

A REFORMA TRIBUTÁRIA E SEUS IMPACTOS NA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO

Danilo Moreno da Silva – Centro Universitário Uneduvale – danilo.moreno@outlook.com.br

José A. Gomes I. Júnior – Centro Universitário Uneduvale – gomes@gomesignacio.adv.br

ÁREA: DIREITO TRIBUTÁRIO

RESUMO

A Reforma Tributária de 2023 representa uma das maiores mudanças no sistema fiscal brasileiro desde 1988, com foco na tributação sobre o consumo. Este estudo analisa os impactos da substituição de ICMS, ISS, PIS e COFINS pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), além da criação do Imposto Seletivo. A pesquisa baseia-se em revisão bibliográfica e documental de textos legais, doutrina e relatórios técnicos. Os resultados apontam que a unificação tende a reduzir cumulatividade, guerra fiscal e insegurança jurídica, simplificando o sistema e trazendo maior previsibilidade ao contribuinte. Entretanto, desafios como a definição de alíquota uniforme, a transição do modelo e o risco de aumento da carga em certos setores permanecem. Também se destacam as exigências de adaptação tecnológica e administrativa, que podem impactar especialmente empresas de menor porte. Conclui-se que, embora a reforma avance na racionalização da tributação sobre consumo, seu êxito dependerá de regulamentação clara, mecanismos de compensação federativa e diálogo entre governo, setor produtivo e sociedade civil.

PALAVRAS-CHAVE Reforma Tributária; Tributação sobre o Consumo; CBS; IBS; Imposto Seletivo

INTRODUÇÃO

O sistema tributário brasileiro, desde a Constituição de 1988, consolidou-se como um dos mais complexos do mundo, sobretudo na tributação sobre o consumo. A coexistência de tributos federais, estaduais e municipais, como PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS, gerou cumulatividade, guerra fiscal e insegurança jurídica. Para Carrazza (2023), a multiplicidade

normativa transformou o ICMS em um dos tributos mais litigiosos do país, enquanto Torres (2022) destaca que a guerra fiscal fragmenta o mercado interno, comprometendo a isonomia.

A evolução histórica da tributação sobre consumo revela sucessivas tentativas de simplificação, desde o antigo Imposto sobre Consumo até propostas como as PECs 45/2019 e 110/2019, que enfrentaram resistências políticas. Segundo o Banco Mundial (2019), o Brasil está entre os países com maior custo de conformidade, com empresas dedicando em média 1.500 horas anuais às obrigações fiscais.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 132/2023 institui a CBS e o IBS, ambos não cumulativos, além do Imposto Seletivo sobre produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente. Introduz ainda o sistema de *split payment*, que prevê a retenção do tributo no momento da transação. Embora promova maior eficiência no combate à inadimplência, essa inovação levanta incertezas quanto à capacidade tecnológica do país e ao impacto sobre pequenos contribuintes.

Este trabalho analisa os principais impactos da Reforma Tributária de 2023 na tributação do consumo, ressaltando benefícios e desafios à luz da doutrina, jurisprudência e experiências internacionais.

MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa desenvolve-se por meio de revisão bibliográfica e documental. Foram consultadas obras doutrinárias de Direito Tributário, artigos acadêmicos, relatórios de consultorias especializadas e documentos legislativos relacionados à Emenda Constitucional nº 132/2023. A análise comparativa entre o sistema tributário anterior e o modelo instituído pela Reforma foi utilizada para identificar os impactos práticos na tributação sobre o consumo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A tributação sobre o consumo deve ser compreendida a partir de princípios constitucionais. O princípio da legalidade garante que nenhum tributo será exigido sem lei que o estabeleça (art. 150, I, CF/88). A capacidade contributiva, prevista no art. 145, §1º, assegura que a carga tributária deve ser distribuída de forma justa. A isonomia tributária (art. 150, II) impede tratamentos discriminatórios entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente. Já a não cumulatividade, aplicada ao IPI e ao ICMS, busca evitar a incidência em cascata.

Conforme Derzi (2023), a não cumulatividade é essencial para garantir neutralidade econômica e competitividade. O STF, no julgamento do RE 592.616/RS, reconheceu que a não cumulatividade não é absoluta, mas deve ser aplicada de modo a impedir oneração excessiva do contribuinte. O STJ, por sua vez, consolidou por meio da Súmula 167 que benefícios fiscais de ICMS concedidos sem autorização do CONFAZ são inconstitucionais, reforçando a necessidade de coordenação federativa.

Carrazza (2023) enfatiza que o ICMS se tornou o tributo mais complexo do sistema, responsável por grande parte dos litígios tributários. Torres (2022) ressalta que a guerra fiscal comprometeu a integridade do mercado interno. Carvalho (2021) aponta que a simplificação tributária é medida indispensável para assegurar eficiência arrecadatória e segurança jurídica.

O presente estudo utilizou como metodologia a revisão bibliográfica e documental. Foram analisadas obras de referência em Direito Tributário, como Carrazza (2023), Torres (2022), Carvalho (2021) e Derzi (2023), além de relatórios do Congresso Nacional, pareceres técnicos e documentos legislativos relacionados à Emenda Constitucional nº 132/2023. A análise comparativa entre o sistema tributário anterior e o modelo instituído permitiu identificar avanços, desafios e impactos práticos.

A substituição de cinco tributos distintos (ICMS, ISS, IPI, PIS e COFINS) por dois novos (CBS e IBS) representa, em tese, um avanço rumo à simplificação tributária. De fato, a unificação tende a reduzir obrigações acessórias e a sobreposição de normas. Entretanto, a adoção do sistema de split payment suscita dúvidas.

A proposta é de que o tributo seja recolhido no momento da transação, de forma automática, pelo sistema financeiro ou por plataformas digitais, dispensando a intermediação direta do contribuinte. Ainda que isso possa reduzir a inadimplência e a evasão fiscal, levanta questionamentos relevantes: haverá estrutura tecnológica suficiente para suportar esse mecanismo em um país de dimensões continentais e com forte informalidade econômica? Pequenos comerciantes e prestadores de serviços conseguirão adaptar-se a esse novo modelo sem sofrerem entraves operacionais? Derzi (2023) reconhece que a não cumulatividade plena corrige distorções históricas, mas alerta que sua efetividade depende de um sistema de arrecadação robusto e confiável.

O split payment, embora promissor, pode transformar-se em um fator de insegurança se não for implementado com cautela e clareza regulatória.

A centralização da arrecadação do IBS e sua redistribuição automática entre União, estados e municípios pretendem encerrar a guerra fiscal que por décadas corroeu o sistema federativo brasileiro. Nesse arranjo, o split payment aparece como peça-chave: ao recolher o imposto diretamente na transação, a receita é destinada imediatamente ao caixa central para posterior rateio.

No entanto, aqui também surgem preocupações. Como garantir que o sistema tecnológico de arrecadação e repartição funcionará de modo transparente e imune a falhas? Estados e municípios historicamente dependem de sua autonomia arrecadatória, e podem ver no split payment uma ameaça à sua capacidade de gerir recursos. Torres (2022) defende a necessidade de mecanismos eficazes de compensação para preservar o pacto federativo, mas não esconde o risco de que a centralização excessiva crie novas tensões políticas.

Assim, o split payment, ainda que concebido como solução moderna, pode ser visto com desconfiança pelos entes federativos, que temem perder protagonismo em troca de uma promessa de eficiência ainda não testada em larga escala.

O impacto da reforma não será homogêneo entre os setores econômicos. O setor de serviços, tradicionalmente beneficiado por uma tributação relativamente menor (ISS com alíquotas municipais variando entre 2% e 5%), tende a ser o mais onerado com a uniformização das alíquotas do IBS e da CBS, que poderão chegar a patamares bem mais elevados. Isso gera preocupação em segmentos como educação privada, saúde e tecnologia da informação, que têm custos majoritariamente de mão de obra e poucos insumos creditáveis.

Por outro lado, setores como comércio e indústria devem ser favorecidos, já que terão direito amplo a créditos, reduzindo o peso da cumulatividade que hoje recai sobre suas cadeias produtivas. Estudos do IBRE/FGV (2024) apontam que, embora haja risco de aumento de preços no curto prazo em determinados segmentos, a médio e longo prazo a reforma pode trazer ganhos de eficiência e competitividade.

O novo Imposto Seletivo incidirá sobre bens e serviços considerados prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, funcionando como instrumento extrafiscal. Sua lógica aproxima-se de tributos como o IPI sobre cigarros e bebidas alcoólicas, tradicionalmente utilizados para desestimular o consumo de produtos nocivos. Carvalho (2021) sustenta que a extrafiscalidade é legítima expressão do poder de tributar como forma de induzir comportamentos sociais.

Todavia, sua implementação desperta desconfiança. A ausência de critérios objetivos para definir os bens sujeitos à incidência pode abrir espaço para arbitrariedades e usos políticos. Além disso, há o risco de que, sob o pretexto de regular condutas, o tributo seja utilizado apenas como fonte arrecadatória, comprometendo princípios como legalidade e isonomia. Assim, embora relevante, o Imposto Seletivo deve ser acompanhado de cautela, sob pena de gerar insegurança jurídica e estimular novas disputas judiciais.

A Emenda Constitucional nº 132/2023 prevê um longo período de transição, entre 2026 e 2032, no qual os tributos atuais conviverão com os novos. Esse modelo de convivência busca suavizar impactos econômicos e dar tempo para adaptação das administrações tributárias e dos contribuintes. No entanto, a sobreposição de regimes pode gerar insegurança regulatória e custos adicionais de conformidade, pois empresas terão de lidar simultaneamente com regras antigas e novas.

Para Carrazza (2023), o risco está em que a transição, se mal conduzida, acabe perpetuando a complexidade que se pretendia eliminar. O grande desafio será estabelecer um cronograma claro, com normas regulamentares bem definidas, de forma a assegurar previsibilidade.

A Emenda Constitucional nº 132/2023 também inova ao prever mecanismos de cashback tributário, voltados a reduzir a regressividade característica dos impostos sobre consumo. Na prática, parcela do tributo pago em determinadas operações será devolvida às famílias de baixa renda, garantindo maior justiça fiscal. Esse modelo já é adotado, com variações, em países como Canadá e Colômbia, onde a devolução parcial de tributos indiretos busca mitigar os efeitos regressivos.

Do ponto de vista doutrinário, Carvalho (2021) ensina que a igualdade tributária exige não apenas a aplicação uniforme da lei, mas também instrumentos concretos que assegurem justa repartição do ônus fiscal. Nessa linha, Derzi (2023) observa que a justiça fiscal não se alcança apenas pela neutralidade, mas também pela adoção de medidas que compensem a regressividade própria dos tributos sobre consumo.

Complementarmente, Torres (2010) lembra que a tributação não pode comprometer o mínimo existencial, sob pena de violar a dignidade da pessoa humana.

Ainda assim, a implementação do cashback no Brasil desperta desconfiança. Será necessário um cadastro eficiente para identificar beneficiários e evitar fraudes, além de clareza quanto às

fontes orçamentárias. Caso contrário, o mecanismo corre o risco de se tornar um programa simbólico, incapaz de produzir os efeitos de justiça fiscal que a Constituição exige.

O novo modelo brasileiro, com a criação da CBS e do IBS, aproxima-se dos sistemas de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) adotados em mais de 160 países. Na União Europeia, o IVA é harmonizado, respeitando o princípio do destino e assegurando neutralidade econômica. No Canadá, o modelo de GST (Goods and Services Tax), combinado ao HST (Harmonized Sales Tax), garante ampla não cumulatividade. Em países da América Latina, como México e Chile, o IVA é estruturado de forma relativamente simples e uniforme, reduzindo disputas e litígios.

Outro aspecto relevante é a adoção do split payment, ou mecanismos equivalentes, em diversos países da OCDE. Na Itália, por exemplo, o IVA incidente em determinadas operações é recolhido automaticamente no momento do pagamento, evitando que o contribuinte deixe de repassar o imposto ao fisco. Modelos semelhantes de retenção eletrônica são utilizados em países da União Europeia e têm se mostrado eficazes no combate à evasão fiscal.

O Brasil, ao incorporar o split payment em sua reforma, aproxima-se dessas práticas internacionais, embora persistam dúvidas sobre a capacidade tecnológica e a adequação do mecanismo em um país de dimensões continentais e forte informalidade econômica.

Segundo relatório da OCDE (2023), a tendência mundial é de adoção de IVAs amplos e apoiados em ferramentas tecnológicas de arrecadação, buscando simplicidade, neutralidade e transparência. O Brasil, que por décadas figurou como exceção, com um dos sistemas mais fragmentados e litigiosos do planeta, agora se alinha às boas práticas internacionais. Contudo, a efetividade do modelo dependerá de regulamentação clara e da real viabilidade de implementar o split payment em larga escala.

CONCLUSÃO

A Reforma Tributária de 2023 constitui, sem dúvida, um marco histórico na tributação do consumo no Brasil. Seus potenciais benefícios incluem a prometida simplificação com a unificação de tributos, a redução da litigiosidade e a busca por maior neutralidade econômica, aproximando o país das boas práticas internacionais. O fortalecimento da segurança jurídica, tão almejado por contribuintes e pela Federação, também se coloca como objetivo central da nova sistemática.

Entretanto, os desafios não podem ser subestimados. A definição das alíquotas, a adaptação setorial — sobretudo no setor de serviços — e o longo período de transição revelam incertezas que podem comprometer parte dos ganhos esperados. Além disso, mecanismos como o split payment, embora modernos, despertam desconfiança quanto à sua viabilidade tecnológica e impacto sobre pequenos contribuintes, enquanto o Imposto Seletivo traz consigo o risco de arbitrariedades e usos meramente arrecadatórios, em afronta à segurança jurídica.

Outro ponto sensível é o cashback, inovação que busca mitigar a regressividade típica da tributação sobre consumo. Ainda que se apresente como medida de justiça fiscal, sua efetividade dependerá da criação de cadastros confiáveis e de fontes orçamentárias claras, sob pena de se tornar um mecanismo burocrático e ineficaz.

Assim, o êxito da Reforma Tributária dependerá não apenas da redação constitucional, mas principalmente de sua regulamentação infraconstitucional e da capacidade política e administrativa de implementá-la com equilíbrio. A efetividade da não cumulatividade, a neutralidade econômica e a concretização da justiça fiscal — inclusive por meio do cashback — serão determinantes para que a reforma não se limite a uma promessa de modernização, mas se converta em verdadeiro avanço para o sistema tributário brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

(1)

BANCO MUNDIAL. Doing Business 2019. Washington: World Bank, 2019. 190 p. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30438>. Acesso em: 20 ago. 2025.

(2)

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 292 p. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 set. 2025.

(3)

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm

. Acesso em: 02 set. 2025.

(4)

CARRAZZA, R. A. ICMS. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2023. 784 p.

(5)

CARVALHO, P. B. Curso de Direito Tributário. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. 800 p.

(6)

DERZI, M. A. M. Direito Tributário Brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 1.024 p.

(7)

FGV IBRE. Impactos da Reforma Tributária no Setor de Serviços. Rio de Janeiro: FGV, 2024. 56 p. Disponível em: <https://ibre.fgv.br/publicacoes>

. Acesso em: 02 set. 2025.

(8)

OCDE. Consumption Tax Trends 2023. Paris: OECD Publishing, 2023. 200 p. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/ctt-2023-en>

. Acesso em: 01 set. 2025.

(9)

TORRES, H. T. Direito Tributário Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. 624 p.