

REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: DILEMA ECONÔMICO ENTRE LIBERALISMO E INTERVENCIONISMO ESTATAL

BRAZILIAN TAX REFORM: ECONOMIC DILEMMA BETWEEN LIBERALISM AND STATE INTERVENTIONISM

Article received on: 11/17/2025

Article accepted on: 2/17/2026

Rogério Monteiro de Barros*

*Universidade de Marília (UNIMAR), Marília, São Paulo, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-7530-018X>
barros.rogeriomonteiro@gmail.com

Rita de Cássia Penkal Bernardino de Souza*

*Universidade de Marília (UNIMAR), Marília, São Paulo, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-8307-4481>
ritapenkal@gmail.com

Gustavo Davanço Nardi*

*Universidade de Marília (UNIMAR), Marília, São Paulo, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-4670-9574>
nardiadv@gmail.com

Sandro Marcos Godoy*

*Universidade de Marília (UNIMAR), Marília, São Paulo, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8749-395X>
sandromgodoy@uol.com.br

The authors declare that there is no conflict of interest

Resumo

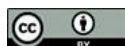
Este artigo analisou a Reforma Tributária promovida pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar 214/2025 sob o ponto de vista das correntes fundamentais da Teoria Econômica. O objetivo foi de avaliar quais foram as influências do liberalismo e do intervencionismo sobre as principais modificações implementadas pelo novo sistema tributário brasileiro. Os estudos indicaram que a Reforma Tributária apresenta pontos de forte característica intervencionista, com a criação do Comitê Gestor do IBS, que centralizará parte da competência tributária de estados e municípios, com impactos significativos na autonomia destes entes, adotando, no entanto, mecanismos do liberalismo econômico, como a simplificação tributária com a criação do IVA dual, o princípio da neutralidade e a redução da extrafiscalidade como instrumento promocional.

Palavras-chave: Reforma Tributária Brasileira. Liberalismo Econômico. Intervencionismo Estatal. Neutralidade Tributária. Autonomia Fiscal.

Abstract

This article analyzed the Tax Reform introduced by Constitutional Amendment 132/2023 and regulated by Complementary Law 214/2025 from the perspective of fundamental currents of Economic Theory. The objective was to assess the influences of liberalism and interventionism on the main modifications implemented by the new Brazilian tax system. The study indicated that the Tax Reform exhibits strong interventionist characteristics, such as the creation of the IBS Management Committee, which will centralize part of the tax authority of states and municipalities, with significant impacts on their autonomy. However, it also adopts mechanisms of economic liberalism, such as tax simplification through the creation of a dual VAT, the principle of neutrality, and the reduction of extrafiscality as a promotional instrument.

Keywords: Brazilian Tax Reform. Economic Liberalism. State Interventionism. Tax Neutrality. Fiscal Autonomy.



1 INTRODUÇÃO

O sistema tributário brasileiro é historicamente caracterizado por sua complexidade excessiva, fragmentação normativa e elevada carga de cumprimento obrigacional, fatores que geram distorções econômicas e comprometem a competitividade da economia nacional. A sobreposição de competências entre os entes federativos e a Guerra Fiscal acentuam essas distorções, onerando os contribuintes e criando um ambiente de negócios marcado pela insegurança jurídica e ineficiência alocativa.

Diante desse cenário, a promulgação da EC nº 132/2023, posteriormente regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, representou um marco na agenda de reformas estruturais do país. Ao unificar cinco tributos sobre o consumo (PIS, COFINS, ICMS, ISS e IPI) em um IVA de natureza dual, a reforma busca simplificar o sistema, reduzir custos de conformidade e neutralizar as disputas interestaduais por investimentos.

Este artigo sustenta a tese de que a Reforma Tributária de 2023 apresenta um caráter híbrido e paradoxal, incorporando elementos das correntes liberal e intervencionista. Por um lado, adota mecanismos caros ao liberalismo econômico, como a simplificação tributária, a neutralidade e a redução da extrafiscalidade promocional. Por outro, mantém e até aprofunda traços típicos do intervencionismo estatal, notadamente por meio da centralização da gestão tributária no Comitê Gestor do IBS e da criação de fundos nacionais de equalização e desenvolvimento regional.

O objetivo central deste trabalho é, portanto, analisar criticamente as principais alterações implementadas pela EC nº 132/2023, identificando e interpretando as influências das doutrinas econômicas liberal e intervencionista em sua arquitetura normativa. Busca-se compreender em que medida a reforma logra conciliar eficiência econômica com os imperativos constitucionais de justiça social e equilíbrio federativo.

Para tanto, adotou-se uma metodologia qualitativa de natureza exploratória e analítica, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A análise centrou-se na legislação pertinente (EC nº 132/2023, Lei Complementar nº 214 de 2025 e Constituição Federal de 1988), na doutrina especializada e em relatórios técnicos de instituições como o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), a Federação das Indústrias do

Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O artigo está estruturado, além desta introdução, em três capítulos centrais. Inicialmente, contextualiza-se o sistema tributário anterior e as principais mudanças introduzidas pela reforma. Em seguida, analisam-se os traços de liberalismo econômico e intervencionismo estatal presentes no novo modelo. Por fim, debate-se o paradoxo inerente à reforma, tensionando a busca por eficiência e a necessária promoção da justiça social e do federalismo.

2 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E A REFORMA IMPLEMENTADA PELA EC Nº 132/2023

Quando se aborda a questão tributária no Brasil não há qualquer controvérsia acerca da complexidade do sistema e a necessidade de estudos e adoção de medidas concretas para torná-lo mais justo e eficiente.

O sistema tributário brasileiro é marcado por uma complexidade e burocracia elevadas, o que pode gerar impactos negativos na economia nacional. A diversidade de tributos e a sobreposição de competências entre os entes federativos são apontadas como entraves para a implementação de uma reforma tributária eficiente. (Silveira; Yamamoto; Ciabatari, 2024, p. 29)

A regressividade dos tributos não distribui a justiça fiscal, penalizando os hipossuficientes com uma carga tributária elevada, incidente sobre o consumo de bens essenciais, o que gera distorções.

Este capítulo tem por objetivo analisar o complexo sistema tributário brasileiro e avaliar se a reforma empreendida com o advento da EC nº 132/2023 mostrou-se suficiente para auxiliar o país a alcançar o desenvolvimento econômico estabelecido pelo art. 170 da Constituição Federal.

O sistema tributário brasileiro é marcado pela elevada complexidade. A Constituição Federal de 1988 outorgou competência fiscal a todos os entes federados, de modo que além da União, 27 Estados e 5.568 municípios legisferam por todo o país.

Dados do Instituto Brasileiro de Direito tributário apontam que desde 1988 foram editadas mais de 7,8 milhões de normas, o que representa, em média, 860 novas normas por dia útil. (Amaral *et al.*, 2024)

Fabício Augusto de Oliveira atesta:

“Não é preciso ser especialista em finanças públicas e tributação para saber que o sistema tributário brasileiro, se não é o pior, figura entre os piores do mundo, o que pode ser constatado em várias pesquisas realizadas por institutos internacionais sobre esse tema” (Oliveira, 2024, p. 61).

Além da obrigação principal, consubstanciada no pagamento dos tributos, as obrigações acessórias consomem tempo e recursos financeiros das pessoas e empresas, gerando a internalização destes custos de conformidade e onerando produtos e serviços.

Neste caótico cenário, somam-se a diversidade de tributos, incidentes sobre a renda, o trabalho, a propriedade e o consumo, de modo que poucas são as atividades que escapam do anseio arrecadatório do Estado.

A competitividade entre os entes federados e o uso da tributação como meio promocional acabam acirrado disputas para atrair empresas e investimentos com a concessão de incentivos fiscais. A conhecida Guerra Fiscal gera, portanto, insustentabilidade financeira, falta de controle, queda de arrecadação e distorções econômicas e sociais.

Esses benefícios, quando mal dimensionados e concedidos sem avaliação dos benefícios gerados, comprometem a sustentabilidade financeira, proporcionam queda de arrecadação e alocação ineficiente de recursos.

Dados do Ministério do Planejamento e Orçamento indicam que os subsídios concedidos pela União, sem contar estados e municípios, atingiram 5,78% do Produto Interno Bruto em 2024, o que corresponde a R\$ 678 bilhões (BRASIL, 2025b, p. 5). Esse valor é significativo, considerando a arrecadação tributária total da União em 2024, de R\$ 2,652 trilhões (BRASIL, 2025a), representando 25,58% das receitas.

A carga tributária também continua sendo um grande problema do sistema tributário nacional. Mesmo com a unificação de PIS, COFINS, ICMS e ISS em um IVA dual – CBS e IBS, o teto da alíquota estabelecida pela LC 214/2025, de 26,5%, seria o segundo maior do mundo, perdendo apenas para a Hungria (Pacheco, 2024).

Alíquotas mais altas podem afetar a competitividade das empresas e, ao mesmo tempo, estimular práticas de sonegação fiscal, já que aumentam a relação entre os ganhos potenciais dessa conduta e os custos envolvidos em sua execução. (Oliveira, 2024, p. 78)

Deste modo, tais constatações configuram sérios entraves ao desenvolvimento econômico e à competitividade nacional, exigindo soluções para evitar que a tributação se transforme em uma das causas da estagnação econômica.

Entretanto, a tão esperada reforma tributária oriunda da EC nº 132/2023 limitou-se aos tributos incidentes sobre o consumo, não abordando, assim, todas as distorções do sistema tributário brasileiro, nem as falhas macroeconômicas mais amplas. Corrige, assim, apenas parte das mazelas do atual sistema (Oliveira, 2024, p. 59).

Porém, ainda que se difunda a ideia de uma reforma parcial, ela mostra-se bastante abrangente, já que a tributação sobre o consumo representa a mais de 50% da arrecadação do aparato estatal (Brasil, 2024).

Diante desse panorama, verifica-se que a reforma tributária, embora represente um avanço relevante ao simplificar a tributação sobre o consumo e mitigar distorções históricas do sistema, não se mostra, por si só, suficiente para assegurar o desenvolvimento econômico preconizado pelo art. 170 da Constituição Federal.

Trata-se de peça importante, mas parcial, de um arranjo institucional mais amplo, que ainda demanda reformas adicionais na tributação sobre a folha de salários e da propriedade, bem como intervenções em outras variáveis estruturais, sem as quais o potencial transformador da reforma do consumo permanecerá limitado.

3 A DUALIDADE DA REFORMA: TRAÇOS DO LIBERALISMO ECONÔMICO E DO INTERVENCIONISMO ESTATAL

Neste capítulo serão identificados e analisados os aspectos principais da reforma e as características destas alterações diante das correntes econômicas, mostrando a complexidade e a natureza híbrida das mudanças promovidas pela EC nº 132/2023.

Desde já é possível adiantar que a Reforma Tributária apresenta vieses tanto do liberalismo econômico quanto do intervencionismo estatal, demonstrando assim uma mescla que objetiva garantir uma maior eficiência do sistema de tributação, ao passo que

também demonstra uma preocupação de garantia dos direitos e princípios sociais estabelecidos na Constituição Federal.

3.1 O alinhamento com o liberalismo econômico: simplificação, neutralidade e a mitigação da extrafiscalidade positiva

O liberalismo, conforme defendido por pensadores como Adam Smith e David Ricardo, prioriza a liberdade individual, a concorrência no mercado e a limitação do papel do Estado à garantia de segurança, justiça e propriedade. Intervenções estatais, como tributação excessiva ou regulamentos complexos, são vistas como distorções que prejudicam a eficiência e o crescimento.

Smith já preconizava no ano de 1776 que “O imposto deve ser certo e não arbitrário. A época do pagamento, o modo de pagamento, a quantidade a ser paga, tudo isso deve ser claro”. (Smith, 1996, p. 283)

Esse pensamento externaliza o conceito de simplificação tributária, objetivo que o Brasil já tem perseguido, com algum sucesso, há muitos anos, a exemplo da criação do Simples Nacional. Em verdade, o sistema tributário nacional é tão complexo que qualquer pequena alteração já simboliza um avanço promissor.

A literatura empírica demonstra que a complexidade tributária vigente no Brasil gera custos econômicos significativos, sobretudo para empresas que precisam mobilizar recursos adicionais para atender às múltiplas obrigações acessórias.

Cabello e Nakao (2021) verificaram que os custos de conformidade podem chegar a 1,5% do valor do ICMS devido, alcançando em alguns estados índices superiores a 2%. Embora tais custos acabem por ampliar indiretamente a arrecadação, isso se dá de forma ineficiente, pois decorre do esforço das empresas em manter controles e tecnologias para cumprir normas fragmentadas, e não de uma maior capacidade fiscal do sistema.

A simplificação proposta pela EC nº 132/2023, ao instituir o IBS com legislação uniforme, insere-se nesse contexto como mecanismo de redução de custos de conformidade, alinhando-se ao princípio liberal da neutralidade tributária e contribuindo para o fortalecimento da eficiência econômica do sistema (Cabello; Nakao, 2021, p. 1043-1047).

Nesta evolução, a Reforma Tributária dá mais um passo em direção da simplificação do sistema. A unificação dos tributos (IPI, PIS, Cofins, ICMS, ISS em IBS e CBS) e a adoção do IVA dual são vistas como medidas que reduzem a burocracia e a complexidade, em alinhamento às melhores práticas internacionais.

A própria OCDE (2023) recomendou ao Brasil evitar a criação de um IVA com regimes diferenciados ou múltiplas alíquotas. A recomendação é que o país unificasse ICMS, ISS, PIS e Cofins em um IVA nacional com alíquota padrão, sem multiplicidade de regimes especiais. O documento afirma que a adoção de sistemas com múltiplas alíquotas e exceções aumenta a complexidade, gera distorções econômicas e dificulta a arrecadação, enquanto um IVA unificado, amplo e com alíquota uniforme reduziria custos administrativos e de conformidade para governos e empresas, o que atesta que, neste ponto, a reforma tributária atendeu aos princípios do liberalismo.

Entretanto, o Brasil demorou demasiadamente para adotar o modelo de imposto único, que já é utilizado em mais de uma centena de países há décadas e, apesar dos esforços, adotou-se um modelo de IVA duplo, com a unificação do PIS/COFINS em CBS e do ICMS/ISS em IBS, sendo o IPI parcialmente substituído pelo Imposto Seletivo (IS).

Esperava-se, assim, uma simplificação mais significativa. No entanto, ainda que longe do ideal, a reforma tributária trará já representa um bom avanço no implicado sistema atualmente vigente.

Importante destacar a opinião de Ives Grandra Martins a respeito da reforma. Em artigo intitulado “Reforma tributária: uma simplificação complicadora”, o autor faz severas críticas e alertas a respeito das disposições da EC nº 132/2023, assim sintetizadas: (i) uso excessivo de dispositivos incluídos na Constituição Federal, o que poderá acarretar problemas de interpretação e concentrará nas mãos do Supremo Tribunal Federal essa atribuição interpretativa. (ii) convivência de dois sistemas – o atual e o novo, até o final do período de transição, no ano de 2033, de modo que teremos de conviver com o caótico sistema e o novo por alguns anos; (iii) esvaziamento do pacto federativo, com a supressão das competências tributárias de estados e municípios e a extinção do ICMS e ISS e, (iv) incertezas sobre alíquotas de serviços, decorrente da falta de estudos e da açodada aprovação da emenda. (Martins, 2025).

Embora existam divergências, prevalece o entendimento de que a EC nº 132/2023 simplifica a tributação sobre o consumo, ao unificar bases e reduzir a dispersão normativa.

Basta verificar o intrincado sistema normativo que regula o ICMS, um dos tributos de maior complexidade dentro do modelo tributário brasileiro.

Com a reforma, as competências normativas relativas ao ICMS e ao ISS são unificadas, transferindo-se a arrecadação e a gestão para o IBS, sob responsabilidade de um Comitê Gestor nacional. Ainda que persistam críticas quanto a possíveis impactos na autonomia de Estados e Municípios, observa-se um ganho expressivo em simplificação, aspecto que dialoga diretamente com os princípios de neutralidade e eficiência defendidos pelo liberalismo econômico.

Outro ponto importante a se abordar refere-se ao Princípio da Neutralidade, estabelecido literalmente no artigo 156-a, § 1º da Constituição Federal. Preconiza que o sistema de impostos deve interferir o mínimo possível nas decisões econômicas dos agentes. Um tributo neutro é aquele que não distorce a livre escolha no mercado. Nas palavras de Cristiano Carvalho:

“Por neutralidade deve-se entender o tributo que não altera o comportamento dos consumidores, ou seja, não gera o efeito substituição, que ocorre quando o indivíduo passa a consumir outro bem ou serviço substituto àquele que deixou de adquirir por conta do aumento de preço”. (Carvalho, 2018, p. 163)

A ideia de um sistema tributário plenamente neutro é quase utópico. Ademais, conforme observaram Richard e Peggy Musgrave (1989, p. 158), um tributo teoricamente neutro seria impraticável por apresentar-se altamente regressivo e, portanto, afetar diretamente a equidade, afetando a capacidade contributiva, ou seja, afastado da justiça fiscal.

Portanto, a EC nº 132/2023, ao criar regimes diferenciados de tributação do IBS, destinado a determinados setores econômicos, conforme previsão no artigo 149-b, III da CF, com redução de alíquotas em 60% e 30%, acabou por aplicar uma neutralidade mitigada e não plena.

As alíquotas diferenciadas foram o preço político necessário para garantir a aprovação da reforma e administrar a transição de setores sensíveis. É uma quebra consciente da neutralidade em nome de outros objetivos: equidade social (no caso de itens da cesta básica, a criação do sistema de *cash back*), estabilidade econômica (evitar choques inflacionários bruscos) e viabilidade política.

O princípio da neutralidade também assegura que o sistema tributário não se torne um instrumento de direção central, mas sim um facilitador da cooperação voluntária no mercado, sem favorecer ou prejudicar segmentos específicos. Assim, faz sentido a seguinte afirmação de Milton Friedman:

"[...] só há dois meios de coordenar as atividades econômicas de milhões. Um é a direção central utilizando a coerção – a técnica do Exército e do Estado totalitário moderno. O outro é a cooperação voluntária dos indivíduos – a técnica do mercado" (Friedman, 1988, p. 21)

O pensamento de Friedman pode ser compreendido como uma crítica à intervenção estatal por meio da extrafiscalidade positiva, especialmente quando traduzida em incentivos fiscais mal dimensionados, que fomentaram distorções econômicas.

Com a neutralidade, a reforma avança sobre um fator histórico de instabilidade: a guerra fiscal. O art. 149-b da CF impõe regras comuns para fatos geradores, base de cálculo, imunidades, regimes específicos e não cumulatividade, com vistas a uniformidade e redução de assimetrias entre IBS e CBS.

A vedação à concessão unilateral de benefícios locais indica um esforço deliberado de conter a competição predatória entre entes, deslocando o debate de “incentivos” para instrumentos transparentes e nacionais. Ao mesmo tempo, esse movimento engessa políticas de fomento regional quando lastreadas em gasto tributário local (Alonso; Santos; Cremonezi, 2025, p. 352).

Registre-se a preocupação de Pedro Adamy (2024) neste mesmo sentido. Atesta que, ao privilegiar a neutralidade e a uniformidade arrecadatória, a reforma comprometeu a função promocional da extrafiscalidade, reduzindo a capacidade do direito tributário de se afirmar como ferramenta de promoção de políticas públicas (Adamy, 2024, p. 429).

No entanto, para o que interessa a este artigo, tais modificações são coerentes com a lógica liberal. Assim, neste ponto, a EC nº 132/2023 pode ser lida, sob a lente liberal, como um avanço na racionalidade econômica do sistema tributário, ainda que à custa da redução de instrumentos de intervenção positiva.

E apesar da crítica à limitação da extrafiscalidade positiva, Pedro Adamy (2024) reconhece que seu fim “[...] minimiza distorções econômicas e administrativas causadas

por incentivos fiscais desordenados e, em muitos casos, prejudiciais ao equilíbrio do mercado e à estrutura federativa”.

Por fim, conclui:

“A introdução desse limite demonstra uma clara intenção de harmonização e uniformização do sistema tributário, promovendo uma maior igualdade entre contribuintes e combatendo a guerra fiscal que tem historicamente comprometido a uniformidade federativa, tanto no nível estadual quanto municipal”. (Adamy, 2024, p.418)

Entretanto, pela ótica de Stiglitz, a manutenção do uso de tributos para influenciar o comportamento dos indivíduos seria considerando uma importante ferramenta para corrigir falhas de mercado e, portanto, aumentar a eficiência alocativa do mercado. Assim, o próprio tributo pode ser utilizado para promover a eficiência econômica por meio do manejo do seu efeito indutor (Stiglitz, 2000, p. 463).

Neste contexto, a simplificação, neutralidade e redução das possibilidades de uso da extrafiscalidade positiva são elemento presentes na reforma que atendem as premissas basilares defendidas pela corrente do liberalismo econômico.

3.2 A persistência do intervencionismo estatal: o comitê gestor, os fundos de equalização e a extrafiscalidade sancionatória

A reforma tributária impactou de modo bastante consistente a autonomia constitucional de Estados e Municípios, ao promover a extinção do ICMS e do ISS, unificando-os através da criação do IBS – Imposto sobre Bens e Serviços.

Esta unificação promove significativa modificação do federalismo fiscal até então vigente, já que parcela considerável da autonomia tributária dos estados e municípios será, agora, transferida para um Comitê Gestor do IBS.

Este é, sem dúvidas, um dos elementos institucionais mais sensível da reforma. O Comitê Gestor do IBS surge como uma entidade pública de regime especial, com independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, cujas competência e atribuições foram provisoriamente regulamentadas pela Lei Complementar Federal 2014/2025.

Conforme preceituou o artigo 156-B, § 3º da Constituição Federal, sua composição é paritária, formado por 27 representantes dos Estados e Distrito Federal e 27 dos Municípios e do DF. No bloco municipal, a escolha se divide entre 14 cadeiras por voto igualitário de cada Município e 13 cadeiras com votos ponderados por população.

As competências do Comitê abarcarão regulamentação infralegal unificada, interpretação e aplicação da legislação, arrecadação do IBS, compensações e distribuição do produto da arrecadação, além do contencioso administrativo tributário em todo o território nacional.

Alonso, Santos e Cremonezi defendem que a Constituição Federal não veda alterações na competência tributária. Porém, demonstram preocupação com a profundidade da intervenção que a reforma tributária entabulou no federalismo fiscal brasileiro. Assim prelecionaram:

“O princípio do federalismo não implica a vedação de mudança na competência tributária, não sendo esta acobertada pela petrificação constitucional. Entretanto, a profundidade da reforma poderá ser reputada inconstitucional em virtude de a concentração da arrecadação e distribuição de tributos reduzir substancialmente a autonomia financeira e política dos estados-membros” (Alonso; Santos; Cremonezi, 2024, p. 354)

Por outro giro, há quem defenda inexistir violação à autonomia dos mencionados entes federados, já que a União não integra o Comitê Gestor e não interfere em suas decisões. Nessa leitura, a autonomia estaria protegida na medida em que a instância é composta apenas por Estados e Municípios (Taufner; Camargos, 2024).

No entanto, o pensamento de Camargo e Taufner desconsidera que autonomia fiscal fica comprometida em função da supressão da autonomia legislativa de estados e municípios para instituir isenções nem o monopólio da cobrança, já que o IBS é instituído e regulamentado por legislação federal, fato bem observado por Oliveira e Lucena (2024, p. 216).

Em relação aos Estados, concordo que a autonomia fiscal foi comprometida. Já em relação aos pequenos municípios, é necessário analisar se a autonomia que ostentam está sendo bem utilizada.

Dados compilados pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, por meio do IFGF – Índice Firjan de Gestão Fiscal, relativos ao ano de 2024, indicam que 52,8% dos municípios não geram receitas suficientes para o financiamento de suas estruturas administrativas e 9,8% apresentaram baixo nível de autonomia. Somadas, representam 62,6% do total dos municípios analisados (5.129) (FIRJAN, 2025).

A falta de capacidade arrecadatória dos municípios, principalmente dos de pequeno porte, pode ser fruto da centralização arrecadatória concentrada na União, que partilhou uma parcela inexpressiva da competência tributária. No entanto, pode também refletir uma ineficiência de gestão administrativa dessas pequenas gestões tributárias municipais.

Neste sentido, a coordenação que será estabelecida entre o Comitê Gestor e as administrações tributárias municipais acarretará maior eficiência gestão tributária e, portanto, aumento de arrecadação e redução de custos operacionais.

De todo modo, para o objeto de análise desse artigo, fica evidenciado traço marcante do intervencionismo estatal. Ainda que se defenda que a centralização ocorra dentro de um modelo de federalismo cooperativo entre os entes subnacionais, Oliveira e Rossignoli (2019, p. 422), denominaram o modelo de divisão dos tributos no Brasil de “falso federalismo fiscal”, já que a União abriu mão de pequena parcela da competência tributária em favor dos entes subnacionais, mantendo-se como o ente federado mais forte e possuidor da “chave do cofre para primeiramente receber e, após, repartir uma parte de suas receitas com os demais entes” (Oliveira; Rossignoli, 2019, p. 422).

O intervencionismo, associado a correntes como a keynesiana defende a ação ativa do Estado para corrigir falhas de mercado, promover equidade e estabilizar a economia, mesmo que isso implique centralização e redução de autonomias locais.

Segundo Martins (2025), no cenário criado pela EC nº 132/2023, a autonomia financeira de Estados e Municípios acabou, pois o controle do recebimento e distribuição do IBS será centralizado em um comitê instalado em Brasília, com 54 delegados, sendo 5.569 municípios representados por 27 delegados, e o Distrito Federal por outros 27"

Keynes (1996, p. 188) destaca a centralidade da demanda efetiva e a necessidade de intervenção governamental para superar a autorregulação insuficiente dos mercados. Ele reforça que o Estado deve atuar para estabilizar a economia, sugerindo uma coordenação que transcenda interesses locais (1996, p. 324), o que pode justificar

mecanismos como o Comitê Gestor do IBS na reforma tributária brasileira. Por fim, afirma que:

A importância central da demanda efetiva é óbvia. [...] Os sistemas econômicos modernos não se autorregulam para atingir o pleno emprego; isso exige a intervenção deliberada e consciente do governo. [...] O dever do Estado é ajustar os agregados econômicos — consumo, investimento e poupança — por meio de políticas fiscais e monetárias, mesmo que isso implique uma coordenação centralizada que transcenda interesses locais" (Keynes, 1996, p. 378-379).

A obra de John Maynard Keynes evidencia, em inúmeros momentos, a utilização de diversos mecanismos, dentre eles o sistema tributário, para a indução de comportamentos ou para possibilitar ao Estado proporcionar o bem-estar social.

Em sua visão, “O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas” (Keynes, 1996, p. 345).

Por meio da criação de um sistema de centralização institucionalizada em um Comitê Gestor, toda a arrecadação de receitas tributárias, estimadas em mais de R\$ 1 trilhão de reais ao ano, será manejada por este órgão, que ainda será responsável pela partilha desses recursos entre Estados e Municípios. (COMSEFAZ, 2025)

Este comitê terá independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira e será responsável por editar um regulamento único, uniformizar a interpretação e aplicação da legislação, e dirimir o contencioso administrativo, traço marcante do intervencionismo econômico.

A reforma tributária implementada pela EC nº 132/2023 introduziu, ainda, mecanismos financeiros inovadores para equilibrar as disparidades regionais e assegurar a transição do sistema tributário brasileiro, com destaque para a criação de dois fundos específicos.

O primeiro, o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-fiscais do ICMS, visa compensar os estados pela perda de benefícios fiscais relacionados à guerra fiscal, especialmente nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, onde incentivos à indústria automobilística eram comuns.

Já o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), prevê alocação de R\$ 570 bilhões de 2029 a 2042 e R\$ 60 bilhões anuais a partir de 2043 e destina-se ao financiamento de infraestrutura, geração de empregos e inovação, com prioridade para ações de sustentabilidade ambiental, sendo rateado com base em critérios populacionais e do Fundo de Participação dos Estados (FPE) (Brasil, 2023).

Esses fundos, que serão financiados pela União fora do limite de despesa primária, refletem uma intervenção estatal para redistribuir recursos e mitigar os impactos da unificação tributária, promovendo estabilidade econômica e desenvolvimento regional.

Tais mecanismos encontram fortes fundamentos no pensamento keynesiano, que defende a ação ativa do governo para corrigir falhas de mercado e estimular a economia por meio da demanda efetiva.

Keynes argumentava que a intervenção estatal, por meio de políticas que estimulem o investimento e o consumo, pode corrigir desequilíbrios, especialmente em regiões onde a atividade econômica está estagnada" (Keynes, 1996, p. 178).

Essa visão justifica a criação dos aludidos fundos como ferramentas de redistribuição, direcionando recursos a áreas com menor dinamismo econômico, como o Nordeste e o Norte, para impulsionar o investimento e alcançar o pleno emprego, como forma de materializar os princípios defendidos pela ordem econômica estabelecidos no artigo 170 da Constituição Federal.

Além disso, Keynes reforça a necessidade de coordenação centralizada ao afirmar que: "os sistemas econômicos modernos não se autorregulam para atingir o pleno emprego; isso exige a intervenção deliberada e consciente do governo" (Keynes, 1996, p. 188).

Portanto, a centralização da competência tributária do IBS no Comitê Gestor e a Criação dos Fundos de Compensação e de Desenvolvimento já referidos são instrumentos característicos do intervencionismo econômico defendido pela corrente keynesiana, ao utilizar a intervenção fiscal para equilibrar a economia nacional, embora tal centralização possa ser vista como um ponto de tensão com o federalismo tradicional.

4 O PARADOXO DA REFORMA: EFICIÊNCIA ECONÔMICA VERSUS JUSTIÇA SOCIAL E FEDERALISMO

A EC nº 132/2023, ao buscar modernizar o sistema tributário nacional, materializa um paradoxo constitucional e econômico de profunda relevância: a aparente contradição entre a busca da eficiência econômica, guia mestra do pensamento liberal e a promoção da justiça social e do equilíbrio federativo, pilares do Estado intervencionista e do *welfare state*.

O objetivo deste capítulo é a análise dessa tensão dialética, avaliando em que medida a reforma conseguiu harmonizar esses objetivos, muitas vezes antagônicos, com os princípios da Ordem Econômica estabelecidos no artigo 170 da Constituição Federal.

O artigo 170 da CF estabelece como princípios gerais da atividade econômica, entre outros, a livre concorrência, a propriedade privada, a função social da propriedade, a defesa do consumidor, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego.

A própria redação do dispositivo constitucional já apresenta um dilema: como conciliar a eficiência alocativa promovida pela livre iniciativa com a justiça distributiva demandada pela redução das desigualdades?

Como já delineado, a reforma incorpora, como visto, instrumentos claramente alinhados ao ideal liberal de eficiência. A simplificação tributária, a unificação de tributos sob a lógica do IVA dual, a consagração do princípio da neutralidade e a drástica redução da extrafiscalidade promocional visam criar um ambiente de negócios mais previsível, reduzir custos de transação e conformidade e aumentar a arrecadação e a produtividade do sistema como um todo.

Nessa perspectiva, um sistema tributário neutro e eficiente é, em si, um promotor do desenvolvimento econômico, gerando riqueza que, em tese, beneficiaria a todos, concretizando a visão liberal clássica e a teoria do *laissez-faire*.

Contudo, o sistema tributário não é um fim em si mesmo. Ele deve ser visto como um instrumento para a realização de fins constitucionais mais amplos. Assim, em um debate intervencionista e social, a eficiência, sozinha, seria considerada insuficiente para garantir a justiça social. A adoção de uma neutralidade tributária plena gera uma

regressividade indireta do ponto de vista da capacidade contributiva, afastando a tributação do ideal de justiça fiscal.

Neste ponto, colide-se com o princípio constitucional da redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, VII). A pergunta que se impõe é: a reforma, ao priorizar a eficiência do consumo, está em conformidade com este mandamento?

A criação dos fundos financeiros de equalização e compensação é uma tentativa keynesiana de resposta a esta questão. Estes mecanismos representam a mão intervencionista do Estado, buscando corrigir, *a posteriori*, as distorções regionais e sociais que a própria lógica de mercado e a reforma tributária poderiam acentuar. Também o mecanismo de *cash back*, com a devolução de parte do IVA aos mais hipossuficientes, visa evitar os efeitos da neutralidade tributária. Eles são a materialização do reconhecimento de que a eficiência do novo sistema não será automaticamente convertida em equidade, exigindo uma ação estatal corretiva e redistributiva.

Da mesma forma, o princípio do federalismo (art. 1º da CF) é colocado à prova. A centralização da gestão do IBS no Comitê Gestor, ainda que composto por representantes de estados e municípios, representa uma significativa perda de autonomia fiscal para os entes subnacionais. A competência para legislar sobre ICMS e ISS era um dos últimos redutos da autonomia federativa na esfera tributária.

Sua substituição por um regime de gestão compartilhada, porém uniforme, sob a égide de um comitê nacional, é vista por muitos, como Martins (2025), como o esvaziamento do pacto federativo. A eficiência ganha com a uniformização, mas a autonomia política e a capacidade de os entes federativos moldarem suas próprias políticas de desenvolvimento regional perdem força. Este é talvez o trade-off mais delicado da reforma: troca-se a "Guerra Fiscal" caótica e predatória por uma "Paz Fiscal" centralizada.

Portanto, o paradoxo da reforma reside na sua natureza híbrida e dialética. Ela não é puramente liberal, pois incorpora mecanismos robustos de intervenção e equalização estatal. Também não é puramente intervencionista, pois abdica em grande parte de usar a tributação indireta como ferramenta de indução setorial positiva (extrafiscalidade), privilegiando a neutralidade.

A grande interrogação que paira sobre a EC nº 132/2023 é se este modelo híbrido será capaz de otimizar ambos os lados da equação constitucional: gerar a eficiência

econômica necessária para fomentar o crescimento e, ao mesmo tempo, utilizar os instrumentos de equalização criados e futuras reformas na tributação direta para promover a justiça social e o equilíbrio federativo, conforme determina o art. 170 da CF.

A reforma do consumo foi um passo necessário, mas, como bem pontua Oliveira (2024, p. 101), é apenas uma peça de um quebra-cabeça muito maior. Os obstáculos ao crescimento econômico brasileiro não se resumem ao Direito Tributário apenas. Também colaboram para a estagnação a elevada taxa de juros, que inibe o consumo e o investimento, deficiências no campo das infraestruturas, a falta de qualificação de mão de obra para atendimento das demandas do setor produtivo.

Portanto, a reforma tributária configura-se em um ajuste na intrincada engrenagem que movimenta o sistema econômico. Multifacetada, do ponto de vista das correntes da teoria econômica, seu sucesso não se medirá apenas pela simplificação alcançada, mas pela sua capacidade de servir como alicerce para um desenvolvimento econômico que seja, simultaneamente, dinâmico e socialmente justo.

5 CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar a Reforma Tributária implementada pela EC nº 132/2023 através das lentes do liberalismo econômico e do intervencionismo estatal. Conclui-se que a reforma é um empreendimento híbrido e paradoxal, que não se filia integralmente a nenhuma das duas correntes, sintetizando elementos de ambas em uma tentativa de superar as mazelas do sistema anterior.

Por um lado, a simplificação tributária por meio da unificação de tributos no modelo de IVA dual, a consagração do princípio da neutralidade e a drástica redução da guerra fiscal e da extrafiscalidade promocional representam claros avanços alinhados aos ideais de eficiência e racionalidade econômica propostos pelo liberalismo. Estes elementos visam criar um ambiente de negócios mais previsível e menos custoso, potencialmente fomentando o crescimento econômico.

Por outro lado, a criação de estruturas centralizadoras como o Comitê Gestor do IBS, a instituição de fundos de equalização e desenvolvimento regional e o Imposto Seletivo, são instrumentos típicos do intervencionismo estatal keynesiano. Estes mecanismos buscam corrigir, através da ação estatal direta, as disparidades regionais e

sociais que a pura lógica de mercado poderia acentuar, atendendo aos princípios constitucionais da ordem econômica.

O paradoxo, portanto, reside no *trade-off* entre eficiência e equidade, e entre uniformização e autonomia federativa. A reforma optou por centralizar a gestão para ganhar eficiência, mas criou mecanismos de redistribuição para tentar garantir justiça. Abdicou do uso direto da tributação como ferramenta de indução econômica setorial (intervencionismo), preferindo a neutralidade (liberalismo), mas intervencionou na estrutura federativa para viabilizar essa mudança.

Por fim, embora a Reforma Tributária do consumo seja um passo necessário, ela se revela como uma peça inicial e não conclusiva no complexo sistema tributário nacional. Seu sucesso final não será medido apenas pela simplificação alcançada, mas pela sua capacidade de servir como base para um crescimento econômico que seja, simultaneamente, dinâmico e socialmente justo, e por sua articulação com outras reformas estruturais necessárias ao país.

REFERÊNCIAS

- ADAMY, Pedro. Extrafiscalidade na Reforma Tributária: Essencialidade Rígida e o Fim da Função Promocional do Direito Tributário. **Revista Direito Tributário Atual**, v. 58, p. 410–431, 3º quadrimestre de 2024. São Paulo. Disponível em: <https://doi.org/10.46801/2595-6280.58.18.2024.2660>. Acesso em: 10 jun. 2025.
- ALONSO, Ricardo Pinha; SANTOS, Apoema Carmem F. V. D. M.; CREMONEZI, Ana Cristina. A reforma tributária promovida pela EC 132/2023 e o federalismo fiscal: dificuldades ilustradas a partir da agricultura familiar. **Revista Estudos Institucionais**, v. 11, n. 1, p. 349-374, jan./abr. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v11i1.816>. Acesso em: 10 jun. 2025.
- AMARAL, Gilberto Luiz do; OLENIKE, João Eloi; AMARAL, Letícia Mary Fernandes do; YAZBEK, Cristiano Lisboa. **Quantidade de normas editadas no Brasil: 36 anos da Constituição Federal de 1988**. Curitiba: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT, 2024. Disponível em: <http://www.ibpt.org.br>. Acesso em: 23 jun. 2025.
- BRASIL. **Câmara dos Deputados. Reforma tributária: fundo com recursos da União vai compensar estados pelo fim da guerra fiscal**. Agência Câmara Notícias, Brasília, DF, 18 dez. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1027465-reforma-tributaria-fundo-com-recursos-da-uniao-vai-compensar-estados-pelo-fim-da-guerra-fiscal>. Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Arrecadação total das receitas federais alcançou R\$ 2,652 trilhões no ano de 2024**. Brasília, 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/arrecadacao-total-das-de-receitas-federais-alcancou-r-2-652-trilhoes-no-ano-de-2024>. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estimativa da carga tributária bruta do governo geral**. Brasília, DF: STN, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2024/114>. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos. **Orçamento de subsídios da União: 9ª edição – 2024**. Brasília: MPO, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao/orcamento-de-subsidios-da-uniao-9a-edicao.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2026.

CABELLO, Otávio Ribeiro; NAKAO, Silvio Hiroshi. Complexidade, conformidade e arrecadação tributária: evidências empíricas do ICMS no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 3, p. 1041-1063, set./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2021v30n3art03>.

CARVALHO, Cristiano. **Teoria da decisão tributária**. São Paulo: Almedina, 2018. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584933808>. Acesso em: 23 ago. 2025.

COMSEFAZ. **Governo Federal abre crédito suplementar para implementação do Comitê Gestor do IBS**. 25 jun. 2025. Disponível em: <https://comsefaz.org.br/novo/governo-federal-abre-credito-suplementar-para-implementacao-do-comite-gestor-do-ibs/>. Acesso em: 23 fev. 2026.

FIRJAN. **IFGF 2025: Índice Firjan de Gestão Fiscal**. Rio de Janeiro: Firjan, 2025. Disponível em: https://firjan.com.br/data/files/E6/06/90/DD/9226991031B91689D8284EA8/IFGF_2025.pdf. Acesso em: 22 fev. 2026.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Artenova, 1988.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz. Revisão técnica de Cláudio Roberto Contador. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Reforma tributária é exemplo de simplificação complicadora. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 12 jun. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jun-12/opinioao-reforma-tributaria-exemplo-simplificacao-complicadora>. Acesso em: 12 jun. 2025.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Public Finance in theory and Practice**. Nova York: McGeaw-Hill Book Company, 1989.

OCDE (2023), OECD Economics Surveys: Brazil 2023, **OECD Publishing**, Paris, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/a2d6acac-pt>. Acesso em: 16 jun. 2025.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; LUCENA, Iamara Feitosa Furtado. A competência compartilhada do IBS e seus possíveis reflexos na economia e na autonomia legislativa dos Estados e Municípios. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 23, n. 3, p. 1-22, set. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.23.n.3.2024.3498>. Acesso em: 10 jun. 2025.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; ROSSIGNOLI, Marisa. Federalismo fiscal no Brasil: da teoria federalista à crise econômica. **Revista Jurídica Unicuritiba**, Curitiba, v. 01, n. 54, p. 395-424, 2019. Disponível em: 10.6084/m9.figshare.7841153. Acesso em: 10 jun. 2025.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A reforma tributária do consumo realizada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023: uma fábrica de ilusões. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 26, n. 45, p. 57-106, jan./jun. 2024. Disponível em: 10.62551/2595-4539.2024.517. Acesso em: 10 jun. 2025.

PACHECO, Clarissa. Brasil terá maior IVA do mundo? **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 02 maio 2025. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/estadao-verifica/brasil-maior-iva-do-mundo-265/?srsltid=AfmBOopnskAsNCSSTpJzkXaBMuC2TQjgfc5dbC3QAEKOT9f-9OBlyVIP>. Acesso em: 25 jun. 2025.

SILVEIRA, Daniel Eustáquio da; YAMAMOTO, Nan Huei Chang; CIABATARI, Roberta Ramos. Reforma tributária: desdobramentos no federalismo fiscal. **Cadernos**, [S.l.], v. 1, n. 12, p. 28-44, maio 2024. ISSN 2595-2412. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/276>. Acesso em: 22 fev. 2026.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the Public Sector**. New York: W.W. Norton & Company, 2000. p.463.

TAUFNER, Domingos Augusto; CAMARGOS, Cristiane Pereira de Souza. A Reforma Tributária e os Desafios para a Manutenção do Pacto Federativo. **Cadernos**, [S.l.], v. 1, n. 12, p. 7-27, maio 2024. ISSN 2595-2412. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/290>. Acesso em: 01 fev. 2026.

Contribuição dos autores

Todos os autores contribuíram igualmente para o desenvolvimento deste artigo.

Disponibilidade dos dados

Todos os conjuntos de dados relevantes para as conclusões deste estudo estão totalmente disponíveis no artigo.

Como citar este artigo (APA)

Barros, R. M. de, Souza, R. de C. P. B. de, Nardi, G. D., & Godoy, S. M. (2026). REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: DILEMA ECONÔMICO ENTRE LIBERALISMO E INTERVENCIONISMO ESTATAL. *Veredas Do Direito*, 23(5), e235421. <https://doi.org/10.18623/rvd.v23.5421>