos especializados para lidar com a burocracia fiscal. A imposição de múltiplas obrigações fiscais, que variam conforme a localidade e a natureza da atividade econômica, contribui para o cenário de alta complexidade, sendo um dos principais entraves para a competitividade das empresas no Brasil.

A introdução constante de alterações normativas e a edição frequente de portarias e regulamentações, muitas vezes sem uma coordenação eficaz entre os entes federativos, agravam ainda mais essa situação. A constante mudança nas regras tributárias gera um



ambiente de insegurança jurídica, no qual contribuintes e empresas não conseguem planejar com precisão suas obrigações fiscais a longo prazo. Este cenário de incerteza é desestimulante para o investimento, uma vez que a imprevisibilidade dos custos tributários e o risco de penalizações por eventuais erros de interpretação das normas aumentam os custos de operação e de compliance.

Segundo Silva (2014), as constantes modificações nas normas tributárias impactam diretamente o planejamento estratégico das empresas, que, em um cenário de constante alteração da legislação, se veem forçadas a adotar práticas mais conservadoras, evitando investimentos em expansão ou novos projetos. O ambiente de insegurança gerado pela falta de previsibilidade nas regras tributárias pode, ainda, resultar na redução da competitividade das empresas nacionais no mercado global, uma vez que, em contextos de alta complexidade tributária, torna-se mais difícil para as empresas adaptarem-se rapidamente às novas condições econômicas e fiscais.

Além disso, a alta complexidade do sistema tributário favorece práticas de elisão e evasão fiscal. A elisão fiscal, que se refere ao uso de estratégias legais para minimizar a carga tributária, e a evasão fiscal, que envolve a prática ilícita de omitir ou falsear informações para reduzir o pagamento de impostos, são frequentemente incentivadas por um sistema que permite margens de interpretação excessivamente amplas e normas que favorecem a aplicação de diferentes critérios tributários. Oliveira et al. (2013) ressaltam que as cláusulas gerais e os conceitos jurídicos indeterminados presentes nas normas tributárias contribuem para a opacidade do sistema. A falta de clareza em muitas normas dificulta sua aplicação e interpretação, criando brechas que podem ser exploradas para reduzir a carga tributária de forma indevida, gerando contenciosos fiscais e custos adicionais para o Estado.

Essa falta de clareza e a complexidade do sistema também dificultam o controle por parte da administração tributária, que, sobrecarregada, enfrenta dificuldades em fiscalizar de maneira eficiente. A fragmentação das normas tributárias e a multiplicidade de autoridades fiscais em diferentes níveis de governo federal, estadual e municipal tornam o processo de fiscalização ainda mais difícil, o que pode reduzir a eficácia da arrecadação e aumentar os custos administrativos do Estado.

Além disso, a alta carga tributária e a complexidade das obrigações fiscais não afetam apenas grandes empresas, mas também têm um impacto negativo sobre as microempresas e pequenos empreendedores, que, em muitas situações, enfrentam uma enorme dificuldade para



compreender as obrigações fiscais e se adequar às exigências legais. Esse cenário pode levar a uma situação de desigualdade tributária, na qual as grandes empresas, que podem contratar equipes especializadas em compliance tributário, acabam se beneficiando de um sistema que as pequenas empresas não conseguem acessar de forma eficiente.

Por fim, a complexidade do sistema tributário brasileiro também traz repercussões em termos de justiça fiscal. Quando as regras tributárias são difíceis de compreender e de aplicar, os contribuintes podem acabar pagando mais ou menos do que seria devido, o que compromete a equidade na arrecadação e afeta a confiança da população no sistema tributário. Esse quadro torna a reforma tributária uma necessidade urgente, visando simplificar e unificar o sistema, garantindo maior transparência, previsibilidade e justiça na arrecadação e distribuição dos recursos públicos.

#### **2.4 Justiça Fiscal e Desigualdade**

A justiça fiscal, enquanto princípio fundamental do sistema tributário brasileiro, visa garantir que a arrecadação de tributos seja feita de maneira equitativa, respeitando a capacidade econômica dos contribuintes e promovendo a redistribuição da riqueza. Esse princípio está previsto na Constituição Federal de 1988, que estabelece, em seu artigo 145, a necessidade de um sistema tributário justo e progressivo, de modo a diminuir as desigualdades sociais e promover o bem-estar coletivo. Contudo, na prática, a estrutura do sistema tributário brasileiro tem sido frequentemente criticada por sua natureza regressiva, o que prejudica a realização plena dos objetivos da justiça fiscal.

8401

O sistema tributário brasileiro é caracterizado pela coexistência de impostos diretos e indiretos, com uma forte presença de tributos indiretos sobre o consumo de bens e serviços. Esses impostos, como o ICMS, PIS/COFINS e o ISS, são cobrados de maneira proporcional ao valor do produto ou serviço adquirido, independentemente da capacidade econômica do comprador. Consequentemente, os impostos indiretos impactam de forma desproporcional as classes de menor renda, que destinam uma maior parte de sua receita ao consumo de bens e serviços essenciais, sendo mais penalizadas pela carga tributária sobre o consumo.

Fabretti (2015) argumenta que os impostos diretos, como o Imposto de Renda (IR), têm um papel crucial na promoção da justiça fiscal, uma vez que buscam respeitar a capacidade econômica do contribuinte, aplicando alíquotas progressivas, ou seja, tributando de forma mais intensa os rendimentos mais altos. Nesse sentido, os impostos diretos contribuem para a

redistribuição da riqueza, com os contribuintes de maior renda assumindo uma parte mais significativa da carga tributária. A tributação progressiva é vista como uma ferramenta importante para reduzir as desigualdades sociais, pois permite que os mais ricos contribuam proporcionalmente mais para o financiamento das políticas públicas e serviços essenciais.

Por outro lado, a presença significativa de impostos indiretos no Brasil gera um impacto regressivo, pois esses tributos não levam em conta a capacidade econômica dos indivíduos. As pessoas de baixa renda, que consomem proporcionalmente uma maior parte de sua renda, acabam pagando uma parte maior de seus rendimentos em impostos sobre bens e serviços, o que aumenta a desigualdade tributária. Isso é especialmente problemático em um país como o Brasil, onde a desigualdade de renda é marcante, e as camadas mais pobres da população enfrentam desafios diários para acessar serviços públicos básicos como saúde, educação e transporte.

Entretanto, Rezende (2010) ressalta que, quando bem distribuídos, os tributos indiretos podem contribuir para a equidade na arrecadação. De acordo com o autor, uma possível forma de atenuar o impacto regressivo desses impostos é a implementação de mecanismos compensatórios, como isenções fiscais para produtos essenciais, que beneficiem diretamente as camadas mais pobres da população. Além disso, a tributação sobre produtos de luxo ou bens supérfluos poderia ser mais pesada, o que ajudaria a reduzir a desigualdade, direcionando a arrecadação para atender as necessidades da população mais carente.

8402

A estrutura tributária brasileira, com sua elevada carga de impostos indiretos e a falta de uma tributação eficaz sobre grandes fortunas, agrava as desigualdades sociais, prejudicando a efetivação da justiça fiscal. A progressividade do Imposto de Renda, que atinge principalmente as camadas mais altas da população, ainda é insuficiente para equilibrar as disparidades criadas pela tributação indireta. O problema se intensifica quando se observa que a arrecadação proveniente dos tributos sobre o consumo acaba sendo a principal fonte de financiamento do Estado, em detrimento de uma tributação mais justa sobre a renda e a riqueza.

Além disso, a complexidade do sistema tributário e a falta de transparência na aplicação dos recursos arrecadados contribuem para o distanciamento entre os cidadãos e o Estado, gerando desconfiança na eficácia das políticas públicas e aumentando a percepção de injustiça no sistema. O uso ineficiente dos recursos públicos e as desigualdades no acesso aos serviços públicos essenciais, como saúde e educação, tornam evidente que o modelo tributário atual,

embora busque, teoricamente, promover a justiça fiscal, acaba exacerbando as desigualdades socioeconômicas.

Portanto, para alcançar uma justiça fiscal plena, é necessário que o sistema tributário brasileiro se reconfigure, com uma maior ênfase na tributação progressiva, que contemple não apenas os rendimentos elevados, mas também a tributação da riqueza, por meio de impostos sobre grandes fortunas, heranças e doações, que atualmente são pouco explorados. A redução da carga tributária sobre o consumo, especialmente para os produtos essenciais, é uma medida importante para aliviar o peso nos mais pobres, promovendo maior equidade no sistema tributário.

Além disso, a reforma tributária proposta, que visa simplificar e unificar os tributos sobre o consumo, como o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), poderá representar um avanço no sentido de reduzir as desigualdades regionais e tornar o sistema mais transparente e eficiente, ao mesmo tempo em que mantém a arrecadação necessária para o financiamento das políticas públicas. A criação de um sistema mais equilibrado, com a redução das distorções e da carga tributária sobre os mais pobres, é fundamental para promover uma verdadeira justiça fiscal no Brasil.

## 2.5 Efeitos da Complexidade na Sociedade

A estrutura tributária brasileira, caracterizada por sua extrema complexidade, tem gerado sérias implicações para a percepção pública sobre a eficiência e legitimidade do sistema tributário. A falta de clareza nas normas e a alta carga burocrática associada ao cumprimento das obrigações fiscais contribuem para um crescente descontentamento e desconfiança por parte dos contribuintes. Esse cenário, por sua vez, tem gerado consequências negativas, como o aumento das práticas de elisão e evasão fiscal, prejudicando o sistema de arrecadação e comprometendo os princípios constitucionais de capacidade contributiva e solidariedade.

O sistema tributário brasileiro, com sua estrutura fragmentada e as frequentes mudanças nas normas, impõe elevados custos de conformidade para empresas e cidadãos, dificultando a compreensão e o cumprimento das obrigações fiscais. A complexidade da legislação, que envolve múltiplos tributos administrados por diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), exige uma expertise especializada para lidar com as exigências fiscais. Isso resulta em elevados custos administrativos e jurídicos, especialmente para as pequenas e médias empresas, que têm dificuldades em se adaptar às constantes mudanças e

interpretações das normas tributárias. A complexidade do sistema não apenas eleva os custos de conformidade, mas também gera incertezas, que afetam a confiança dos contribuintes no sistema e em sua capacidade de cumprir de forma justa e eficaz as obrigações fiscais.

Becker (2014) destaca que a falta de clareza na legislação tributária e a percepção de que os recursos arrecadados não são devidamente aplicados nas áreas mais necessitadas aumentam a desconfiança da população. Esse sentimento de desconfiança tende a reduzir o comprometimento dos cidadãos com o pagamento de tributos, já que muitos se sentem injustiçados pela falta de transparência no uso dos recursos públicos. Além disso, a complexidade legislativa dificulta o acompanhamento efetivo da aplicação dos impostos, o que gera a percepção de que o sistema é ineficiente e até mesmo injusto.

A desconfiança gerada pela falta de clareza na aplicação dos tributos é um fator crucial para o enfraquecimento da legitimidade do sistema tributário. Em um contexto em que os contribuintes não percebem a destinação dos recursos de maneira clara, há uma tendência natural para o aumento da sonegação fiscal, uma vez que muitos podem acreditar que o pagamento dos tributos não trará benefícios diretos para a sociedade ou para o bem-estar coletivo. A evasão e a elisão fiscal, práticas comuns no Brasil, são, em parte, resultado dessa desconfiança no sistema e da percepção de que o cumprimento das obrigações fiscais não é reconhecido como uma contribuição legítima para o bem comum.

8404

Tanzi (2013) reforça essa argumentação, ao afirmar que sistemas tributários opacos, nos quais as regras e a destinação dos recursos arrecadados não são claramente definidas, tendem a ser percebidos como injustos. O autor destaca que, quando a legislação tributária é complexa e as regras são difíceis de entender, os contribuintes podem se sentir prejudicados e, portanto, menos inclinados a cumprir suas obrigações fiscais. A falta de transparência também alimenta um ciclo de desconfiança, que acaba afetando a eficácia da arrecadação e gerando um ambiente favorável à sonegação.

Além disso, a falta de clareza nos mecanismos de fiscalização e o alto grau de discricionariedade das autoridades fiscais contribuem para a insegurança jurídica dos contribuintes. O risco de arbitrariedade na aplicação das normas, bem como a dificuldade de prever as consequências fiscais de determinadas ações, cria um ambiente de incerteza que dificulta o planejamento estratégico das empresas e desestimula a conformidade tributária.

Em relação aos princípios constitucionais de capacidade contributiva e solidariedade, a complexidade do sistema tributário compromete a aplicação adequada desses princípios. O

princípio da capacidade contributiva estabelece que os tributos devem ser cobrados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte, ou seja, os que têm maior capacidade de pagar impostos devem arcar com uma parte maior da carga tributária.

No entanto, a estrutura atual, com sua ênfase nos impostos indiretos, que incidem igualmente sobre todos, independentemente de sua renda, não favorece a aplicação plena desse princípio. Em vez de garantir uma distribuição mais justa da carga tributária, o sistema existente acaba exacerbando as desigualdades, o que dificulta a implementação do princípio da solidariedade, que busca promover uma maior equidade na contribuição fiscal.

A complexidade do sistema também impede que a cidadania se engaje de forma eficaz nas discussões sobre a aplicação dos tributos, uma vez que o processo tributário é excessivamente técnico e distante da compreensão geral da população. A falta de clareza sobre o destino dos recursos arrecadados impede a conscientização pública sobre como os tributos impactam o bem-estar coletivo, enfraquecendo a solidariedade entre os contribuintes e dificultando a legitimação do sistema.

Portanto, é fundamental que o Brasil avance em direção a um sistema tributário mais simples e transparente, no qual as regras sejam claras, a aplicação das normas seja mais equitativa e os recursos sejam utilizados de forma eficiente e responsável. Isso não apenas

8405

### **3 A COMPLEXIDADE E A FALTA DE TRANSPARÊNCIA NO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO**

A complexidade da legislação tributária brasileira eleva significativamente os custos de conformidade para empresas e contribuintes, dificultando a compreensão e o cumprimento das obrigações fiscais. A multiplicidade de tributos, frequentemente sobrepostos entre esferas federal, estadual e municipal, além das constantes mudanças nas normas fiscais, cria um ambiente de insegurança jurídica. Isso não só prejudica o planejamento estratégico das empresas, mas também contribui para a evasão e elisão fiscal.

Segundo Silva (2014), a complexidade do sistema tributário impede que as empresas possam planejar suas operações de maneira eficiente, desestimulando o investimento e elevando as taxas de sonegação. Oliveira et al. (2013) complementam esse ponto ao afirmar que

a utilização de cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados aumenta a opacidade do sistema, dificultando sua aplicação e entendimento por parte dos contribuintes. A insegurança jurídica gerada pela falta de uniformidade nas normas fiscais, somada à dificuldade de acompanhamento das alterações legislativas, leva à frustração e desconfiança por parte da população, contribuindo para a crescente resistência ao cumprimento das obrigações tributárias.

A falta de clareza quanto à destinação dos recursos arrecadados também amplifica a desconfiança da população. A ausência de transparência na utilização dos tributos pagos enfraquece a percepção pública sobre a eficiência do sistema e, conseqüentemente, reduz o comprometimento com o pagamento de tributos. Becker (2014) observa que a falta de clareza na gestão dos recursos públicos gera desconfiança, e Tanzi (2013) corrobora essa ideia ao afirmar que sistemas tributários opacos são muitas vezes vistos como injustos, o que diminui a disposição dos cidadãos em contribuir para o financiamento do Estado. A falta de transparência não só prejudica a percepção pública, mas também agrava o cenário de sonegação fiscal, já que muitos contribuintes não se sentem seguros quanto ao uso dos recursos arrecadados.

Além disso, a complexidade e a falta de clareza nas normas fiscais têm impacto direto na eficiência da arrecadação. A multiplicidade de tributos, como ICMS, PIS, COFINS, IPI e ISS, geram dificuldades de entendimento e compliance, especialmente para pequenos e médios empresários, que muitas vezes não possuem a estrutura necessária para lidar com essa burocracia tributária. A dificuldade de compreensão das obrigações fiscais e a incerteza sobre a aplicação das normas incentivam o não cumprimento das obrigações tributárias, prejudicando a arrecadação pública e comprometendo os princípios de justiça fiscal, como a capacidade contributiva e a solidariedade, previstos na Constituição Federal. A estrutura tributária brasileira, com sua predominância de tributos indiretos, como o ICMS, PIS/COFINS e ISS, acaba sendo regressiva, impactando de forma desproporcional as camadas mais pobres da população, enquanto tributos diretos, como o Imposto de Renda, poderiam ser mais progressivos, respeitando melhor a capacidade econômica do contribuinte.

A combinação de um sistema tributário complicado, a falta de transparência e a estrutura regressiva da tributação resultam em um sistema percebido como injusto. Isso gera uma sensação de deslegitimação do sistema tributário, o que, por sua vez, contribui para o aumento da sonegação fiscal. Tanzi (2013) e Becker (2014) destacam que a complexidade do sistema e a percepção de que ele favorece certos grupos da sociedade contribuem para o

descompromisso dos cidadãos com o pagamento de tributos, prejudicando o funcionamento do sistema tributário e a eficiência da arrecadação.

Para resolver esses problemas estruturais, é necessário implementar reformas que promovam maior transparência e simplicidade no sistema tributário, bem como a eliminação das distorções causadas pela regressividade dos tributos. A criação de um sistema mais simples e claro não só reduziria os custos de conformidade, como também poderia restaurar a confiança da população, melhorar a percepção pública sobre o sistema e aumentar a efetividade da arrecadação. Costa Neto (2019) sugere que um sistema tributário mais simples e transparente pode reduzir a carga tributária cumulativa e os custos de conformidade, além de contribuir para um ambiente mais justo e equitativo.

### **3.1 Complexidade do Sistema Tributário Nacional**

O Sistema Tributário Nacional Brasileiro é amplamente reconhecido como um dos mais complexos do mundo, devido à sua vasta e intrincada estrutura normativa. Este sistema é formado por uma multiplicidade de tributos que são arrecadados em diferentes níveis de governo: federal, estadual e municipal. Cada esferas de governo tem competência para instituir tributos, o que resulta em uma legislação tributária bastante fragmentada, com normas que frequentemente se sobrepõem e, em alguns casos, entram em conflito. Essa complexidade torna o sistema tributário um desafio tanto para os contribuintes quanto para a administração tributária, que precisam lidar com a interpretação de uma legislação extensa e constantemente alterada.

8407

A complexidade do sistema tributário brasileiro se manifesta principalmente na forma como os tributos são instituídos e cobrados. No Brasil, existem tributos diretos, como o Imposto de Renda (IR), que incidem sobre a renda ou o patrimônio, e tributos indiretos, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que são aplicados ao consumo de bens e serviços. Além disso, tributos como o PIS e a COFINS incidem sobre o faturamento das empresas, gerando uma sobrecarga tributária que torna o cumprimento das obrigações fiscais ainda mais difícil. Esse emaranhado de tributos não só aumenta o custo de conformidade para os contribuintes, mas também eleva o risco de erros e distorções no cálculo dos impostos devidos.

De acordo com Tanzi (2013), a complexidade do sistema tributário brasileiro tem sido intensificada ao longo do tempo devido à constante introdução de novas normas e à alteração



das existentes, muitas vezes de maneira pontual e sem uma abordagem sistêmica. Isso ocorre, em grande parte, pela necessidade de ajustes fiscais que busquem atender a diferentes demandas econômicas e sociais. No entanto, o resultado é uma legislação cada vez mais fragmentada e difícil de ser acompanhada, o que gera um aumento na insegurança jurídica e um custo adicional para os contribuintes, que precisam se adaptar a essas mudanças frequentes.

Além disso, como destaca Cavalcante (2016), a falta de uniformidade na aplicação das normas tributárias agrava ainda mais o cenário de complexidade. A administração tributária, tanto no âmbito federal quanto estadual e municipal, possui diferentes interpretações e formas de aplicação das normas, o que aumenta a incerteza quanto ao cumprimento correto das obrigações fiscais. Esse cenário cria um ambiente de constante litígio, onde os contribuintes se veem forçados a questionar as decisões da administração tributária e, muitas vezes, a buscar a justiça para resolver disputas sobre a aplicação de tributos.

A complexidade do sistema tributário não é apenas uma questão de difícil entendimento, mas também tem efeitos práticos no ambiente econômico. A burocracia envolvida no cumprimento das obrigações fiscais gera um custo considerável para as empresas, principalmente as de pequeno e médio porte, que muitas vezes não possuem a estrutura necessária para lidar com a carga tributária complexa. Além disso, a insegurança jurídica gerada pela constante mudança nas normas fiscais prejudica o planejamento estratégico das empresas, dificultando a previsão de custos e a tomada de decisões financeiras. Segundo Silva (2014), as constantes alterações nas normas fiscais, como mudanças em alíquotas e em regimes de apuração, geram um ambiente de incerteza que prejudica o ambiente de negócios e pode desencorajar investimentos.

8408

A complexidade tributária também resulta em uma distribuição desigual da carga tributária, com certos setores econômicos e grupos sociais sendo mais afetados por impostos que incidem diretamente sobre o consumo, como o ICMS e o IPI. Esse sistema, que se baseia em tributos indiretos, tende a ser regressivo, atingindo com maior intensidade as camadas mais pobres da população. Como argumenta Fabretti (2015), os impostos indiretos, ao serem aplicados sobre o consumo de bens e serviços, acabam penalizando mais aqueles que têm menor capacidade de renda, uma vez que a carga tributária é proporcional ao consumo, e não à renda ou patrimônio do contribuinte.

Em conclusão, a complexidade do Sistema Tributário Nacional Brasileiro é um dos principais desafios enfrentados pelo país. A fragmentação da legislação, a constante mudança

nas normas fiscais e a falta de uniformidade na sua aplicação geram custos elevados para os contribuintes e um ambiente de insegurança jurídica que prejudica o desenvolvimento econômico e desestimula os investimentos. A reforma tributária, portanto, se torna um tema central para a modernização do sistema, visando simplificar e tornar mais transparente a arrecadação, de forma a reduzir distorções e promover a justiça fiscal.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A unificação desses tributos visa reduzir a sobreposição de competências tributárias e eliminar a cumulatividade existente na atual estrutura, proporcionando maior transparência e racionalidade no sistema de arrecadação. Segundo Appy (2023), um dos principais articuladores da reforma, o novo modelo tributário baseado no IBS adota a lógica do crédito financeiro, assegurando que cada agente econômico possa compensar os tributos pagos nas etapas anteriores da cadeia produtiva, eliminando distorções e melhorando a eficiência econômica.

Outro aspecto importante da reforma é a criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, que, junto ao IBS, formará um modelo de tributação no qual a incidência ocorrerá no destino das mercadorias e serviços, e não mais na origem. Essa alteração busca corrigir desigualdades regionais, beneficiando estados consumidores geralmente menos industrializados e promovendo maior equilíbrio na distribuição da arrecadação entre as unidades federativas.

8409

A implementação do modelo dual (IBS + CBS) promete ainda trazer ganhos em termos de segurança jurídica, ao padronizar normas e procedimentos e diminuir o espaço para interpretações divergentes. Para os contribuintes, isso representa uma significativa redução nos custos de conformidade e no tempo gasto para lidar com obrigações acessórias, conforme atestado pelo relatório Doing Business do Banco Mundial (2020), que apontava o Brasil como um dos países com maior carga administrativa para o cumprimento de obrigações fiscais.

Entretanto, apesar dos avanços propostos, a reforma enfrenta críticas quanto à sua efetividade na promoção de justiça fiscal. De acordo com Gobetti (2023), a PEC 45 e a EC 132/2023 concentram-se predominantemente na tributação sobre o consumo, mantendo intacta a estrutura regressiva do sistema tributário. A ausência de alterações profundas na tributação sobre a renda e o patrimônio, que são tributos de caráter progressivo, limita o potencial redistributivo da reforma.

Ademais, existe receio sobre os efeitos da transição para o novo modelo, prevista para ocorrer ao longo de um período de sete anos, entre 2026 e 2032. Durante esse intervalo, empresas e governos deverão se adaptar a novas normas, o que pode gerar insegurança e instabilidade caso não haja regulamentações claras e mecanismos eficazes de compensação entre os entes federativos. Segundo Rezende (2024), a falta de definição sobre critérios de rateio do IBS pode acirrar disputas federativas e comprometer a eficiência do novo sistema.

Por fim, é necessário destacar que a efetividade da reforma dependerá não apenas da sua arquitetura normativa, mas também da sua implementação prática e da capacidade institucional dos entes federados e da Receita Federal em garantir a transparência, a justiça e a equidade na arrecadação. Portanto, a simplificação proposta pela Emenda Constitucional 132/2023 representa um passo importante, mas ainda insuficiente, para a consolidação de um sistema tributário verdadeiramente justo, progressivo e voltado à promoção da dignidade humana.

## REFERÊNCIAS

APPY, Bernard. **Reforma tributária: diagnósticos, diretrizes e propostas**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2023.

BECKER, Rafael. **Transição tributária e os desafios da governança federativa**. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

CAVALCANTE, Maria Luiza. **A gestão tributária no Brasil: desafios e soluções**. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

CASTRO, Renata. **Impostos e desigualdades regionais: o impacto da tributação sobre o ICMS nas transações interestaduais**. Porto Alegre: Editora Jurídica, 2016.

COSTA NETO, João. **Reforma tributária e eficiência econômica: fundamentos para um novo modelo de arrecadação**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

FABRETTI, Carlos. **Impostos indiretos e seus efeitos econômicos: uma análise crítica da progressividade do sistema tributário brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

GOBETTI, Sérgio. **Justiça fiscal e progressividade no Brasil: limites e possibilidades da reforma tributária**. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

OLIVEIRA, José Carlos et al. **A complexidade das normas tributárias brasileiras: desafios para a gestão fiscal**. Brasília: Editora Forense, 2013.

REZENDE, Marcelo. **Impostos indiretos e a equidade na arrecadação: uma análise da eficiência fiscal**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

REZENDE, Marcelo. **Desafios federativos na implementação do IBS: riscos e estratégias de transição.** Brasília: ENAP, 2024.

SILVA, Antônio. **Planejamento tributário e as mudanças nas normas fiscais: os impactos na gestão empresarial.** São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

TANZI, Vito. **The evolution of tax systems in Latin America: challenges and opportunities.** New York: Cambridge University Press, 2013.