REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL – IMPACTOS E DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO IBS E MUDANÇAS NA CARGA TRIBUTÁRIA.

TAX REFORM IN BRAZIL – IMPACTS AND CHALLENGES OF IMPLEMENTING IBS AND CHANGES IN THE TAX BURDEN.

Jackson Rodrigues dos Santos
Graduando em Administração, FACELI, Linhares-ES, Brasil
E-mail: beard.santosofc20@gmail.com

Vasconcelos Zuqui
Mestre em Administração, Educação e Comunicação,
FACELI, Linhares-ES, Brasil
E-mail: vasconcelos.zuqui@faceli.edu.br

Resumo

A proposta de Reforma Tributária no Brasil, debatida por décadas e consolidada a partir das PEC 45/2019 e 110/2019, visa a uma reorganização profunda do regime de tributação do consumo, com destaque para a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Este trabalho objetiva avaliar os efeitos, benefícios e obstáculos ligados à implantação do IBS, ressaltando impactos econômicos, sociais e administrativos. A metodologia adotada baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental, coletando artigos acadêmicos, relatórios técnicos, atos legais e literatura especializada produzida entre 2019 e 2025. Os resultados indicam que o IBS tende a simplificar o sistema tributário, reduzir distorções econômicas, ampliar a neutralidade fiscal e fortalecer a competitividade das empresas. Entretanto, desafios federativos, a operacionalização da transição e a resistência política configuram entraves relevantes. Conclui-se que o êxito da reforma depende da articulação entre União, Estados, Municípios e iniciativa privada, bem como da capacidade dos agentes econômicos em se ajustarem ao novo arranjo tributário.

Palavras-chave: Reforma Tributária; IBS; IVA; Sistema Tributário Brasileiro; Competitividade.

Abstract

The proposed Tax Reform in Brazil, debated for decades and consolidated through Constitutional Amendment Proposals (PECs) 45/2019 and 110/2019, aims at a profound reorganization of the consumption tax regime, with emphasis on the creation of the Tax on Goods and Services (IBS). This work aims to evaluate the effects, benefits, and obstacles related to the implementation of the IBS, highlighting economic, social, and administrative impacts. The methodology adopted was based on bibliographic and documentary research, collecting academic articles, technical reports, legal acts, and specialized literature produced between 2019 and 2025. The results indicate that the IBS tends to

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

simplify the tax system, reduce economic distortions, increase fiscal neutrality, and strengthen the competitiveness of companies. However, federal challenges, the operationalization of the transition, and political resistance constitute significant obstacles. It is concluded that the success of the reform depends on coordination between the Federal Government, States, Municipalities and the private sector, as well as the ability of economic agents to adapt to the new tax system.

Keywords: Tax Reform; IBS; VAT; Brazilian Tax System; Competitiveness.

1. INTRODUÇÃO

A tributação é um dos pilares fundamentais para o funcionamento do Estado, garantindo recursos para a prestação de serviços públicos essenciais. No entanto, o sistema tributário brasileiro é amplamente criticado por sua complexidade, alta carga tributária e insegurança jurídica. Segundo GNAS (2023), “uma das principais razões para essa complexidade é a grande quantidade de impostos e tributos existentes no país, cada um com suas próprias regras e alíquotas. Além das constantes mudanças na legislação tributária, o que torna difícil para as empresas acompanharem e se adaptarem às novas regras”. Diante desse cenário, a Reforma Tributária tem sido discutida há décadas como uma solução indispensável para modernizar e simplificar a arrecadação de tributos no país.

Uma das principais propostas em debate é a implementação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que unificaria tributos como ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI, criando um modelo semelhante ao Imposto sobre Valor Agregado (IVA), adotado em diversos países. O IVA, implementado inicialmente na França, em 1954, é considerado um modelo eficiente por evitar a cumulatividade tributária (taxando apenas o valor adicionado em cada etapa da cadeia de produção e distribuição). O objetivo central da reforma é simplificar o sistema, reduzir custos de conformidade, eliminar distorções econômicas e assegurar maior justiça fiscal. No entanto, como destaca Lukic (2023, p. 18), “toda reforma tributária implica redistribuição de poder e recursos, o que inevitavelmente gera resistências políticas e desafios de implementação”. Diante da relevância e magnitude das alterações propostas, este

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

artigo tem como objetivo principal analisar os impactos e desafios da implementação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) no Brasil. Serão discutidas as possíveis mudanças na carga tributária para diferentes setores, os obstáculos políticos e operacionais da transição, e comparadas as experiências internacionais de reformas tributárias similares para avaliar as perspectivas no contexto brasileiro.

O estudo se justifica pela urgência e importância estratégica do tema para a economia nacional. A implementação de um sistema tributário mais eficiente é crucial para estimular o crescimento econômico, melhorar o ambiente de negócios e reduzir desigualdades regionais. A pesquisa será desenvolvida por meio de uma revisão bibliográfica crítica, que incluirá análise da legislação (com foco na PEC 45/2019 e suas evoluções) e artigos acadêmicos especializados no tema, com ênfase no período de 2019 a 2025, visando captar os debates e impactos mais recentes associados à criação do novo modelo tributário.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA REFORMA TRIBUTARIA NO BRASIL

O sistema tributário brasileiro é amplamente reconhecido como um dos mais complexos do mundo, gerando insegurança jurídica, altos custos operacionais para empresas e grandes barreiras para a eficiência da arrecadação. Essa complexidade é resultado da coexistência de 92 tributos vigentes (impostos, taxas e contribuições) nas três esferas da federação (União, estados e municípios). Nesse sentido, a ineficiência do modelo é evidenciada pelo custo de conformidade, o tempo e recurso gastos para cumprir as obrigações fiscais. Appy (2016) afirma que: “Embora nenhum sistema tributário seja perfeito, o Brasil prima por ter uma das piores legislações tributárias do mundo. […] A complexidade do sistema tributário brasileiro faz com que o custo de apuração e recolhimento dos impostos (custo de conformidade) seja extremamente elevado. Segundo dados do Banco Mundial, o Brasil é o campeão mundial em tempo despendido pelas empresas para o cumprimento das obrigações tributárias acessórias, exigindo 2.600 horas de trabalho anuais de uma empresa

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

padrão de porte médio.” Essa estrutura fragmentada levou a graves distorções. Um dos problemas centrais é o impasse federativo, no qual tentativas de reforma desde a Constituição de 1988 falharam devido a conflitos de interesse na disputa pela arrecadação, principalmente sobre o consumo (ICMS, ISS, PIS, Cofins). Esse cenário fomentou a guerra fiscal entre os estados, caracterizada pela concessão desordenada de incentivos fiscais, o que aprofundou as disputas regionais e gerou insegurança jurídica. O Ministério da Fazenda (BRASIL, 2025) aponta que a reforma tributária visa corrigir o problema do sistema atual ao migrar a tributação para o local do consumo, encerrando a competição fiscal entre estados, uma vez que, atualmente, parte do imposto fica no estado de origem, onde o produto é fabricado. Com a reforma, impostos como a CBS e o IBS passarão a pertencer ao estado e município onde o bem ou serviço é consumido, pondo fim à chamada “guerra fiscal”.

Além da ineficiência e da guerra fiscal, a estrutura tributária brasileira é notoriamente regressiva. Isso se deve à elevada tributação sobre o consumo, que onera proporcionalmente mais as camadas de menor renda, em contraste com a relativa menor tributação sobre patrimônio e renda. Tal regressividade é agravada pela cumulatividade de impostos ("efeito cascata") em algumas etapas da cadeia produtiva, o que encarece o produto final e reduz a competitividade das empresas brasileiras no mercado global. Gobetti e Orair (2023, p. 22) resumem que o sistema brasileiro “foi historicamente fragmentado por disputas federativas, resultando em uma estrutura ineficiente e regressiva, com forte dependência da tributação sobre o consumo”. Desde a Constituição Federal de 1988, diversas propostas de reforma tributária foram apresentadas. No entanto, o avanço foi historicamente impedido pela falta de consenso entre os entes federativos e a forte resistência de setores econômicos que se beneficiavam da complexidade do sistema vigente. A dificuldade em alterar a tributação sobre o consumo, um dos maiores impasses, é tratada em profundidade por Afonso (2018), que detalha as décadas de conflito na tentativa de harmonizar ICMS e ISS. As discussões ganharam força a partir de 2019 com a apresentação de duas propostas principais no Congresso Nacional, o PEC 45/2019

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

(Câmara dos Deputados), que propunha a substituição de cinco tributos federais, estaduais e municipais (IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS) por um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) de competência compartilhada. E o PEC 110/2019 (Senado Federal): Buscava simplificar o sistema substituindo até nove tributos federais, estaduais e municipais por um Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS) e um Imposto Seletivo.

Embora tivessem escopos ligeiramente diferentes, ambas as PECs compartilhavam o objetivo central de adotar o Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Em 2023, após intenso debate, houve a convergência das propostas, resultando na aprovação da Emenda Constitucional n.º 132/2023, que estabelece o IVA Dual brasileiro. Segundo o Ministério da Fazenda (2023), Esta reforma unifica os tributos sobre o consumo na seguinte estrutura: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência dos Estados e Municípios, substituindo o ICMS e o ISS; a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, substituindo o PIS, a Cofins e o IPI; e o Imposto Seletivo (IS), de competência federal, que incidirá sobre bens e serviços que possam causar danos à saúde ou ao meio ambiente, conhecido como "imposto do pecado".

A adoção do IVA Dual, conforme analisado por Orair (2020), é vista como um mecanismo capaz de eliminar a cumulatividade (efeito cascata) e a guerra fiscal, ao migrar o modelo de tributação da origem para o destino, onde o bem ou serviço é consumido, modernizando o sistema em linha com as práticas internacionais. A essência da Reforma Tributária de 2023 (Emenda Constitucional n.º 132/2023) reside na transição do modelo fragmentado de consumo para o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) na modalidade Dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) de competência de Estados e Municípios e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) de competência da União. O modelo de IVA adotado pela Reforma Tributária baseia-se em princípios que buscam eliminar algumas das principais distorções estruturais do sistema anterior. Um desses pilares é a não cumulatividade plena, também chamada de crédito financeiro. Esse princípio constitui o cerne técnico da reforma, pois

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

permite que o contribuinte aproveite integralmente os créditos do imposto pago em todas as aquisições de bens e serviços utilizados como insumo, independentemente de sua natureza. Com isso, elimina-se o conhecido “efeito cascata”, que onerava investimentos, exportações e a própria cadeia produtiva. Como destaca Appy (2020), a não cumulatividade plena é essencial para assegurar a neutralidade tributária, uma vez que garante que o imposto incida apenas sobre o valor adicionado em cada etapa de produção e comercialização.

Outro princípio fundamental é a tributação no destino, pela qual o imposto passa a ser recolhido integralmente ao estado e ao município onde ocorre o consumo final do bem ou serviço, e não mais no local de origem. Essa mudança corrige distorções históricas que alimentavam a guerra fiscal entre os entes federativos e provocavam insegurança jurídica e alocação ineficiente de investimentos. Gobetti e Orair (2019) ressaltam que a migração para o destino é a medida mais eficaz para superar o conflito federativo, ao retirar dos estados a possibilidade de manipular a arrecadação de tributos sobre o consumo por meio de incentivos e benefícios fiscais.

Além disso, o IVA brasileiro foi concebido para operar com uma base ampla e uma alíquota única de referência, característica que favorece a simplificação do sistema e a redução de exceções que historicamente aumentaram a complexidade da legislação tributária nacional. Embora existam previsões de alíquotas reduzidas e isenções para setores específicos, como saúde e educação, a regra geral de uniformização da base e da alíquota busca racionalizar a apuração e promover maior transparência e eficiência no sistema de tributação sobre o consumo.

A implementação desses princípios técnicos promove uma neutralidade tributária que favorece a eficiência alocativa da economia e o aumento da produtividade. A adoção do IVA Dual é considerada uma das reformas estruturais mais importantes para o destravamento do potencial econômico brasileiro. A simplificação, a transparência e a neutralidade propostas pelo novo sistema tributário possuem potencial para gerar ganhos expressivos em nível macroeconômico. Um dos efeitos mais relevantes esperados é o aumento da produtividade e da competitividade nacional. A eliminação da cumulatividade, somada à desoneração integral dos insumos e das exportações, reduz de forma significativa os chamados “impostos embutidos” ao longo da cadeia produtiva. Com

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

isso, os bens e serviços brasileiros tendem a se tornar mais competitivos no mercado internacional, especialmente porque a retirada dos resíduos tributários das exportações é um elemento essencial para fortalecer a competitividade externa. Nesse sentido, Giambiagi e Além (2011) destacam que um sistema tributário mais simples e racional constitui condição fundamental para elevar a produtividade e a competitividade das empresas.

Além disso, o novo modelo favorece o investimento e, consequentemente, pode impulsionar o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). A previsibilidade derivada da uniformização das regras, aliada à desoneração dos investimentos proporcionada pelo crédito financeiro, que permite a recuperação imediata do imposto pago na aquisição de bens de capital, estimula a ampliação da formação bruta de capital fixo no país. Projeções técnicas do Ministério da Fazenda (2023) indicam que a Reforma Tributária tem capacidade de elevar o PIB potencial brasileiro entre 12% e 20% ao longo de um período estimado de quinze anos.

Outro efeito relevante é a expressiva redução no custo de conformidade. A simplificação e a unificação das regras nas três esferas federativas reduzem de forma substancial o tempo e os recursos que as empresas precisam dedicar ao cumprimento das obrigações acessórias. Essa diminuição do chamado “custo Brasil” libera capital financeiro e humano das organizações, que passa a ser direcionado para atividades produtivas, em vez de ser consumido pela burocracia fiscal.

Apesar das projeções positivas, a materialização desses ganhos depende da definição da alíquota final (estimada em torno de 27% para a alíquota padrão) e da eficácia da regulamentação dos mecanismos de compensação federativa e dos regimes específicos.

3. ANÁLISE CRITICA DO IBS: DESAFIOS FISCAIS E SETORIAS

Apesar das vantagens técnicas intrínsecas ao modelo IVA Dual (IBS/CBS) como a não cumulatividade plena e a tributação no destino o principal desafio para a implementação da Reforma Tributária no Brasil reside na definição e gestão da

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

alíquota de referência e na garantia da neutralidade da carga tributária. O objetivo constitucional da reforma é simplificar o sistema sem aumentar a carga tributária geral, mas a complexidade para se atingir esse equilíbrio é imensa. A adoção do IVA Dual (IBS/CBS) exige a consolidação de cinco tributos diferentes em uma única alíquota (com exceção dos regimes específicos), mantendo o nível de arrecadação do governo (neutralidade fiscal). Isso significa que o volume total de recursos arrecadados deve permanecer o mesmo, apenas distribuído de forma diferente. Para alcançar essa neutralidade em uma base ampla, as projeções do Ministério da Fazenda e de institutos de pesquisa sugerem que a alíquota padrão deverá situar-se entre 25% e 27,5%.

Essa estimativa gera preocupação, pois a colocaria como a maior alíquota de IVA do mundo (BRASIL, Ministério da Fazenda, 2023). A alta taxa é o resultado direto da necessidade de compensar a base tributária reduzida historicamente, repleta de isenções e exceções, e de garantir que os entes federativos não percam receita durante a transição. O desafio central, portanto, é calibrar essa alíquota para que ela garanta a neutralidade fiscal sem gerar inflação e sem impactar negativamente o crescimento econômico. Um dos maiores problemas do modelo atual é sua regressividade: a tributação elevada sobre o consumo onera proporcionalmente mais as famílias de baixa renda. A alíquota única do IVA, se aplicada indiscriminadamente, poderia agravar essa regressividade. Para mitigar esse impacto social, a Emenda Constitucional n.º 132/2023 introduziu o mecanismo de cashback (devolução de imposto). Esse dispositivo visa devolver uma parcela do imposto pago às famílias de baixa renda, transformando o imposto sobre o consumo em uma ferramenta de justiça fiscal. Orair e Gobetti (2023) destacam que, embora o cashback seja essencial, seu sucesso depende de uma implementação eficiente e de uma cobertura ampla, sendo um dos maiores desafios operacionais do período de transição. A neutralidade fiscal no nível macro (arrecadação total) esconde uma profunda redistribuição da carga tributária efetiva entre os diferentes setores. A nova estrutura beneficia setores que atualmente sofrem com a cumulatividade. Por outro lado, setores que usufruíam de

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

regimes simplificados ou alíquotas baixas (como o setor de Serviços, com alíquotas de ISS entre 2% e 5%) tendem a enfrentar um aumento significativo em sua carga efetiva com a aplicação da nova alíquota única.

Essa redistribuição de encargos é o principal ponto de resistência política à reforma e demanda a criação de regimes diferenciados (alíquotas reduzidas) para setores específicos (como saúde, educação, transporte e bens da cesta básica) para evitar choques econômicos e garantir a viabilidade desses setores. O sucesso do IBS depende, em grande medida, da capacidade do legislador em regulamentar esses regimes de forma justa, sem recriar a complexidade do sistema anterior (ALEXANDRE, 2024). Portanto, o sucesso da implementação do IBS depende da capacidade do governo em gerenciar a expectativa de uma alíquota recorde, regulamentar o cashback de forma eficaz e equilibrar a redistribuição da carga setorial sem comprometer a estabilidade econômica.

A principal característica do IVA Dual é a neutralidade para a cadeia produtiva, o que significa que, embora a carga tributária total do país se mantenha, haverá uma significativa reorganização da carga tributária efetiva entre os diferentes setores econômicos. Essa redistribuição de encargos é uma fonte de pressão política e um desafio central na regulamentação da Emenda Constitucional n.º 132/2023. Os maiores ganhos proporcionados pela implementação do IBS e da CBS tendem a se concentrar nos setores que hoje são mais penalizados pela cumulatividade tributária e pelo acúmulo de resíduos fiscais ao longo da cadeia produtiva. A indústria e a manufatura, por exemplo, figuram entre os segmentos que mais se beneficiarão do novo modelo. Atualmente, tributos como PIS e Cofins não permitem crédito integral sobre todos os insumos utilizados, enquanto o ICMS apresenta diversas restrições de creditamento impostas pelos estados. Com a adoção da não cumulatividade plena prevista no IBS/CBS, todo o imposto pago nas aquisições de insumos, equipamentos e energia poderá ser integralmente compensado, resultando em redução expressiva da carga tributária efetiva, maior eficiência produtiva e elevação da competitividade, conforme argumenta Appy (2020).

Outro setor amplamente favorecido será o de exportações. No modelo atual, o exportador frequentemente acumula créditos de tributos que não são devolvidos ou

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

compensados de forma eficiente, o que reduz a competitividade internacional dos produtos brasileiros. Com a reforma, as exportações serão completamente desoneradas, uma vez que o imposto passará a incidir apenas no destino — ou seja, no país importador. Esse mecanismo elimina o problema histórico dos créditos não ressarcidos e contribui para aprimorar a inserção do Brasil no comércio exterior.

Além disso, o novo sistema tributário tende a estimular significativamente o investimento produtivo, principalmente pela desoneração dos bens de capital. A possibilidade de aproveitar créditos de forma imediata sobre a aquisição de máquinas e equipamentos remove um dos principais entraves ao investimento no país. Isso favorece a modernização empresarial e a ampliação da capacidade produtiva, criando condições mais propícias ao crescimento econômico de longo prazo.

Em contraste com os setores beneficiados pela não cumulatividade plena, aqueles que atualmente operam sob regimes tributários favorecidos ou possuem estruturas de custos específicas enfrentarão desafios mais significativos durante a transição para o novo modelo. O setor de serviços representa o caso mais sensível. Hoje, a tributação sobre os serviços é feita predominantemente pelo ISS, cujas alíquotas variam entre 2% e 5%, geralmente sem direito a crédito. Com a adoção da alíquota padrão do IVA Dual, estimada em aproximadamente 27%, esse segmento tende a experimentar um aumento substancial na carga tributária nominal. Embora determinados serviços mais complexos possam se beneficiar do mecanismo de créditos, aqueles intensivos em mão de obra e com poucos insumos dedutíveis devem sofrer uma elevação expressiva em sua carga efetiva, o que motiva pressões por regimes diferenciados e salvaguardas específicas.

Outro ponto de atenção é o impacto sobre as empresas optantes pelo Simples Nacional. Embora o regime seja mantido, sua dinâmica será alterada. As micro e pequenas empresas terão a possibilidade de recolher o IBS e a CBS dentro da alíquota unificada do Simples ou optar por um pagamento adicional que permita a geração de créditos para seus clientes. Essa opção pode ser determinante para a competitividade das empresas que prestam serviços ou fornecem produtos para

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

grandes companhias, já que a geração de crédito tende a ser um fator decisivo nas relações comerciais.

Além disso, setores submetidos à tributação monofásica, como combustíveis e telecomunicações também enfrentarão desafios na adaptação ao novo sistema de crédito e débito. Esses segmentos, que atualmente recolhem tributos de forma concentrada em uma única etapa da cadeia, precisarão ajustar seus modelos operacionais e fiscais para atender às exigências do regime não cumulativo, o que pode gerar incertezas no período de transição.

A aprovação da reforma marcou apenas o início do processo. O desafio da regulamentação é equilibrar os princípios de neutralidade e simplificação do IVA com as pressões setoriais, definindo os limites para alíquotas reduzidas (que já contemplam saúde, educação e transporte) e evitando a reintrodução de complexidades (ALEXANDRE, 2024).

A aprovação da Emenda Constitucional n.º 132/2023 representou o fim da disputa política sobre a necessidade de reformar o consumo. No entanto, o sucesso da implementação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) está condicionado a uma série de desafios operacionais, políticos e jurídicos que se estenderão por um longo período de transição. A transição para o modelo de IVA Dual foi escalonada em um período de tempo inédito, visando suavizar o impacto para os entes federativos e os setores econômicos. O cronograma prevê um período de testes (2026-2028), seguido pela extinção gradual dos tributos antigos (2029-2032). O principal desafio operacional reside na regulamentação infraconstitucional. A Emenda Constitucional estabeleceu os princípios, mas a operacionalização depende da aprovação de diversas Leis Complementares, que devem detalhar:

- A alíquota padrão exata.
- A lista de bens e serviços com alíquotas reduzidas ou isentas.
- O funcionamento do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF) e do Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR).
- A estrutura e regras do Conselho Federativo (órgão que administrará o IBS).

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

A aprovação dessas leis é um desafio político complexo, pois exige novo consenso entre a União, os 26 estados e os 5.570 municípios, tornando-se um ponto crucial de vulnerabilidade na transição. Um dos maiores obstáculos operacionais é a gestão dos fundos e a transição do princípio da origem para o do destino. A Emenda prevê um período de 50 anos (até 2078) para a compensação da guerra fiscal, o que demonstra a magnitude do desafio federativo (BRASIL, EC n.º 132/2023). O Conselho Federativo, responsável pela arrecadação e distribuição do IBS, será uma entidade inédita e de grande poder, exigindo mecanismos de governança transparentes e eficientes para evitar novas disputas regionais e garantir a distribuição equitativa dos recursos, sem recriar a complexidade decisória do sistema antigo. A complexidade e a extensão da transição criam um ambiente propício para a judicialização. Em um país com histórico de alta litigiosidade fiscal, a mudança de modelo pode gerar novas controvérsias jurídicas, especialmente nas áreas cinzentas da regulamentação.

Conforme aponta Alexandre (2024), embora o objetivo do IBS seja reduzir o contencioso fiscal a longo prazo, o período inicial de coexistência dos regimes antigo e novo (tributos extintos e IBS/CBS) tende a aumentar a insegurança jurídica e a pressão sobre o Poder Judiciário, à medida que empresas e estados buscam interpretar as novas regras a seu favor. A clareza e rapidez na aprovação das Leis Complementares serão fundamentais para mitigar esse risco.

4. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E LIÇÕES PARA O BRASIL

Para avaliar a probabilidade de sucesso e antecipar os possíveis efeitos da Emenda Constitucional n.º 132/2023, é fundamental analisar a experiência de países que implementaram o Imposto sobre Valor Agregado (IVA). O IVA é um modelo bem-sucedido em mais de 170 países, mas sua transição e desenho regulatório apresentam lições cruciais para o Brasil. A maioria dos países europeus utiliza o IVA como principal tributo sobre o consumo, a experiência europeia, em especial, evidencia

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

de forma clara as vantagens da neutralidade plena e da tributação no destino adotadas pelos sistemas de IVA.

Estudos da OCDE mostram consistentemente que os países que utilizam esse modelo alcançam maior eficiência na arrecadação e reduzem distorções econômicas, o que contribui diretamente para o crescimento do PIB potencial. Após o período inicial de adaptação, caracterizado pela reorganização das obrigações fiscais, observa-se uma significativa redução dos custos de conformidade, refletindo na diminuição dos gastos operacionais das empresas e na melhoria do ambiente de negócios.

Outro aspecto relevante da experiência europeia diz respeito à adoção de alíquotas. A União Europeia estabelece que seus Estados-membros pratiquem uma alíquota padrão mínima de 15%. Apesar disso, países como França, pioneira na implementação do IVA e Espanha adotam alíquotas mais elevadas, embora combinadas com mecanismos complexos de alíquotas reduzidas para setores específicos. Essa realidade demonstra uma lição importante para o Brasil: a multiplicidade de alíquotas, mesmo quando restrita a determinados segmentos, tende a reintroduzir complexidades no sistema e pode comprometer o objetivo central da reforma, como advertem Gobetti e Orair (2023). Por essa razão, a simplicidade e a uniformidade das alíquotas devem ser tratadas como elementos estratégicos para o sucesso do novo modelo tributário brasileiro.

A transição para o IVA em grandes economias federais ou complexas oferece *insights* valiosos sobre A gestão dos desafios operacionais enfrentados pelo Brasil na implementação de um modelo de IVA pode ser melhor compreendida a partir da experiência de outras grandes economias federativas que passaram por processos semelhantes. O caso do Canadá é particularmente ilustrativo. A introdução do Goods and Services Tax (GST) representou um marco na harmonização tributária do país, sobretudo porque conseguiu estabelecer um equilíbrio entre as competências federais e provinciais. Embora a província de Quebec tenha inicialmente resistido ao novo sistema, optando por manter seu próprio imposto sobre vendas, o modelo dual canadense acabou se firmando como uma solução viável e bem-sucedida para coordenar a arrecadação e reduzir conflitos federativos.

A trajetória da Índia também oferece lições relevantes para o Brasil, devido à sua

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

estrutura federativa altamente complexa. Em 2017, o país adotou um sistema de IVA Dual composto pelo CGST e pelo SGST. A transição, contudo, foi marcada por importantes desafios, especialmente a existência de quatro faixas diferentes de alíquotas, o que tornou a estrutura mais difícil de administrar no início. Além disso, problemas técnicos relacionados ao sistema eletrônico de escrituração, o GST Network causou aumentos temporários nos custos de conformidade. Como destacam Appasamy e Ramanathan (2018), esses obstáculos exigiram ajustes contínuos, mas não impediram a consolidação do modelo indiano ao longo do tempo.

A experiência internacional reforça que, embora a adoção do IVA seja um avanço inegável para a modernização fiscal, o sucesso depende da capacidade regulatória e da resistência política do governo em manter o modelo simples e com o mínimo possível de exceções para não recriar a complexidade que se busca eliminar.

5. CONSIDERAÇÔES FINAIS

A Reforma Tributária, materializada pela implementação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), representa um passo fundamental na modernização do sistema tributário brasileiro, visando superar a complexidade histórica e a regressividade que penalizam a economia nacional.

O presente artigo analisou os impactos e desafios do IBS, concluindo que os benefícios potenciais são substanciais. A adoção do IVA Dual, com a **n**ão cumulatividade plena e a tributação no destino, promete promover maior eficiência

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

alocativa e competitividade, especialmente para a indústria e os exportadores. A experiência internacional com o IVA endossa esta perspectiva, demonstrando que o modelo é um fator de otimização da arrecadação e melhoria do ambiente de negócios.

No entanto, apesar de seus avanços estruturais, a transição para o novo sistema tributário é marcada por desafios persistentes que exigem análise cuidadosa e gestão coordenada. Um dos principais entraves é o desafio fiscal. A necessidade de preservar a neutralidade arrecadatória implica a definição de uma alíquota de referência potencialmente elevada, possivelmente a maior do mundo entre sistemas baseados em IVA. Esse cenário gera resistência política e social, ao mesmo tempo em que demanda a regulamentação efetiva do mecanismo de cashback, fundamental para atenuar a regressividade característica da tributação sobre o consumo no Brasil.

Os desafios políticos e federativos também se destacam nesse processo. Estados e municípios manifestam preocupação com a possibilidade de perda de autonomia e redução de arrecadação, especialmente em relação ao ICMS e ao ISS. Essa tensão torna indispensável a construção de uma governança transparente e eficiente para o Conselho Federativo, órgão responsável pela gestão do IBS, além da definição clara dos instrumentos que conduzirão o longo período de transição entre os sistemas.

Por fim, os desafios setoriais e administrativos não podem ser negligenciados. A redistribuição da carga tributária afeta de maneira heterogênea diferentes setores da economia, sendo o setor de serviços o mais sensível à mudança devido à sua estrutura intensiva em mão de obra. Soma-se a isso o fato de que as empresas enfrentarão altos custos iniciais de adaptação tecnológica, necessários para cumprir as novas exigências de apuração, escrituração e conformidade digital impostas pelo IVA Dual. Esses elementos tornam a transição um processo complexo, que demanda planejamento contínuo e amplo diálogo entre os entes públicos e o setor produtivo.

Em suma, embora o IBS seja a solução técnica adequada, sua efetividade é um ideal normativo que dependerá da qualidade da regulamentação. O sucesso da reforma exigirá um esforço conjunto e coordenação entre os entes federativos e a sociedade, superando as disputas setoriais para garantir que os benefícios da

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

simplificação e da justiça fiscal sejam alcançados de forma ampla e eficaz.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; ARRUDA, Tatiane Costa. Reforma Tributária – EC 132/2023 e LC 214/2025: a nova tributação do consumo no Brasil. São Paulo: Touche, 2024.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 27/11/2025 - **Accepted:** 01/11/2025
Vol: 21.01
DOI: 10.61164/vn207385
Pages: 1-17

APPY, Bernard. Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. 2. ed. São Paulo: Centro de Cidadania Fiscal, 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Reforma Tributária – Perguntas e Respostas. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-e-respostas/reforma-tributaria. Acesso em: 20 out. 2025.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

GOBETTI, Sérgio W.; ORAIR, Rodrigo O. Reforma tributária e federalismo fiscal: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil. Brasília: IPEA, 2023.

GNAS, I. R. A complexidade do sistema tributário brasileiro. 2023. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-complexidade-do-sistema-tributario-brasileiro/1829223841. Acesso em: 21 mar. 2025.

LUKIC, Melina de Souza Rocha. Reforma Tributária no Brasil: ideias, interesses e instituições. Rio de Janeiro: FGV, 2023.

OECD. Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues. Paris: OECD Publishing, 2021.