



Universidade de Brasília (UnB)
Departamento de Economia (ECO - UnB)

Reforma tributária sobre consumo: o que o Brasil pode aprender com a Índia?

Enzo Sanches Fernandes

Brasília

2025

Agradecimentos

Agradeço, sobretudo, aos meus pais e família por fornecerem o melhor suporte possível em absolutamente tudo que se possa imaginar. Investir em minha educação como uma de suas máximas prioridades foi uma enorme dádiva para mim. Ainda maior que essa, foi crescer tendo noção de que tiveram todo o esmero com a minha felicidade e sucesso, independentemente de como eu decidir alcançá-los. Me sinto extremamente grato e entendo como sou privilegiado por isso, e, portanto, agradeço.

Gostaria de agradecer também à minha orientadora, Geovana Lorena Bertussi, que me ajudou imensamente ao longo da escrita deste trabalho. Como professora e orientadora, com certeza foi e ainda é uma inspiração para que eu continue lendo, pensando, estudando e discutindo economia, e tantos outros temas.

Por fim, vale citar que a graduação é um tanto longa, e sem meus queridos amigos tudo seria extremamente mais penoso. Agradeço então a todos que conheci e fiz amizade ao longo do curso, tenho clareza de que foram fundamentais nos momentos bons e ruins da caminhada. À minha namorada Letícia, por ser a razão das minhas maiores alegrias e prestar apoio incondicional ao longo de todo o processo.

Resumo

Índia e Brasil aprovaram nos últimos anos uma reforma na tributação sobre o consumo. A reforma indiana introduziu um IVA¹ (conhecido na Índia como *GST*) em 2017, assim como deve ser feito no Brasil como previsto pela Emenda Constitucional (EC) 132, promulgada em 2023, que estabelece as bases da reforma tributária brasileira. Assim, estudou-se quais foram as principais mudanças causadas pela reforma indiana, as previsões anteriores ao *GST* na Índia, e quais foram os impactos econômicos observados no país impulsionados pela reforma tributária. Quanto ao caso do Brasil, discorreu-se a respeito dos defeitos do sistema vigente, aspectos fundamentais da reforma aprovada, bem como o que indicam os principais estudos sobre consequências econômicas esperadas.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é comparar as duas reformas, estabelecendo semelhanças e diferenças. Assim sendo, é possível apontar quais falhas tem a reforma brasileira, e também o que é positivo e deve ser mantido, com base na experiência indiana e na literatura acadêmica que trata de tributação sobre consumo. Ao final da análise, conclui-se que a estrutura basilar da transformação brasileira que contém a tributação no destino, fim da tributação em cascata, facilitação do acesso ao crédito, concessão de *cashback* para famílias de menor renda e outras melhorias é extremamente benéfica, e que mesmo com certas lacunas ou problemas, pode-se esperar expressivos impactos econômicos positivos no longo prazo.

Palavras-chave: reforma tributária, IVA, *GST*.

¹ Imposto sobre valor agregado/adicionado.

Abstract

India and Brazil recently approved a reform over their consumption taxation. India's reform introduced a value-added tax (GST) in 2017, while Brazil should introduce its own VAT, supported by other structural reforms established by the 132th Constitution Amendment, promulgated in 2023. Thus, the main consequences caused by the Indian reform were studied, as well as the predictions before GST and the economic impacts observed in the country due to the tax reform. As for Brazil's case, flaws in the current indirect taxation system, and fundamental aspects of the approved reform were detailed, in addition to the leading studies about the expected economic consequences.

Therefore, the objective of this paper is to compare the two reforms, establishing similarities and differences. Thus, it is possible to identify where the Brazilian reform fails, as well as what is positive and should be maintained, based on the Indian experience. At the end of the analysis, it is concluded that the fundamental structure of the Brazilian transformation, which includes destination-based taxation, the end of cascading taxes, easier access to credit, cashback provision for low-income families, and other improvements, is extremely beneficial. Even with certain gaps or issues, massive positive economic impacts can be expected in the long term.

Key Words: tax reform, value-added tax, GST.

Sumário

1. Introdução	6
2. Revisão teórica	7
2.1 Os problemas da tributação de bens e serviços do Brasil e possíveis soluções	8
2.2 A reforma tributária indiana	13
3. O caso indiano	17
4. O caso brasileiro	27
5. Comparações e conclusões finais	41
6. Referências Bibliográficas	46

1. Introdução

O sistema corrente de tributação no Brasil detém inúmeras deformidades, como colocou Bernard Appy, atual secretário extraordinário da reforma : “o Brasil prima por ter uma das piores legislações tributárias do mundo” (APPY, 2015, p. 01). Com efeito, há mais de 40 anos se discute a necessidade de uma reforma tributária no país (BRASIL, 2023), tanto para tributação direta quanto indireta. Assim, é notável que a pauta da reforma tributária perdura por um grande intervalo de tempo, e que a urgência por mudanças aumentou progressivamente; portanto, pode ser considerado um marco histórico, tanto política quanto economicamente, que uma proposta de reforma para tributação indireta no Brasil foi aprovada contendo alterações numerosas e muito profundas quanto à conjuntura da tributação brasileira.

Dessa forma, tendo em vista a relevância do tema em termos de política e economia brasileira, estudaremos em quais aspectos a promulgação da Emenda Constitucional 132 e seu conteúdo são benéficos ou ruins para o bom funcionamento do modelo tributário brasileiro, além de quais ganhos e perdas são esperados a partir da plena implementação das modificações asseguradas pela EC. Para tal, este trabalho detalha a reforma tributária indiana implementada em 2017 e usa de método comparativo analítico para traçar conclusões. Em outros termos, a partir das consequências provocadas pela reforma na Índia, analisaremos o que se pode esperar que aconteça no Brasil pós reforma, sob a luz das semelhanças e diferenças de ambas as reformas, considerando também os contextos que levaram à reforma em cada país e o que diz a literatura acadêmica (e especialistas) acerca do tema.

A respeito da Índia, é importante esclarecer os motivos da escolha do país como objeto de estudo e comparação. Primordialmente, a reforma indiana trata sobretudo da tributação sobre consumo de bens e serviços, assim como no caso brasileiro; ou seja, é possível aferir resultados a esse choque em específico, o que não seria tão simples caso fossem alterados outros sistemas de tributação (como sobre renda, propriedade, ou outros tributos diretos). Ademais, a alteração central de ambas as reformas é a mesma: a introdução de um IVA dual substituindo múltiplos impostos ineficientes, demonstrando a proximidade até no desenho dos novos impostos. Finalmente, a discussão a respeito da guerra fiscal no Brasil, que é uma das mais relevantes e graves no âmbito da tributação atual, aconteceu de maneira muito próxima na Índia, devido a particularidades da separação territorial indiana e debates interestaduais do país (que se assemelha ao observado no Brasil).

Em suma, o símile conteúdo das reformas, além de diversas outras coincidências de contexto e aproximações habilitam comparações apropriadas, sempre levando em conta o máximo de fatores possíveis antes de realizar determinada inferência. No entanto, é imprescindível notar que existem pontos de discrepância, mas que também contribuem para a análise.

Além desta breve introdução, o trabalho contém mais quatro seções: a seção 2 contempla a revisão de literatura relevante para o trabalho, separada em partes para o Brasil e Índia. A terceira seção aprofunda o caso indiano, tratando em maiores detalhes o que aconteceu antes, durante e depois da reforma que introduziu o *GST* no país. Já a seção 4 é dedicada ao Brasil, e tem como objetivo principal discorrer sobre os impactos esperados com a reforma tributária brasileira. Por fim, a seção 5 tem comparações entre os países e reformas, além das conclusões sobre o que esperar para o futuro próximo do Brasil.

2. Revisão teórica

Este capítulo tem como principal objetivo discorrer a respeito de trabalhos existentes em duas principais áreas de interesse: reforma tributária no contexto brasileiro e a reforma tributária da Índia implementada a partir de 2017. É crucial, ainda, especificar que o presente trabalho é centrado na parcela de tributação indireta do sistema brasileiro, por ser a que será reformada em breve no Brasil, além de que a recente implementação do *GST* (Goods and Services Tax) na Índia, que será objeto basilar do estudo, é uma alteração na tributação sobre produção e consumo de bens e serviços.²

A revisão não se aprofunda em questões contábeis ou jurídicas que tangem o assunto de tributação. O foco fundamental da análise são desdobramentos econômicos explorados pela produção acadêmica acerca da temática; produção essa que inclui tanto trabalhos que tratam do tema sob referencial teórico quanto resultados obtidos, sobretudo, a partir de estudos de maior verificação empírica sobre o caso indiano. Assim, elucidar-se-á as deficiências que o modelo de tributação indireta do Brasil apresenta, quais são os fundamentos que justificam uma possível reforma do sistema e de que maneira eles se relacionam ou se assemelham com o caso da Índia. Ademais, há de se verificar o que foi

² É evidente que, além da tributação indireta, os impostos diretos (como os sobre a renda) no Brasil também apresentam problemas. Existem diversas contribuições no Brasil a respeito desse tema específico, mas que não serão aprofundadas por não serem essenciais para este trabalho.

aprovado na Emenda Constitucional (EC) 132³ pela Câmara dos Deputados e pelo Plenário do Senado e quais mudanças corroboram com a literatura revisada.

2.1 Os problemas da tributação de bens e serviços do Brasil e possíveis soluções

Na pauta do sistema tributário brasileiro, a discussão de urgência de reforma não é nova. Ricardo Varsano (1996) no século passado já apresentava proposições para a simplificação do sistema tributário, aprimorar a distribuição da carga tributária e melhorar a eficiência alocativa do sistema. A desigualdade na distribuição de recursos e distorções causadas pelas denominadas “guerras fiscais”⁴ foram problemáticas identificadas pelo autor, que já na década de 1990 propôs que fosse elaborada uma reforma, com a sugestão de impostos de base ampla que possam ser ajustados a fim de financiar devidamente o Estado, sem alterações de grande relevância para não perturbar o funcionamento do setor produtivo. Em trabalho posterior, Varsano (1997) trata da possibilidade de adotar o princípio de tributação no destino como possível solução para o problema da guerra fiscal. Nery (2023) em publicação recente apresenta uma simulação para arrecadação nos estados, com fundamentação em sugestões do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), que prevê perdas (em termos relativos) de estados mais ricos e ganhos dos estados mais pobres.

A guerra fiscal é resultado do mau funcionamento de um imposto, nesse caso o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços). Appy (2015) esclarece defeitos de vários tributos da legislação brasileira, incluindo os que incidem sobre bens e serviços, renda, folha de salários, propriedade (e a transferência de patrimônio) e também discorre a respeito dos problemas dos regimes simplificados de tributação. A parte de maior interesse para a presente revisão é a que trata da tributação de bens e serviços, visto que não somente é a que foi contemplada na PEC 45/2019 como representa mais de 42% de toda arrecadação tributária no Brasil, equivalente a 15,3% do PIB (NERY, 2023).

³ Aprovada a partir da proposta original PEC 45/2019. Tanto a PEC quanto a EC especificadas serão amplamente referenciadas ao longo do trabalho, e seus conteúdos são muito similares; entende-se que as previsões e análises referentes ao proposto pela PEC 45/2019 se aplicam para o que será implementado a partir da EC 132.

⁴ Varsano(1997), Appy(2015) e Nery (2023) discorreram a respeito do tema; “guerra fiscal” nada mais é que a disputa entre estados da federação por maiores benefícios fiscais. Esse problema está ligado principalmente ao ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), imposto estadual que incide na origem da produção. Tal formato de tributo acaba gerando competição desleal entre estados, a depender do poder político e econômico de cada um, e resulta em arrecadação insuficiente em certos estados, desenvolvimento regional desequilibrado, concessão de benefícios fiscais em excesso e concentração industrial.

Segundo Appy (2015) os principais tributos sobre bens e serviços apresentam distorções. O ICMS além de ser causa da guerra fiscal aumenta a complexidade do sistema em razão da imensa quantidade de regimes especiais, o que implica em menor neutralidade da tributação (APPY, 2015) e maior custo de *compliance* (APPY, 2020). O autor menciona ainda a dificuldade de ressarcimento de crédito acumulado por empresas, o que pode trazer maior litigiosidade. Lukic (2018) corrobora com a visão de que empresas têm dificuldade para obter devolução de créditos que obtiveram.

Nesse sentido, há um consenso na literatura no que diz respeito às problemáticas do ICMS: i) a incidência na origem gera distorções alocativas; ii) essa mesma incidência incentiva guerra fiscal entre estados que buscam vantagens fiscais e o resultado são distorções na arrecadação; iii) a dificuldade de ressarcimento de crédito por empresa, por conta da complexidade burocrática, regulamentação sujeita a diversas interpretações e limitações legais (LUKIC, 2018); iv) alta complexidade e não neutralidade da tributação. Outros autores estudaram o ICMS e concordam com esta óptica de que é um tributo ineficiente: Piancastelli e Perobelli (1996) identificaram mau desempenho do imposto na primeira metade da década de 1990, Afonso et al. (2018) o denominaram como “obsoleto” e trabalhos como de Appy (2015), Lukic (2018), Varsano (1997) e Nery (2023) apontam para a necessidade de superação do sistema atual.

Em proposta apresentada pelo CCiF (2016) foram cogitadas tanto reformas diretas no ICMS (alíquota única por Estado, tributação no destino, ressarcimento de crédito, desoneração completa das exportações e investimentos, entre outras) quanto a substituição do ICMS e ISS (Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza) por um imposto sobre valor agregado dual (federal e estadual). As vantagens de um possível IVA como substituto de múltiplos impostos são numerosas segundo a literatura recente, e é fundamental compreender quais defeitos do modelo brasileiro poderiam ser solucionados a partir de sua implementação.

O ISS, por sua vez, é um tributo problemático principalmente devido a sua natureza cumulativa. Como um imposto cobrado de maneira cumulativa incide em todas as etapas da cadeia produtiva, sem permitir a dedução do que já foi pago em etapas anteriores, a carga tributária sobre aquele processo é ampliada. Tal formato de incidência onera investimentos e prejudica a organização eficiente da economia (APPY, 2015). Outro problema associado ao ISS são os conflitos de competência, em que “a separação das bases relativas ao consumo em diversos tributos, como ISS, ICMS e IPI, pode gerar indefinições e conflitos sobre a incidência do imposto, especialmente em relação a novas tecnologias” (LUKIC,

2018). A indefinição da incidência, cumulatividade e alíquota diferenciada para certos tipos de sociedade empresarial atrapalham tanto a devida aplicação do tributo quanto a arrecadação.

Para Appy (2015), entretanto, o problema de ação contenciosa para apropriação de crédito é mais grave no caso do PIS/COFINS, e causa de conflito entre a Receita Federal e contribuintes. O autor compara de forma crítica a incidência da tributação sobre o valor de bens e serviços já somados aos tributos, enquanto a prática comum internacionalmente é a taxação via IVA sobre o valor líquido de impostos. Ademais, como há uma série de restrições para aproveitamento de crédito para impostos não cumulativos, há um aumento de distorções e de litigiosidade das empresas (CCIF, 2019). A própria diferenciação de regimes diferentes e da base de cálculo (cumulativo ou não cumulativo) é visto como detrimento e elemento complicador do sistema (LUKIC, 2018).

O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) é um imposto federal e não incide de maneira cumulativa. Entretanto, o maior problema se dá pelo número exagerado de alíquotas, que inevitavelmente geram discussões acerca da incidência e classificação corretas. Além disso, como é um tributo sobre produtos industrializados, há intempéries no processo de separação do que é industrialização e o que é distribuição (APPY, 2015). Assim, a exagerada complexidade pelo número imenso de alíquotas e os embates que ocorrem pela determinação da fronteira entre industrialização e distribuição atrapalham ainda mais o bom funcionamento do sistema tributário.

Desde que os primeiros trabalhos que avaliaram o desempenho da tributação brasileira foram publicados diversas sugestões para melhoria foram elaboradas. Varsano (1996) propôs reformas para o sistema inteiro, incluindo tributação direta e indireta. Segundo o autor, qualquer reforma deveria conciliar uma boa arrecadação com a garantia de competitividade do setor produtivo, aprimorar a equidade na distribuição da carga tributária entre contribuintes e simplificar o sistema. Esta última missão de uma possível reforma se repete com frequência na literatura. Silveira et al. (2018) se manifestam a favor da introdução de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) que substitua os impostos existentes para bens e serviços; segundo sua interpretação, “o IVA constitui o mecanismo *par excellence* de neutralidade tributária” (SILVEIRA, et al. 2018, p. 218). Ademais, introduzir o IVA seria uma forma de simplificar o sistema e acabar com os defeitos anteriores, a partir da fusão de impostos prévios sobre bens e serviços.

Com uma abordagem mais ampla do tema, Gobetti e Orair (2018) explicam possíveis contribuições de melhoria em caso de reforma. Pontos relevantes que tangem a tributação indireta são a revisão de benefícios tributários, que pela simplificação do sistema via

renovação de exceções e alíquotas especiais levaria a uma tributação mais equilibrada com menores distorções. Uma sugestão mais ousada trata da diminuição do Imposto sobre Lucro da Empresa, que segundo os autores alinharia o Brasil com padrões internacionais.⁵ Os autores também se posicionam a favor da implementação de um IVA.

O CCI-F publicou em 2020 uma nota técnica que desenvolve simulações das conjunturas macroeconômica e setorial tendo como base a PEC 45/2019. Neste trabalho, os autores Cardoso e Domingues (2020) realizam projeções a partir de um modelo de Equilíbrio Geral Computável (EGC) e elaboram cenários denominados como base, padrão, conservador e otimista. Tais simulações indicam crescimento da atividade econômica por diferentes canais, sobretudo a partir de maior eficiência alocativa resultante da reforma tributária, aumento da produtividade dos macros setores da economia (Indústria, Agropecuária, Serviços) e queda dos custos de produção. Este último elemento está ligado ao fim da cumulatividade tributária, que leva a menores custos de insumos intermediários. Mesmo que incluindo o efeito sobre a produtividade em um cenário conservador, denota-se aumento da atividade econômica para todos os setores da economia. Além disso, é identificado que a proposta pode impulsionar investimentos e ainda causar ganhos de bem-estar para as famílias⁶, de modo que o consumo privado também aumente.

Uma proposta de reforma relevante foi apresentada pela PEC 110/2019, que sugeria a criação de um IVA denominado IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) que substituiria os cinco principais impostos que incidem sobre bens e serviços (PIS/COFINS/ISS/ICMS/IPI). O IBS dessa PEC em específico diverge de alguns modelos pela sugestão de um IVA dual: um IBS federal e outro estadual e municipal. O argumento principal é que os municípios e estados não teriam confiança na União para gerir e distribuir eficiente e justamente os recursos arrecadados. Outra característica de relevância considerável é a adoção de uma alíquota linear para todo o Brasil, de forma que os contribuintes poderiam seguir lidando com alíquotas específicas em alguns casos, mas as alíquotas padrão seriam uniformemente iguais por todo território brasileiro. A crítica seria a inviabilidade de alíquota única no país como um todo, então a flexibilidade se faz necessária (BICHARA, 2023).⁷

⁵ Ainda que essa seja uma proposta da área de tributação direta, é uma visão importante. Um dos argumentos para implementação do IVA no Brasil é sua vasta aplicação em outros países. De certa forma, este é um argumento que promove o aprofundamento das relações internacionais, e lembra um pouco a conhecida curva de Laffer, no sentido que uma redução de carga tributária poderia trazer ganhos (nesse caso, não necessariamente maior arrecadação).

⁶ Na nota técnica descrita, este componente foi avaliado via Variação Equivalente, medida que captura monetariamente o ganho de renda das famílias olhando para os preços e renda iniciais.

⁷ A explicação da necessidade de diversas alíquotas na fonte abordada não ficou muito clara. Na mesma publicação, é exposto que alíquotas diferenciadas são imprescindíveis para certos setores, mas quais são e quantos são não foram especificados.

Como visto até aqui, o IVA tem sido amplamente sugerido como solução para diversas das distorções do sistema tributário brasileiro. É bem discutido na literatura do tema que um bom modelo de tributação deve buscar neutralidade, equidade e eficiência, simplicidade, transparência (APPY, 2020). De la Feria e Krever (2013) argumentam que um bom IVA pode melhorar administração da tributação, o que por sua vez traz maior transparência e facilidade de gerir a estrutura, reduzindo evasão fiscal⁸ e aumentando *compliance* (e reduzindo seus custos). Além disso, mencionam o potencial que o IVA possui de ampliar a base de tributação, captando maior parcela da atividade econômica e provendo base estável de receita para o Estado. Os autores também defendem que adotar esse formato de tributo contribui para a harmonização da tributação global, facilitando trocas internacionais e relaxando barreiras ligadas à complexidade de diferentes tributações.

Por outro lado, é basilar ressaltar que esses benefícios defendidos pela literatura apresentada seriam observados caso o IVA elaborado seja bem-feito. A princípio, quanto menos exceções ou legislações específicas, melhor o sistema como um todo, e maior eficiência e neutralidade da conjuntura tributária (DE LA FERIA e KREVER, 2013). Appy (2020) junto ao CCiF elenca cinco características de um “bom” IVA: i) base ampla de incidência; ii) regras homogêneas; iii) tributação no destino (e desoneração das exportações); iv) sistema de crédito ágil e abrangente; v) e desoneração de investimentos. Para o caso brasileiro, a aplicação dos itens acima resolveria uma série das distorções já expostas do sistema atual. Por exemplo, o primeiro resolve o problema da fragmentação da base de incidência, o segundo elimina custos econômicos, legislativos e contábeis das múltiplas alíquotas e benefícios fiscais e o terceiro acaba com a guerra fiscal entre estados. Apesar de serem apenas alguns exemplos, há o argumento que há possibilidade de eliminação de todos os problemas do Brasil quanto a tributação de bens e serviços caso o país adotasse um padrão internacional (APPY, 2020).

As características expostas acima resumem a proposta do Centro de Cidadania Fiscal de 2019, sob a diretoria de Bernard Appy. Em suma, a proposta inicial de emenda constitucional 45/2019 que foi recentemente aprovada tanto na Câmara dos Deputados quanto no Plenário do Senado previa a substituição de cinco impostos principais por apenas um IVA: o chamado IBS. Todas as características de um bom IVA discutidas por De la Feria e Kremer (2013) e Appy (2015) estariam incorporadas no IBS. O CCiF argumenta que se o modelo fosse consolidado, os benefícios atingidos seriam: maior investimento, melhor conjuntura de

⁸Um sistema mais transparente e fácil de gerir facilita a fiscalização; assim, a evasão é desestimulada e melhor controlada.

negócios, maior transparência para contribuintes, menos distorções, maior cooperação federativa (CCIF, 2020).

A proposta original supracitada foi aprovada com uma série de alterações e adições no texto inicialmente proposto. O IVA criado será dual (similar ao que foi proposto na PEC 110/2019), sendo o IBS a parcela estadual e municipal, e a CBS (Contribuição Social sobre Bens e Serviços) a parcela federal. Quanto a questão das alíquotas, a proposta é de uma alíquota padrão e uma alíquota diferenciada para setores específicos (educação e saúde são exemplificadas). É prevista também a possibilidade de *cashback*⁹ para famílias de baixa renda. Foi mantido o princípio de tributação no destino, bem como a ideia de realizar uma longa transição, também contemplada na proposta original (SENADO, 2023).

2.2 A reforma tributária indiana

O sistema tributário indiano em vigor foi implementado a partir de 2017, e compartilha diversas características com o modelo de reforma discutido no Brasil. Rupa (2017) sumariza a reforma indiana que se baseou na introdução de um novo imposto para tributação de bens e serviços no formato IVA, chamado *GST* (Goods and Services Tax). O *GST* conta com quatro alíquotas (5%, 12%, 18%, 28%) para diferentes itens, e é a fusão de diversos impostos que existiam no país referentes à tributação de bens e serviços¹⁰. Outros elementos fundamentais do tributo é que ele adota o princípio do destino e não incide cumulativamente. Além disso, o *GST* é dividido em três principais componentes: o *CGST* (*Central GST*) que é cobrado pelo Estado; o *SGST* (*State GST*) cobrado pelos estados; e o *IGST* (*Integrated GST*) que é coletado em trocas entre estados diferentes. Os dois primeiros supracitados incidem em movimentações intra-estaduais (RUPA, 2017). É também cobrado pelo governo central o *UTGST* (*Union Territory GST*), relativos a unidades territoriais da Índia que são geridas pelo governo central (JINDAL, 2019).

Diversos trabalhos apontam para as vantagens do *GST*. Rupa (2017) elenca a simplificação do sistema e eliminação de vários impostos em prol de um único, diminuição do número de alíquotas (e conseqüentemente, tributação mais uniforme - eliminando conflitos), tributação no final da cadeia produtiva, maior facilidade na execução de atividades contábeis,

⁹ O *cashback* nada mais é que o retorno ao consumidor de porcentagem da tributação paga pelo contribuinte.

¹⁰ Alguns dos principais impostos eram: Central Excise Duty; Service Tax; Sales Tax/VAT; Customs Duty; Central Sales Tax (CST); Local Body Tax. Cada um desses tributos incidia sobre produtos e serviços específicos, e tinham variação entre qual a unidade da federação era responsável por certo imposto (por exemplo, o CST era aplicado pelo governo central (união) mas coletado pelo governo do estado em questão (NAYYAR e SINGH, 2017).

maior incentivo à exportação e produção (por conta da eliminação da cumulatividade tributária, gerando menores custos via menor carga), aumento da adequação das empresas ao sistema (aumentando arrecadação), entre outros ganhos que advêm do *GST*. Outros benefícios citados na literatura são: o menor “desperdício de tempo” do judiciário causado pela soma das partes ruins dos impostos anteriores; melhorias na exportação interestadual e internacional; incentivo de investimento externo no país¹¹, o que gera melhora da balança corrente; diminuição do preço de diversos bens para o consumidor; maior transparência portanto mais fácil administração do sistema (SINGH e TIWARI, 2018).

Ainda assim, por mais que as vantagens de um IVA sejam amplamente abordadas, uma reforma ainda traz certos custos ou problemas. No caso indiano, toda transação tributada por *GST* remunera tanto a União quanto ao menos um estado específico, o que aumenta de certa forma o custo de *compliance* (RUPA, 2017). Por mais que possa haver diminuição de alguns preços, as novas alíquotas podem ser mais altas que a do sistema anterior para determinados bens ou serviços, acarretando preços finais maiores. Não somente alguns setores podem piorar sua situação financeira diante da nova tributação, mas também certos estados podem ser negativamente impactados com a nova direção da reforma (RUPA, 2017). Esse não é um problema exclusivo da Índia; no Brasil, a mudança da tributação na origem para que seja no destino inevitavelmente prejudicará estados que se beneficiam mais do modelo presente. Em projeção com base na Secretaria do Tesouro Nacional e dados do Banco Central, é estimado que oito estados tenham perdas em termos de arrecadação absoluta, em milhões de reais (NERY, 2023), o que naturalmente desperta insatisfação em certos grupos.

Além dos atritos econômicos que a implementação do *GST* inevitavelmente causaria, em Beri (2011) também são explorados obstáculos administrativos e legislativos decorrentes da reforma. A autora explica em sua publicação que, para uma implementação harmônica e plenamente integrada do novo imposto, seriam necessárias diversas emendas constitucionais, junto ao treinamento de funcionários das autoridades fiscais e a adaptação rápida dos próprios contribuintes. Inevitavelmente, tais demandas trariam custos, que se juntariam aos desafios elencados, como monitorar e classificar consistentemente as transações para tributação, operar um sistema de crédito justo que não seja reincidente, negociar os interesses de múltiplos grupos econômicos e legislativos¹² e estabelecer uma aplicação uniforme da reforma entre estados. Sobre este último, a manutenção da arrecadação de cada um dos estados é entendida

¹¹ Provavelmente pela adequação ao padrão internacional e combinação dos outros benefícios.

¹² Naturalmente, a autora previa que surgiriam inúmeros debates para atender demandas e resolver conflitos gerados pelo *GST*.

como grande restrição, pois a nova dinâmica de transição entre estados intensifica a boa ou má recepção de determinadas unidades territoriais; ainda assim, é posto como crucial que todos adotem o novo sistema.

Kumar e Sarkar (2016) posteriormente corroboram que haviam barreiras para execução da reforma em prol do *GST*. Os autores argumentam que o alinhamento entre Estados e União para desenvolvimento das emendas constitucionais é um desafio primário, e que a formação de uma administração capaz de operar o novo sistema em nível nacional e estatal, além de resolver eventuais intempéries de transição, é extremamente dificultoso. Ademais, é novamente mencionado que para a compreensão geral dos *stakeholders* (incluindo empresa e contribuintes usuais) da nova tributação serão necessários gastos volumosos, ainda mais tendo em vista que a Índia é um país em desenvolvimento com mais de 60% da população habitando em áreas rurais.

Parte crucial da análise crítica dos autores aponta que em julho de 2000 a Austrália implementou o *GST*, sob desaprovação de críticos que definiram o imposto como regressivo, argumentando que a parcela de maior renda pagava taxas comparativamente menores às parcelas de menor renda (KUMAR e SARKAR, 2016). Como mencionam os autores, com as alterações no sistema tributário, consumidores passaram a estocar bens antes que o *GST* fosse implementado; assim, consumo e crescimento econômico declinaram nos primeiros meses de 2001, e pela primeira vez em dez anos a economia australiana apresentou crescimento negativo. Ademais, empresas pequenas criticaram fortemente o governo por entenderem que surgiram excessivas responsabilidades administrativas com o novo sistema (KUMAR e SARKAR, 2016).

A respeito de impactos econômicos, um dos setores prejudicados pela coleta de tributação no destino seria o fabricante. Em 2016¹³, representantes do governo de Tamil Nadu (estado na Índia que possui uma das maiores bases manufatureiras do país) se opuseram avidamente à implementação do *GST*, alegando ser um sistema arbitrário e injusto. O ministro chefe do estado na época declarou que a perda estimada de receita estatal chegaria até ₹9270 cr¹⁴, o que em 2016 seria equivalente a mais de R\$ 4,45bi.¹⁵ No entanto, um estudo que avaliou o desempenho do setor manufatureiro indiano de 2015 até 2019 não encontrou correlação negativa entre a implementação do *GST* e crescimento do setor; na verdade o setor

¹³Apesar de colocado em prática em 2017, as discussões ao redor do *GST* na Índia já eram relevantes e numerosas.

¹⁴ O “cr” se refere a “crore”, unidade de medida indiana que indica 10 000 000 (10 milhões de unidades). O símbolo “₹” se refere à rúpia indiana.

¹⁵ A *The Economic Times* (2016) previa diversos perdedores com o *GST*: empresas de tecnologia, indústria do fumo, indústria alimentícia, entre outros.

demonstrou trajetória crescente em termos de PIB, que pode ser resultado da combinação da remoção da cumulatividade tributária, menor custo de produção, melhoria de logística e fim de diferentes sistemas de tributação de acordo com cada estado (SODARAN, 2019).¹⁶

Tendo em vista argumentos a favor e contra a reforma já implementada na Índia, é imprescindível analisar quais são os resultados e avaliações existentes até então. Debroy e Misra (2023) publicaram recentemente em canal de avaliação de políticas públicas indianas estudo em que apresentam análise das trocas internas (entre diferentes estados) após implementação do *GST*. Um dos resultados relevantes é o aumento do valor de bens domésticos transportados *inter-state*, bem como o aumento do valor total dos bens (domésticos somados aos importados), em porcentagem do PIB. O primeiro aumentou de 54,9% do PIB para 69,7% (aumento de 44% do valor absoluto), enquanto o segundo passou de 23,5% para 35,1% (crescimento de 34% em termos absolutos)¹⁷, entre os períodos 2017-18 até 2021-22. Nesse mesmo trabalho, os autores compreendem que não somente o *GST* foi bem-sucedido em estabelecer o ideal de “One market; One tax” mas também gerou dados relevantes a serem analisados (DEBROY e MISRA, 2023).

DESHMUKH et al. (2021) observaram o efeito do *GST* na economia indiana como um todo e as percepções de *stakeholders* em modelo de avaliação que incluía percepções do *Twitter*. Quanto ao último tópico, constatou-se que os *stakeholders* tiveram reações negativas à implementação do *GST*, e as possíveis explicações para tal efeito é a natural resistência de se adaptar ao novo modelo, além de que houve alterações sucessivas no *GST* que acabaram por atrapalhar transações de empresas. Os autores defendem e explicam que a performance do novo tributo é melhor que o sistema e regime de IVA antigo em diversos campos. Com base em relatório publicado pela União em março de 2018, eles apresentam uma tabela que compara os objetivos do *GST* e de que maneira se deu conquista dessas metas (ou falha em atingi-las). Foram classificadas como atingidas de maneira imediata a simplificação do sistema e a unificação de tributos, mas existem outras etapas incompletas ou não iniciadas, como mecanismos digitais de acompanhamento e administração da tributação (DESHMUKH et al., 2021).

Em SINGHAL et al. (2022) os autores estudam a influência do *GST* sobre desenvolvimento econômico. Este é um tema crucial de se analisar com base em evidências

¹⁶ O estudo, entretanto, indica algumas de suas limitações. A amostra de 2015 até 2019 é pequena, o estudo utiliza apenas dados secundários e não considera outras flutuações da economia. Outras possíveis críticas é que o trabalho foi feito considerando dados de 2019 sem que o ano de fato terminasse (a data é de dezembro) e não há esforço econométrico e/ou estatístico aprofundado para determinar correlação significativa.

¹⁷ O aumento não ocorreu de forma linear ou contínua; houve flutuações. Entretanto, todos os períodos apresentaram valores maiores em comparação com o inicial.

empíricas; assim sendo, os autores utilizam modelos de estimação com dados em painel, a fim de capturar os efeitos do *GST*. A partir de análise descritiva e estimação por efeitos fixos, efeitos aleatórios e mínimos quadrados ordinários (MQO) é encontrado efeito positivo do novo tributo sobre crescimento econômico, “acelerando” desenvolvimento econômico indiano. Ademais, é defendido que o *GST* está sendo bem implementado ainda que não esteja em sua versão final.¹⁸

Tiwari e Singh (2018) elucidaram os impactos da reforma tributária indiana sobre setores específicos. Ao analisar o setor de serviços, é constatado que cinco dos nove subsetores apresentados têm alíquotas maiores quando comparadas ao modelo antigo, enquanto os outros quatro apresentam alíquotas menores relativamente.¹⁹ Ainda assim, o estudo prevê que a maioria dos serviços se tornarão mais caros após a reforma. Para o setor alimentício, a previsão era de que poucos itens se tornaram mais baratos. Apesar de que o objetivo do trabalho era identificar uma correlação entre o *GST* e “ressurgência” da economia indiana, a dissertação se limita a análise e previsões de setores específicos, como o de itens duráveis, serviços de hospitalidade e alimentício.

3. O caso indiano

Antes da reforma ampla realizada em 2017, o sistema tributário da Índia apresentava numerosos problemas e elevada complexidade. MENDES (2008, p. 13) denota: “Pode-se dizer que a Índia cresce apesar de ter um sistema tributário atrasado, improdutivo em termos de receita, injusto na distribuição de ônus fiscal e bastante nocivo à eficiência econômica”. Ademais, o sistema era pautado em alta cumulatividade e dominância dos impostos indiretos quando comparados aos diretos; estes últimos tinham menor participação em relação a renda de famílias e empresas (MENDES, 2008; GOUVEIA, 2019).

Em prol de solucionar as diversas problemáticas, as primeiras ações para elaboração e implementação do *GST* na Índia começaram a partir de 2006. Em 2011, uma emenda constitucional (*115th Amendment Bill*) foi introduzida na câmara baixa indiana (*Lok Sabha*) para habilitar o imposto novo; entretanto, devido à falta de coordenação política, não foi aprovada. Assim, em dezembro de 2014 uma nova emenda (*122th Amendment Bill*) foi introduzida na *Lok Sabha*, e logo que aprovada em maio de 2015 passou para a câmara alta

¹⁸ Cabe ressaltar que os próprios autores entendem que a pequena amostra e falta de implementação completa do novo modelo tributário podem tirar parte da significância dos resultados. Ainda assim, eles consideram que como análise preliminar este é um bom sinal.

¹⁹ O setor de “*Healthcare*” foi listado como exceção do sistema; sua alíquota é prevista como nula.

(*Rajya Sabha*)²⁰. Findados os trâmites legislativos, a proposta foi aprovada em definitivo em agosto de 2016, assim sendo denominada como *Constitution 101st Amendment Act* (GOVERNMENT OF INDIA, 2024)²¹.

Dessa forma, a emenda supracitada estabelece a fundação para criação e execução do *GST*, unificando e extinguindo no total 17 impostos²², além de: i) introduzir a cobrança do *GST* Integrado (*IGST*) para transações interestaduais de bens e serviços; ii) introduzir um imposto adicional (com alíquota não maior que 1%) sobre suprimento de bens em transações interestaduais, cobrado pela esfera federal por um período de dois anos e designado para o estado de origem do bem; iii) conceder poder discricionário ao parlamento e assembleias legislativas estatais para elaboração de leis acerca de bens e serviços; iv) garantir a cobertura do novo imposto para todos os produtos, com exceção de bebidas alcoólicas e petróleo; v) assegurar compensação para os estados que perderem receita pela implementação do *GST*, por um período de no máximo cinco anos (GOVERNMENT OF INDIA, 2016).

Ademais, a emenda previa a criação de um conselho (*GST Council*) responsável por lidar com eventuais problemas e realizar sugestões a respeito de alíquotas, lista de isenções e limites para tributação. Tal órgão é composto pelo ²³Ministro das Finanças, Ministro de Estado da União e pelos ministros indicados por cada estado, geralmente encarregado das finanças e tributação ou que possa representar o estado no conselho. Essencialmente, esta é uma entidade técnica que conduziu a política tributária ligada ao *GST* a partir de sua aprovação, e tem papel de aconselhar sobretudo os estados e o governo central. (GOVERNMENT OF INDIA, 2016).

Uma das iniciativas do *GST Council* foi a implementação da *E-Way Bill* (*electronic way bill*), um documento para transação de bens entre os estados indianos. O *Indian Trade Portal* definiu a *E-Way Bill* como: “documento necessariamente portado pela pessoa responsável pelo transporte de qualquer remessa de bens de valor excedendo 50 mil rupias como obrigado pelo Governo sob regime do *GST*” (GOVERNMENT OF INDIA, 2024). Tal

²⁰ O sistema parlamentar bicameral indiano é similar ao brasileiro, de forma que a câmara baixa *Lok Sabha* é análoga à Câmara dos Deputados e a alta *Rajya Sabha* ao Senado Federal. A *Lok Sabha* é composta por membros escolhidos pela população por sufrágio universal, e representa os indivíduos de maneira mais direta, enquanto a *Rajya Sabha* é formada a partir de assembleias legislativas em nível estadual, além de indicações do presidente do país.

²¹ Disponível em: <<https://www.gst.gov.in/about/gst/history>>. Acesso em: 15 out. 2024.

²² Para fins de completude, os impostos unificados no *GST* listados na emenda são: *Central Excise Duty*, *Additional Excise Duties*, *Excise Duty*, *Service Tax*, *Customs Duty* (conhecidos como *Countervailing Duty*), *Special Additional Duty of Customs*, *Central Surcharges and Cesses*, *State Value Added Tax/Sales Tax*, *Entertainment Tax*, *Central Sales Tax*, *Octroi e Entry tax*, *Purchase Tax*, *Luxury tax*, Tributos sobre loterias, apostas e jogos; e finalmente *State cesses and surcharges*.

²³ Análogo ao Ministro da Fazenda, no Brasil.

documento dá detalhes e informações a respeito da remessa de bens, e é uma conta gerada eletronicamente no portal do *GST* (RAO, 2017; KUMAR, 2019; ALAM, 2021). A função desse registro é assegurar que os bens transportados estejam em conformidade com a legislação do *GST*, cumprindo papel de monitoramento de mercadorias e combate à evasão fiscal (ALAM, 2021).

Essa inovação de inspeção buscava acabar com a complexidade do sistema de inspeção pré *GST*, que tinha como característica a grande quantidade de métodos de fiscalização, o que preocupava o setor logístico com a possibilidade de que se elevassem os custos por conta das ineficiências (RAO, 2017). Além disso, o tempo de espera em postos de fiscalização rodoviários entre estados representava um desafio imenso, dado que três quintos do transporte indiano se dão pela modalidade rodoviária (RAO, 2017)²⁴; ainda, cerca de 16% do tempo de rodagem dos caminhões carregados de mercadorias era gasto nessas barreiras interestaduais (THINK SCHOOL, 2022). Um estudo feito pelo governo indiano ainda antes da implementação da *E-Way Bill* revelou que a distância percorrida no dia por caminhões aumentou em média 44% (ECONOMIC TIMES, 2024); ou seja, a criação do *GST* e a consequente eliminação de diversas tributações específicas ao comércio interestadual nas estradas, além da redução de burocracia e automação de processos, melhorou significativamente a logística de transporte.

Contudo, a adaptação ao novo modelo não deixou de ser um desafio. Inicialmente, o portal *Goods and Services Tax Network (GSTN)* apresentou problemas técnicos devido ao tráfego elevado no sistema, o que pode ter causado eventuais atrasos ou custos adicionais iniciais. Ainda nesse espectro, regiões rurais ou com dificuldades de acesso à internet sofrem com a necessidade de gerar o documento eletrônico quando demandado, ainda mais com o transportador responsável tendo a urgência de completar suas entregas. Logicamente, há também custos de *compliance* no geral, que naturalmente são mais elevados para pequenas empresas (KUMAR, 2019). Ademais, a conta gerada é válida por um dia em casos de transporte de bens até 100 quilômetros, o que pode gerar problemas como: problemas de estrada ou dos próprios veículos de transporte podem impedir que o serviço seja feito dentro do período válido; para distâncias curtas, é possível que determinados trajetos repetidos sejam feitos sob uma única *bill*, resultando em evasão fiscal (ALAM, 2021; KUMAR, 2019).

Outro aspecto relevante contemplado pela reforma é a alteração no fornecimento de crédito. Previamente ao *GST*, o sistema de crédito era deturpado pelos problemas da

²⁴ Apesar do texto citado não explicitar, pelo contexto pode-se inferir que se trata de três quintos do transporte de bens.

complexidade tributária existentes à época. Ainda em 1986 foi introduzido o *Modified Value Added Tax* (MODVAT) que permitia crédito de VAT para bens manufaturados; posteriormente foi criado o *Central Value Added Tax* (CENVAT) que incluía crédito para bens de capital, insumos e serviços, porém não era disponível para transações interestaduais. Dessa forma, o resultado era uma cadeia de crédito fragmentada em que o crédito de impostos centrais não podia ser compensado contra os impostos estaduais, e vice-versa (DHINGRA, 2018; RAO, 2019).

A característica da tributação sendo feita em diversos níveis, em cascata, dificultava o acesso ao crédito por parte de empresas (DHINGRA, 2018). Com a introdução do *GST*, no momento do pagamento do imposto único este pode ser compensado por qualquer *GST* devido pelo agente econômico na venda de bens e serviços. A compensação do *GST* inicial é a conhecida *Input Tax Credit*, e é o regime que facilita a disponibilização de crédito para impostos pagos na entrada (AHUJA, 2017; DHINGRA, 2018).

Assim sendo, é possível resumir as principais mudanças na estrutura tributária indiana em comparação ao sistema antigo. São elas: a introdução do *GST* e consequente unificação de diversos impostos indiretos; a criação de um conselho que trabalhe no aperfeiçoamento da tributação ligada à reforma; a criação de estrutura de tecnologia da informação que viabilize a implementação e manutenção do novo sistema tributário; isenções para determinados bens e serviços²⁵; a inversão de tributação na origem para tributação no destino; a inserção de um sistema de crédito na entrada simples e eficaz; a criação de documentação eletrônica para melhor fiscalização da tributação do comércio interestadual.

No sistema pré-reforma os impostos eram cobrados nos níveis estadual e federal, de forma que o Governo Central coletava tanto impostos diretos quanto indiretos, e por sua vez as esferas estaduais tinham competências ligadas somente aos impostos indiretos (KUMAR E SARKAR, 2016). Esta estrutura básica seguiu após a reforma e introdução do *GST*.

Tendo em vista as profundas alterações na tributação indireta no caso indiano, é fundamental analisar quais as consequências, mudanças e resultados após a implementação da reforma. Ademais, é preciso avaliar o impacto econômico causado pelas transformações transcorridas desde 2017, e a partir de quais mecanismos que compõem a estrutura da reforma se deram determinadas modificações.

Em Bhalla et al. (2023) foi avaliado o impacto do *GST* na performance de micro, pequenas e médias empresas (*MSME*) no estado de Punjab, que é colocado como uma região

²⁵ Todos os tipos de serviços públicos, alimentos sem marca, serviços de educação e saúde, além de qualquer transação entre empregador e empregado.

influyente que cresceu como *hub* importante da indústria têxtil. Antes de tal avaliação, foram traçadas hipóteses baseadas (cada uma) em uma breve revisão de literatura, que foram testadas pelo método de regressão por mínimos quadrados parciais. Como as hipóteses propostas para teste são consonantes com o conteúdo apresentado até então neste trabalho²⁶, é válido enunciá-las para retomá-las frente a outros resultados de diferentes publicações:

1. A reforma no sistema afeta positivamente a performance das *MSME* (H1);
2. A transição e avanço tecnológico afeta positivamente a performance das *MSME* (H2);
3. O novo sistema de *compliance*²⁷ do *GST* afeta negativamente performance das *MSME* (H3)²⁸;
4. O fardo de *compliance* em termos de tempo gasto afeta negativamente a performance das *MSME* (H4);
5. Conscientização e conhecimento tributário afeta positivamente a performance das *MSME* (H5).

Quanto aos resultados obtidos, todas as hipóteses foram aceitas após aplicação do modelo econométrico proposto. A respeito de H1, os autores concluem que “os resultados suportam que a mudança no sistema tributário removeu ineficiências do sistema prévio” (BHALLA et al., 2023, p. 10), enquanto que a não rejeição de H2 demonstra melhor governança e administração dos tributos por partes das *MSMEs*. Ademais, são aceitas as hipóteses 3 e 4, que sugerem que a adaptação ao novo sistema implica em maior tempo gasto com aderência às novas regras (H4) e que a alteração de documentação, novas exigências contábeis e custos de instalação de um novo *framework* adequado à nova tributação atrapalha a performances das *MSMEs* (H3).

Ainda, os autores argumentam que, apesar do baixo R^2 , os p-valores significantes indicam que de fato há relação entre as variáveis preditivas e a variável dependente. Por fim, é defendido que H5 é também empiricamente verificável, sendo que os resultados e aceitação da hipótese corroboram com a teoria de capital humano (BHALLA et al., 2023). Em suma, os autores se diferenciam por construir uma modelagem robusta que considera características

²⁶ Um esclarecimento fundamental é a intenção de estender o sentido das hipóteses citadas não somente para as *MSME*, mas **para a economia indiana como um todo ou outras variáveis econômicas**. Em outras palavras, o argumento é que frente à literatura apresentada, tais enunciados são coerentes em outros casos também, e podem ser analisados em novos contextos.

²⁷ Nesse contexto, *compliance* se refere à aderência das *MSMEs* ao padrão proposto pelo *GST*, o que inclui adequação às novas regulações, documentações, alíquotas, formas de registro, entre outras.

²⁸ A partir desta hipótese, há uma alteração na nomenclatura das hipóteses. Aqui, as hipóteses H3, H4 e H5 correspondem às hipóteses 3a, 3b, e 4 no trabalho mencionado.

diversas de empresas para estudar suas performances, obtendo resultados que coincidem com a literatura que relaciona crescimento e sistema de tributação.

Com outro foco, determinadas publicações explicam os impactos observados depois da reforma em setores específicos da economia. Nadeem & Saxena (2022) apontam que enquanto serviços como os de saúde foram isentos de taxa e, portanto, se tornaram mais acessíveis, houve um aumento de 3% na tributação de serviços em geral, causando maiores custos no setor e nos contratos de trabalho, além de chamarem atenção para maior custo de operar uma empresa (similar à proposta da H3).

Tratando do setor bancário, observou-se um aumento de 3% na tributação de serviços como seguros, operações de caixas eletrônicos e outros (DEY, 2020; NADEEM & SAXENA, 2022). Ademais, estabeleceu-se uma menor capacidade de geração de crédito sobre bens de capital, o que aumentou o custo desses; no geral, as atividades bancárias e financeiras do setor encareceram (NADEEM & SAXENA, 2022).

Quanto ao setor de atividades rurais, em junho de 2018 Kanda et. al (2018) julgaram que não aconteceu “uma implementação e organização apropriada” e que “há necessidade excessiva de educação para prevenir uma reação amedrontada e impulsionar suavemente a atividade dos negócios” (KANDA et al., 2018, p. 73). O estudo citado foi baseado em questionários para indivíduos envolvidos em atividades rurais-urbanas, e tem extrema relevância pela expressividade da atividade rural indiana: em 2022 a população rural ultrapassava os 64% ²⁹(STATISTA, 2022), enquanto “segundo o *Indian Economic Survey* de 2018 o setor agrícola emprega mais da metade da força de trabalho e contribui com cerca de 17 a 18% do PIB” (NADEEM & SAXENA, 2022, p. 352). Apesar da dificuldade de educar a população rural a respeito do *GST* e implementá-lo de fato na atividade agrícola, é previsto que no longo prazo até mesmo esse setor será beneficiado (NADEEM & SAXENA, 2022).

Um dos aspectos primordiais a serem avaliados com a implementação do *GST* na Índia é o efeito sobre a arrecadação, tanto na relação arrecadação/PIB quanto às alterações observadas nos diferentes estados. A fim de negociar a aprovação da implementação do *GST* com os estados, foi determinada a compensação das receitas ao longo de um período de cinco anos após implementação do novo imposto, de forma que a taxa de crescimento nominal das receitas dos estados deveria ser de 14% ao ano, sendo o ano base para o cálculo 2015-2016

²⁹Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/621507/rural-and-urban-population-india/#:~:text=Around%20908.8%20million%20people%20in,during%20the%20measured%20time%20period>. Acesso em 14 nov. 2024

(INDIA, 2017; PRS INDIA, 2024; RAO, 2019). O financiamento dessas compensações às unidades territoriais viria a partir da cobrança de um imposto adicional (*cess*) sobre determinados bens e serviços (INDIA, 2017; PRS INDIA, 2024).

Govinda Rao (2019) apresentou para dois períodos (três e cinco anos) a taxa de crescimento média da arrecadação de impostos unificados sob o *GST* entre diferentes estados, antes do início da reforma da tributação indireta. As médias para estados não especiais no período de três anos foi de 8,9% e 11,7% no período de cinco anos. Para estados classificados na categoria especial³⁰, as médias para os respectivos períodos foram 12,3% e 12,4%, revelando a distância entre o observado nos anos pré-reforma e os 14% determinados após a reforma pelo governo central. A distinção para cada estado indiano é evidenciada pelas Tabelas 1 e 2. A autora menciona também que, *a priori*, a implementação do *GST* seria neutra em termos de receita, e com o avanço de *compliance* o resultado seria um ganho em produtividade da receita.

Tabela 1: Taxa de crescimento média das receitas de impostos unidos sob o GST em % - estados da categoria não especial

Estado	2014-2015 até 2016-2017	2012 até 2016-2017
Andhra Pradesh	3.5	1.2
Bihar	13.0	22.6
Chhattisgarh	8.7	10.5
Goa	10.5	10.2
Gujarat	3.6	8.5
Haryana	11.7	11.8
Jharkhand	13.1	13.5
Karnataka	10.7	13.3
Kerala	10.4	12.1
Madhya Pradesh	11.0	12.5
Maharashtra	9.4	10.6
Odisha	6.7	9.4

³⁰ Os chamados *special category states* são em geral estados socioeconomicamente vulneráveis ou menos desenvolvidos da Índia.

Estado	2014-2015 até 2016-2017	2012 até 2016-2017
Punjab	5.9	9.6
Rajasthan	11.6	13.3
Tamil Nadu	6.2	11.2
Telangana	24.8	0.0
Uttar Pradesh	9.4	9.4
West Bengal	7.7	13.8
Agregado - Estados da categoria não-especial	8.9	11.7

Fonte: Adaptado de Goods and Services Tax in India: Progress, Performance & Prospects (RAO, 2019); estimado com dados do Reserve Bank of India.

Tabela 2: Taxa de crescimento média das receitas de impostos unidos sob o GST em % - estados da categoria especial

Estado	2014-2015 até 2016-2017	2012 até 2016-2017
Arunachal Pradesh	36.3	28.8
Assam	12.5	10.2
Himachal Pradesh	11.9	11.9
Jammu and Kashmir	9.7	12.0
Manipur	8.0	12.8
Meghalaya	8.9	12.9
Mizoram	20.0	17.6
Nagaland	16.8	12.3
Sikkim	8.7	27.0
Tripura	10.1	10.9
Uttarakhand	13.5	14.5
Agregado - Estados de categoria especial	12.3	12.4

Fonte: Adaptado de Goods and Services Tax in India: Progress, Performance & Prospects (RAO, 2019); estimado com dados do Reserve Bank of India.

Em termos de execução do estabelecido, o governo indiano de fato cumpriu com as obrigações de compensação, encerrando essa estratégia de transição no final de maio de 2022

(ECONOMIC TIMES, 2022; MINISTRY OF FINANCE OF INDIA, 2022). No entanto, tal movimento não foi tão suave como esperado: a incapacidade da coleta do imposto, cobrado para financiar os pagamentos, de acompanhar a garantia do crescimento nominal de 14% das receitas prejudicou a capacidade de pagamento do governo central, enquanto a pandemia no ano de 2020 tornou ainda mais largo o distanciamento entre o protecionismo de receita dos estados e o que de fato era arrecadado (MINISTRY OF FINANCE OF INDIA, 2022). Ademais, o período inicial para compensação dos estados foi ampliado até março de 2026, devido justamente às quedas de arrecadação observadas em anos pós pandemia como 2021 e 2022, e também auxiliava o governo central a pagar empréstimos adquiridos nesse período (GARG & KUMAR, 2023; LIVEMINT, 2021³¹).

Aprofundando a discussão a respeito dos estados indianos e implicações sobre a arrecadação causadas pelo *GST*, Garg & Kumar (2023) apresentaram análise empírica a fim de comparar a eficiência de receita em período pré e pós reforma tributária. Tal estudo foi realizado a partir de dados em painel com os estados indianos sendo as unidades de *cross-section*. Os autores consideraram variáveis como dependência de transferências do governo central, grau de urbanização, razão entre crédito e depósito, entre outras, além de uma *dummy* para adoção ou não do *GST*. O período pré *GST* é o intervalo de 1º de abril de 2012 até 31 de março de 2017, enquanto o pós *GST* compreende o espaço entre 1º de abril de 2018 até 31 de março de 2021³² (GARG & KUMAR, 2023). Resumidamente, os resultados revelam que “a eficiência da receita dos estados reduziu drasticamente depois da adoção do *GST* [...] retratando que o *GST* é incapaz de gerar receita suficiente para os estados indianos, como evidenciado pelo coeficiente negativo da *dummy*” (GARG & KUMAR, 2023, p. 16).

Quanto à evolução das receitas após o *GST* ser instituído, o que houve de fato foi uma desaceleração da arrecadação (RAO, 2019). Segundo relatório do C&AG (*Comptroller and Auditor General of India*), observou-se uma diminuição de 10% nas receitas advindas de taxas unificadas sobre o *GST*, entre o período de 2017-2018 em comparação com 2016-2017; caso se despreze as receitas do mês de março de 2018, a queda é de 15% (INDIA, 2019, p. 29 e 30). Krishna & Shacheendran (2024) complementam tal análise e apresentam a contribuição dos impostos indiretos como porcentagem do PIB, que decresceu estrita e paulatinamente de 5,68% em 2017 para 4,71% em 2020. Por outro lado, Rao (2019) pondera que dois anos é um

³¹Disponível em: <https://www.livemint.com/news/india/extend-gst-compensation-payment-by-5-years-states-11640892930712.html>. Acesso: 07 nov. 2024

³² O período de 2017-2018 foi removido, devido ao viés de transição entre sistemas.

período curto para análise, enquanto avaliações mais recentes como Krishna & Shacheendran (2024) explicam que produtos inicialmente isentos de tributação³³ representam parte significativa da arrecadação dos estados, o que impacta diretamente em seus resultados.

Por outro lado, existem evidências que apontam para uma maior eficiência no que diz respeito ao tempo gasto pelos contribuintes em trâmites tributários. Medeiros (2022) expõe que, segundo a consultoria PricewaterCoopers, a Índia é um dos países que mais evoluiu no âmbito da diminuição de horas dedicadas ao *compliance* tributário entre os anos de 2014 a 2018. Como visto em Bhalla et al. (2023), retomando H3, este é um fator que pode beneficiar o ambiente empreendedor entre micro, pequenas e médias empresas.

A respeito do crescimento econômico em si, Krishna & Shacheendran (2024) avaliaram a relação entre o crescimento da arrecadação do *GST* e crescimento econômico. A partir de uma estimação de MQO sobre modelo de séries temporais entre 2017 e 2021, os autores encontraram uma correlação entre as variáveis mencionadas de 0,86, além de um R-quadrado ajustado de 0,73; o resultado mais significativo revelado pelo estudo é que “um crescimento de 1% na arrecadação do *GST* promove crescimento econômico de 0,56%” (KRISHNA & SHACHEENDRAN, 2024, p. 10).

A ligação entre melhora da arrecadação do imposto e crescimento econômico pode explicar parte do acelerado crescimento indiano. Após choque em 2020 (-5,8%), a Índia apresentou crescimento do PIB de 9,7%, 7,0% e 7,6%, para os anos de 2021, 2022 e 2023³⁴ (WORLD BANK GROUP, 2024). Dandona et al. (2024) buscaram determinar a partir de diversas técnicas econométricas com maior objetividade se há impacto significativo na coleta do *GST* sobre o PIB indiano. O resultado principal nesse sentido foi que “mudanças na coleta do *GST* tem influência significativa e mensurável na produção econômica no geral, como capturado pelo PIB” (DANDONA et al., 2024, p. 08).

Dessa forma, é notável que a implementação do *GST* na Índia foi razoavelmente rápida, mas nada suave. As flutuações nas receitas do imposto e o acontecimento de um choque adverso como a pandemia de COVID-19 em 2020 foram acontecimentos prejudiciais à economia indiana e também à adaptação ao novo sistema. Além disso, a diversidade e diferenças entre os estados em termos de receitas, desenvolvimento e outras características econômicas, unidas à mudança de estruturas basilares como a tributação da origem para o destino tornou a transição ainda mais complexa.

³³ Como o petróleo e bebidas alcoólicas para consumo (Krishna & Shacheendran, 2024).

³⁴ Disponível em:< <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=IN>>. Acesso em 14 nov. 2024

Entretanto, a criação de um órgão dedicado para fiscalização e elaboração de políticas ligadas à reforma, além da redução da complexidade tributária e tempo de *compliance*, uma vez que os contribuintes estivessem habituados, habilitaram a execução das modificações necessárias. Assim sendo, a alteração da conjuntura da tributação indireta era sem dúvidas um desafio imenso, mas que é avaliada, no geral, como benéfica tendo em vista os problemas do sistema anterior. É primordial que o caso indiano seja bem compreendido para melhor elaboração e execução de uma reforma no âmbito da tributação indireta que há muito se discute no Brasil. No que podemos nos espelhar? Abordaremos aspectos da recém aprovada reforma tributária brasileira no capítulo 3.

4. O caso brasileiro

É notório que a tributação indireta no Brasil, sobretudo sobre consumo, apresenta inúmeras problemáticas e gera uma série de distorções; tratamos desse contexto em maior detalhe no primeiro capítulo. Nesta seção, a ênfase será em expor quais são os projetos de reforma já aprovados, determinadas propostas de mudanças e alterações, e também os impactos econômicos previstos em diversos cenários. Ainda assim, vamos retomar brevemente problemas chave para em seguida discorrer a respeito de suas consequências, explicar quais defeitos a reforma deve mitigar, além de quais são os objetivos e as vias pelas quais serão alcançados.

A exagerada complexidade do sistema tributário brasileiro é uma das falhas basilares que deve ser minimizada com a reforma. Exemplos práticos de tal conjuntura são os 20 regimes especiais e 100 hipóteses de alíquota zero para impostos como PIS/Cofins (BRASIL, Ministério da Fazenda, 2023, p. 03) e os 27 regimes de tributação do ICMS e a emergência da guerra fiscal a partir da tributação na origem (APPY, 2024). Com efeito, Bernard Appy (2024, reproduzido pelo Ministério da Fazenda)³⁵ afirmou que o custo de conformidade do sistema atual é um “peso morto para a sociedade”.

Eichfelder e Vaillancourt (2014) explicam que o tema da complexidade é amplamente discutido na literatura de finanças públicas, visto que causa maiores custos de conformidade, e causa consequências tanto para equidade quanto para eficiência. A respeito da última, custos de conformidade altos aumentam na prática o dispêndio tributário para indivíduos e empresas sem aumentar as receitas do governo. Quanto à equidade, há um problema “ambíguo”: a

³⁵Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/custo-de-conformidade-do-sistema-atual-e-u-m-201cpeso-morto-para-a-sociedade201d-diz-appy>>. Acesso em: 06 dez. 2024.

especificidade do sistema poderia garantir que cada agente contribuísse de maneira justa, entretanto, complexidade demasiada permite interpretações divergentes (APPY, 2024; EICHFELDER E VAILLANCOURT, 2014, p. 02) e erros que podem levar a contribuições aquém ou além em comparação com distribuição “justa” (EICHFELDER E VAILLANCOURT, 2014, p. 02). Ademais, a complexidade pode causar litígio, e também insegurança jurídica³⁶ (APPY, 2017; BRASIL, 2023), e desincentiva investimento (APPY, 2017).

Seguindo com a análise dos problemas, outro tópico relevante é a distorção completa da cadeia de produção. Um dos catalisadores nesse contexto é a já citada guerra fiscal, que surge principalmente a partir da tributação na origem do ICMS, responsável por distorcer sobretudo a alocação da produção. Com efeito, os estados precisam fornecer incentivos e benefícios para atrair investimentos e aumentar sua arrecadação, o que cria uma conjuntura de competição interestadual e resulta na redução das receitas em termos agregados. Há ainda um problema logístico, no qual uma empresa pode alterar sua produção do estado de origem (A) para um outro (B) onde o custo de produção e importação é menor, mesmo que o produto final seja consumido em A no final de todo o processo. Evidentemente, há uma distorção logística que só existe por conta dos benefícios oferecidos em determinadas localizações pela dinâmica da guerra fiscal (APPY, 2024). Esse processo pode, finalmente, levar à queda de produtividade e competitividade das firmas nacionais.

A não neutralidade e base fragmentada aprofunda os gargalos da tributação indireta no Brasil. Há uma subtributação dos serviços e uma super tributação industrial, além da existência de impostos específicos (PIRES, 2024). Isso não somente restringe a base da tributação, mas também agravam o problema da complexidade. Ademais, o Ministério da Fazenda aponta a dificuldade atual de classificar o que é mercadoria e o que é serviço, considerando o contexto digital (BRASIL, 2023), causando mais um ponto contencioso do sistema.

Outra questão é a falta de transparência do sistema tributário. Com um número exagerado de alíquotas, dúvidas em relação à base ou incidência de impostos, benefícios fiscais, cumulatividade de impostos e isenções para determinadas categorias, a estrutura existente não permite a dedução exata da tributação cobrada. Esta é uma questão tão crítica que o Ministério da Fazenda descreveu como “praticamente impossível se saber a carga tributária efetivamente cobrada” (BRASIL, Ministério da Fazenda, 2023, p. 03) e Appy

³⁶ Em documento já citado e publicado pelo Ministério da Fazenda em 2023, com fonte do IBPT, foram editadas mais de 460 mil normas tributárias desde a Constituição Federal de 1988.

(2024)³⁷ exemplificou que o número exibido em notas fiscais em papel que diz respeito ao imposto pago sobre mercadorias não é nem um pouco confiável.

Além disso, a cumulatividade e restrição da recuperação de crédito são outros fatores que atrapalham o bom funcionamento da tributação. A cumulatividade aumenta em geral o valor da produção (PIRES, 2024), e incentiva artificialmente a verticalização das empresas (CCIF, 2016), ou seja, causa uma distorção em relação à organização ótima. Já em relação à dificuldade de recuperação de crédito, impostos estritamente cumulativos como o ISS não permitem geração de crédito em diversas etapas do processo de produção; no caso do ICMS e PIS/Cofins, a própria legislação das taxas restringe o direito ao crédito, de maneira que insumos que não sejam fisicamente incorporados no produto final não garantem tal direito (APPY, 2017). As características mencionadas desses impostos são grandes responsáveis pelo problema de cumulatividade do sistema (APPY, 2017).

Dessa forma, podemos elencar sucintamente as principais distorções do sistema de tributação indireto brasileiro como sendo: altíssima complexidade; deturpação das cadeias produtivas por incentivos adversos (como a guerra fiscal ou característica cumulativa das taxas); a tributação na origem estimulando a guerra fiscal; a não neutralidade do sistema; a fragmentação da base tributária; a ausência de transparência; a restrição do acesso ao crédito para empresas e grande cumulatividade dos impostos. A partir dessas disfunções, existem outros desdobramentos negativos. Tendo esses aspectos em vista, é preciso então discutir os objetivos da reforma tributária, os resultados esperados e projetados, bem como quais desses problemas serão potencialmente eliminados.

O Ministério da Fazenda resume as principais metas da reforma da tributação do consumo como sendo: i) causar crescimento econômico, além de gerar maior renda e emprego; ii) tornar o sistema mais equitativo, mitigando desigualdades; iii) diminuir a complexidade da estrutura e aprimorar a transparência (BRASIL, 2023).

As melhorias ligadas à primeira meta são o fim da guerra fiscal, brechas para diferenças interpretativas no judiciário e legislativo, fim da cumulatividade, redução de custos e de ineficiências. A partir disso, o Brasil poderá aproveitar potencial de crescimento não explorado. Quanto à segunda meta, o governo coloca que medidas como a tributação no destino, adoção de alíquota padrão e devolução de *cashback* auxiliarão na redução de desigualdades regionais e sociais. Já em relação à terceira, menor litígio, menor tempo requerido pelos contribuintes com conformidade tributária, regras simples e uniformes, não

³⁷ Essa referência diz respeito à fala de Appy no evento “12º Fórum de Economia da UnB”, realizado no dia 24/10/2024 às 12h (BRT) no Auditório Verde da FACE, Universidade de Brasília.

cumulatividade plena e base mais ampla são elencados como capazes de impactar positivamente no sentido de reduzir complexidade e favorecer atividade empresarial. Ademais, com maior transparência, os cidadãos têm mais conhecimento para exigir melhores serviços e mercadorias, tendo em vista o quanto de tributo será pago (BRASIL, 2023).

A emenda constitucional (EC) 132 promulgada em dezembro de 2023 dá as diretrizes da reforma tributária a ser instituída no Brasil. Esta aprovação foi um marco na história da democracia brasileira, tendo em vista que para uma mudança estrutural dessa magnitude, é preciso a colaboração e coalizão dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo. Ademais, a contribuição da chamada Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária é imprescindível para o desenvolvimento técnico da reforma, aspecto tão importante quanto os acordos políticos para implementação das alterações na tributação.

A introdução do IVA dual e eliminação consequente de cinco dos principais impostos sobre bens e serviços é a modificação basilar do sistema³⁸. O novo imposto será formado pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Há também a criação do Imposto Seletivo (IS), destinado à tributação de bens e serviços que prejudicam a saúde e o meio ambiente³⁹ (BRASIL, 2023, p. 04). O IBS substituirá o ICMS estadual e o ISS municipal, enquanto que na esfera federal, tanto IBS quanto a CBS assumirão o papel do PIS/Cofins e IPI. As duas partes que compõe o IVA dual serão administradas separadamente, entretanto regras como imunidades, base de incidência, regimes especiais e regras de creditamento/não cumulatividade serão as mesmas para ambas (BRASIL, 2023, p. 04).

Tratando do funcionamento do IVA, este incidirá “sobre cada operação com bens e serviços na cadeia econômica” (BRASIL, 2023, p. 05). Por outro lado, o fornecedor ou prestador ao longo da cadeia terá direito a crédito ligado aos tributos pagos em suas transações, de forma que as empresas são desoneradas e o “ônus econômico só recairá sobre o consumo final dos bens e serviços” (BRASIL, 2023, p. 05). Assim, ainda que o imposto seja cobrado ao longo de todo o processo produtivo, por conta do acesso ao crédito e consequente desoneração, o IVA é classificado como um imposto sobre o consumo final.

De acordo com Bernard Appy (2015, 2024), secretário extraordinário da reforma tributária, um bom IVA deve ter certas características como: a recuperação de crédito, que

³⁸ Os impostos que deixarão de ser cobrados são: PIS, Cofins, ICMS, ISS e IOF. É previsto um período de transição para descontinuação desses, veremos mais à frente.

³⁹ Por conta da natureza do seu objetivo, as alíquotas do IS devem ser cuidadosamente elaboradas, a fim de alcançar a meta de reduzir o consumo de tais itens e serviços, porém sem fortalecer o comércio ilegal e transações informais, o que prejudicaria a arrecadação. Ou seja, minimizar o consumo e informalidade enquanto maximiza a arrecadação.

minimiza a cumulatividade e desonera investimento (o que por sua vez, pode aumentar o PIB no longo prazo); a cobrança no destino; base mais ampla quanto possível, englobando todo tipo de atividade; regras simples e homogêneas. Além desses aspectos citados, o Ministério da Fazenda inclui nas qualidades da CBS e IBS: desoneração das exportações; a devolução ágil dos créditos acumulados; incidência sobre produtos importados, incluídos os digitais (BRASIL, 2023). Assim sendo, é notável que a modelagem da reforma busca seguir as recomendações técnicas para a incorporação do novo imposto. Appy (2024), em seminário que tratava da reforma⁴⁰, explicou que a meta é que o sistema brasileiro se torne referência mundial.

A EC 132 inclui também um teto para carga tributária; o objetivo é que não ocorra um aumento da carga tributária por conta da reforma. Assim, caso seja verificado em 2030 que as receitas de CBS e IBS superam o teto, a alíquota de referência será reduzida. Tratando de alíquotas de referências, estas “serão atribuídas para cada esfera federativa e valerão para a União, DF, cada estado e cada município até que o ente disponha sobre sua alíquota própria” (NUNES et al., 2024). O cálculo e eventual aplicação das alíquotas de referência⁴¹ objetivam a manutenção das receitas dos impostos já existentes que serão paulatinamente descontinuados, de maneira que o aumento das receitas advindas da CBS e IBS sejam equivalentes à diminuição da arrecadação de outros tributos ao longo da transição (NUNES et al., 2024). Ou seja, o objetivo é a manutenção da arrecadação, e não o aumento ou redução da carga.

Como supracitado, é previsto um longo processo de transição para execução da reforma. Foi estabelecido na EC 132 o início dessa faixa temporal em 2026 e final em 2033, no entanto, a distribuição completa de recursos e receitas entre entes federativos tem previsão para ser concluída em 50 anos (APPY, 2024; BRASIL, 2023; TAX GROUP, 2024⁴²). O ano de 2026 será como um “período de teste” (APPY, 2024): a alíquota-teste será de 1% (sendo 0,1% IBS e 0,9% CBS) e tem como objetivo medir o potencial arrecadatário do IVA dual (NUNES et al., 2024). No ano seguinte, começará a cobrança integral da CBS seguida da extinção do PIS/Cofins (NUNES et al., 2024; TAX GROUP, 2024). Em 2029 se dará início a cobrança do IBS ligado à descontinuação progressiva do ICMS e ISS, que serão reduzidos em 1/10 a cada

⁴⁰ Fala de Appy no evento “12º Fórum de Economia da UnB”, realizado no dia 24/10/2024 às 12h (BRT) no Auditório Verde da FACE, Universidade de Brasília.

⁴¹ “Fixadas em resolução do Senado Federal” (NUNES et al., 2024, p. 07).

⁴²Disponível em: <https://www.taxgroup.com.br/intelligence/reforma-tributaria-aprovada-entenda-os-principais-pontos/>. Acesso em: 6 dez. 2024.

ano, o mesmo servindo para benefícios fiscais associados aos antigos impostos. Finalmente, em 2033 serão extintos o ICMS e ISS e a cobrança plena do IBS será instituída (NUNES et al., 2024).

Além disso, a EC 132 propõe o sistema de *cashback* para a população de baixa renda. Esta política nada mais é que a devolução integral ou parcial da CBS e IBS aos contribuintes de menor renda, a fim de ressaltar a progressividade da tributação e mitigar a desigualdade. A determinação do montante a ser ressarcido está aberto para ser estabelecido em termos de lei complementar (NUNES et al., 2024). Essa é uma política importante na direção de acabar com a regressividade notória do sistema atual; Ibarra et al. (2021) mostram que o decil mais pobre da população paga cerca de 45% da renda em tributos indiretos, enquanto o decil mais rico despende apenas 13%. O projeto de lei complementar 68/2024 está atualmente em trâmite no Legislativo brasileiro, e entre uma série de complementos e propostas para guiar a reforma tributária, contém previsões de 100% para *cashback* da CBS e piso mínimo de 20% para o IBS para transações como compra de botijão de gás, pagamento de contas de luz, água e esgoto, além de piso de 20% para demais itens⁴³ (BRASIL, 2024).

A proposta de reforma recém aprovada inclui a criação de dois fundos de desenvolvimento. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) terá aportes para melhorar a equidade social, diminuindo a desigualdade. Em resumo publicado pela câmara dos deputados (NUNES et al., 2024, p. 20) e em documento do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2023, p. 21) constam que: “O FNDR tem o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, mediante a entrega de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal, segundo critérios definidos em lei complementar [...]”. Já o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros Fiscais tem como objetivo compensar os benefícios fiscais ligados ao ICMS que serão paulatinamente descontinuados junto ao imposto. As compensações serão pagas a partir de 2025 até o ano de 2033 (NUNES et al., 2024). A interrupção dos benefícios fiscais é ponto contencioso na discussão da reforma, e esse fundo com aportes da União visa contornar essa problemática.

Outra entidade da federação a ser criada na reforma é o Comitê Gestor do IBS, que é um órgão com independência técnica responsável pela condução da política tributária ligada ao IBS. Em trabalho conjunto com o Ministério da Fazenda, o Comitê será composto por membros representando os estados, DF e conjunto de municípios de cada estado; assim, serão

⁴³ Com autonomia para entes federativos determinarem seus patamares com base em cortes de renda e outras particularidades.

no total 54 membros (NUNES et al., 2024). É fundamental ressaltar a ausência de um representante direto da União em uma entidade com atribuições como:

- (i) editar regulamento único; (ii) uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto; (iii) arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação; e (iv) decidir o contencioso administrativo. (NUNES et al., 2024, p. 18).

Resumidamente, essas são as mudanças estruturais basilares para a reforma tributária brasileira, que constam na EC 132, promulgada no final de 2023. Além disso, projetos de lei complementar como o PLP 68/2024 devem ser discutidos e futuramente aprovados para detalhar as formas de execução de tópicos ainda em aberto ou que possuem apenas uma descrição abrangente. Agora, partimos para as análises do impacto econômico previsto com a reforma, e o que podemos esperar caso vejamos determinados caminhos sendo seguidos a partir do período de transição.

Em Ibarra et al. (2021) vê-se a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2017/2018 o quão regressivo é o sistema de tributação indireta no Brasil. No trabalho supracitado, são feitas simulações que substituem a tributação atual por um IVA de alíquota 26,9%⁴⁴ e outras em que os tributos federais indiretos são trocados por um IVA de 12%, e comparados aos dados para o estado de São Paulo (usado como *proxy* para o Brasil) nos anos já mencionados. Para o primeiro cenário, é interessante pontuar que a alíquota escolhida está dentro da faixa entre 25,45% e 27,5% estimada pelo Ministério da Fazenda em novembro de 2023 como possível valor da alíquota do IVA no Brasil⁴⁵ (SENADO, 2023). As simulações de equilíbrio parcial foram feitas a partir de estimativas da carga tributária dos tributos indiretos, considerando que o comportamento dos indivíduos e das firmas são imutáveis (IBARRA et al., 2021).

Em relação ao IVA de 26,9%, verificou-se um aumento no gasto com comida de R\$ 5,4 em comparação com o dispêndio anterior, o que pode ser preocupante considerando que a POF de São Paulo dos anos 2017/2018 indica que 32% da renda do decil mais pobre da população é direcionado para alimentos. No entanto, foi observado que domicílios desse mesmo decil teriam gastos agregados 10,2% menores. A simulação indica redução no dispêndio geral para todos os decis de renda, mas com impacto maior nas parcelas mais

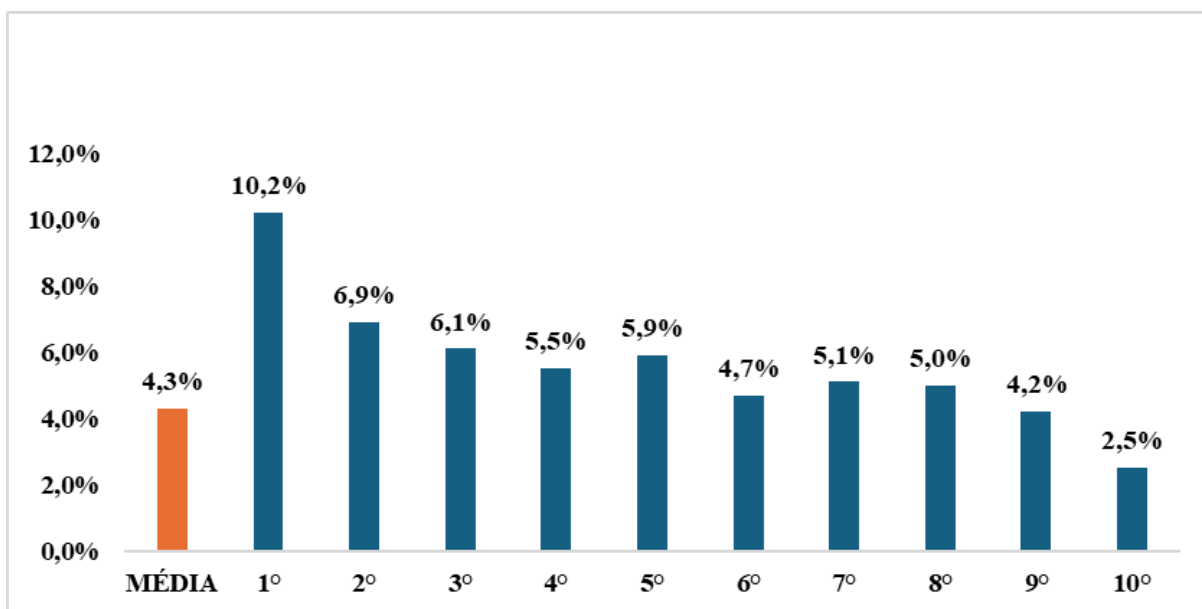
⁴⁴ Este foi o número calculado como alíquota de referência para o IBS em Orair e Gobetti (2019).

⁴⁵ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/21/reforma-tributaria-promulgada-principais-mudancas-dependem-de-novas-leis>. Acesso em 6 dez. 2024.

pobres, além de representar uma menor contribuição (em %) total dos mais pobres e maior contribuição pelos decis mais ricos (IBARRA et al., 2021).

Por outro lado, é preciso destacar que gastos com educação e comida evoluíram na simulação proposta, aumentando em média R\$ 7,2 e R\$ 10,4 respectivamente. Ainda assim, a queda nos gastos agregados foi impulsionada por setores importantes e que representam grande parte do consumo e da tributação atual, sendo os transportes (que inclui gasolina e transporte público) e despesas com habitação (como aluguel, contas de água, luz, esgoto e internet). Limitações a serem consideradas e apresentadas pelos autores ao analisar os resultados são a hipótese de não reação dos agentes, a incapacidade de inferir com precisão as receitas do governo e a provável subestimação dos gastos dos decis do topo de renda (IBARRA et al., 2021). O Gráfico 1 melhor demonstra a diminuição do dispêndio para todos os decis:

Gráfico 1: Diminuição do dispêndio como porcentagem da renda total, por decis de renda



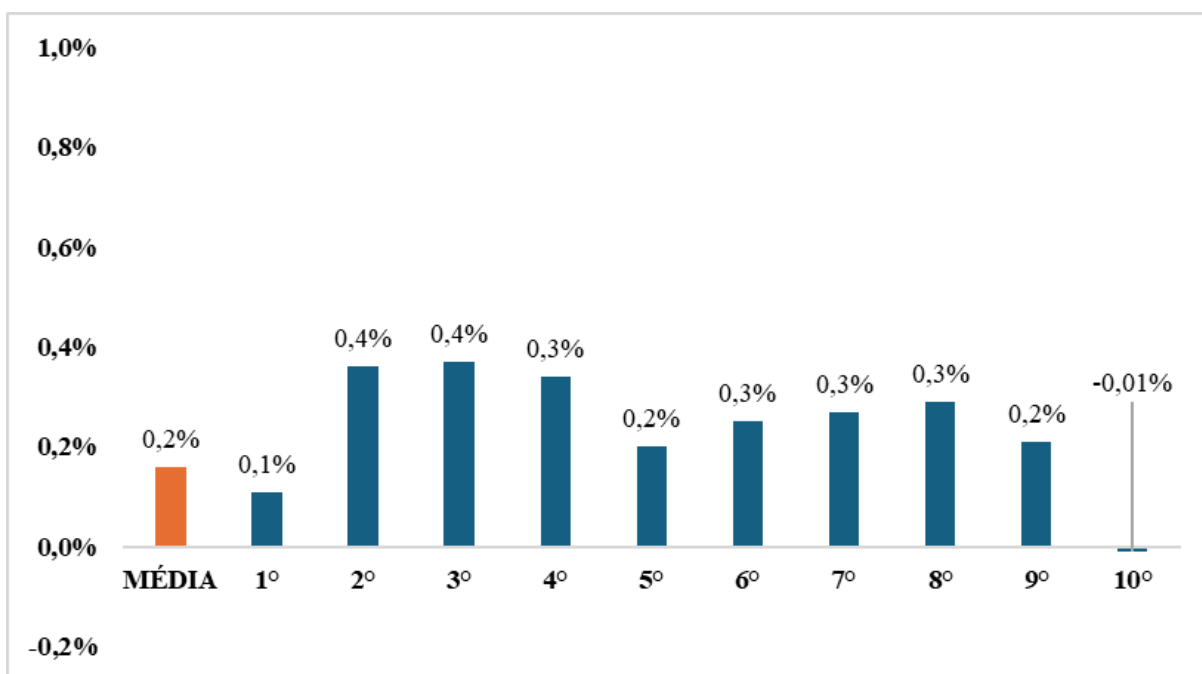
Fonte: Adaptado de Indirect Tax Incidence in Brazil Assessing the Distributional Effects of Potential Tax Reforms (IBARRA et al., 2021), a partir de dados da POF 2017/18 e simulação com VAT de 26,9%.

No Gráfico 2, pode-se observar o resultado de uma simulação da CBS de alíquota de referência de 12%, com categorias isentas como transporte público, alimentos essenciais e

transações de imóveis. Esta segunda simulação incorpora propostas presentes na EC 132, como a hipótese de alíquotas reduzidas ou isenção para alimentos destinados ao consumo humano e transporte público coletivo de passageiros rodoviário e metroviário de caráter urbano, semi urbano e metropolitano (BRASIL, 2023; NUNES, 2024). O que se observa é o resultado contrário: as despesas dos domicílios na verdade subiriam, em contraste com a simulação anterior, ainda que de maneira diminuta (IBARRA et al., 2021).

Outros resultados ligados ao bem estar das famílias foram encontrados por Cardoso et al. (2023). Ao avaliar impactos distributivos e macroeconômicos em dois cenários hipotéticos de compensação às famílias a partir de devolução do IBS, constatou-se que o “ganho de bem estar é significativamente maior para a classe da extremidade inferior, de 0 a 1 salários mínimos, comparativamente à todas as demais classes” (CARDOSO et al, 2023, p. 14). O estudo ainda elenca, um barateamento relativo de eletricidade, combustível, telecomunicações e vestuário em relação ao índice de preços médio do consumo das famílias (CARDOSO, et al., 2023). Em geral, ambos os trabalhos apontam para um ganho relativo maior para famílias de menor renda, sendo esses impactos distributivos causados principalmente pela alteração da tributação da origem para o destino.

Gráfico 2: Aumento do dispêndio como porcentagem da renda total, por decis de renda



Fonte: Adaptado de Indirect Tax Incidence in Brazil Assessing the Distributional Effects of Potential Tax Reforms (IBARRA et al., 2021), a partir de dados da POF 2017/18 e simulação com VAT de 26,9%.

Além do comportamento dos gastos domiciliares, existem outras variáveis a serem analisadas com a implementação do IVA. Bráulio Borges (2024) em publicação pela Folha de São Paulo afirmou que a reforma tributária pode contribuir para o fim de renúncias fiscais, que em suas contas somam montante considerável. O autor pondera que: “estamos falando de uma redução de cerca de R\$ 340 bilhões (R\$ 110 bilhões de tributos federais e R\$ 230 bilhões de ICMS estadual), cerca de 40% do montante atual de renúncias.” (BORGES, 2024)⁴⁶. Ainda assim, o pesquisador destaca que não há garantia que o governo arrecade todo o montante de renúncias no cenário em que elas de fato acabem.

Borges tratou também do tema da elevação do PIB potencial brasileiro. Analisando a PEC 45/2019 (que é a versão prévia da EC 132) em um trabalho conjunto com o CCiF, o pesquisador concluiu que “a redução de distorções alocativas e a redução do custo do investimento poderia elevar o PIB potencial brasileiro em cerca de 20% em 15 anos” (BORGES, 2020, p. 23). Appy (2024, citado por Poder 360) concorda com esta análise, e enxerga que do ponto de vista de ônus econômico a manutenção da complexidade do sistema atual representa cerca de 11% de perda do produto potencial. O secretário entende que somente a eliminação da cumulatividade de maneira assertiva pode representar um aumento de quatro a cinco pontos percentuais no PIB potencial brasileiro⁴⁷ (APPY, 2024). Já Pereira e Ferreira (2010) em abordagem microeconômica apontaram para 14% de crescimento a longo prazo em cenário conservador.

Sobre o último artigo citado, foram consideradas: “i) a desoneração da folha salarial; ii) a redução da cumulatividade da estrutura tributária; e iii) a desoneração dos investimentos.” (PEREIRA E FERREIRA, 2010, p. 201) como aspectos fundamentais de uma reforma tributária. Vale ressaltar que a PEC 45 e posterior EC 132 incluem diversos outros elementos que impactam positivamente na estimativa de incremento do PIB. Bráulio Borges (2020) discorre melhor sobre as diferenças entre as estimações dele e desse trabalho predecessor:

[...] os autores consideraram apenas os efeitos de um IVA Federal (sem considerar, portanto, os ganhos associados ao fim da guerra fiscal entre os estados); não consideraram os efeitos associados aos regimes diferenciados (gasto tributário); e, por fim, levaram em conta uma desoneração da folha salarial (com a contribuição

⁴⁶Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/braulio-borges/2024/11/reforma-tributaria-vai-acabar-com-quase-r-340-bilhoes-de-renuncias-fiscais.shtml>>. Acesso em 6 dez. 2024.

⁴⁷Disponível em: <[36](https://www.poder360.com.br/economia/appy-estima-alta-de-5-p-p-no-pib-com-fim-da-cumulatividade-tributaria/#:~:text=O%20secret%C3%A1rio%20extraordin%C3%A1rio%20da%20reforma,fim%20da%20cumulatividade%20de%20tributos.>. Acesso em: 6 dez. 2024.</p></div><div data-bbox=)

patronal passando de 20% para 14%), apenas parcialmente compensada pelo IVA-F (ou seja, na reforma simulada por eles, haveria alguma redução da carga tributária agregada). O exercício também não lida explicitamente com os custos de transação associados à conformidade tributária, um dos principais aspectos por detrás do espinhoso ambiente de negócios brasileiro. (BORGES, 2020, p. 17-18)

O trabalho de Borges (2020) explica esse incremento no PIB potencial como sendo puxado pelo crescimento da produtividade total dos fatores (esta última intimamente ligada à renúncia de gastos tributários) e dos investimentos como resultado da reforma. Além dessas duas variáveis, são consideradas a dispersão das alíquotas do ICMS cobrado na origem e a melhora do Índice *Business Regulations*⁴⁸. O autor justifica a sensibilização dessas variáveis classificadas como exógenas com base na literatura produzida acerca do tema, e usa modelo semi-estrutural com fundamentação econométrica para simular os impactos da aprovação da reforma (PEC 45/2019) com efeitos iniciais em 2021 (BORGES, 2020). A Tabela 3 ilustra os ganhos de PIB estimados ligado à cada uma dessas quatro variáveis, de 2021 até 2035.

Tabela 3: Decomposição dos ganhos de PIB potencial associados aos impactos diretos da reforma da PEC 45/2019

Ano	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Longo prazo
PIB potencial	0.0	0.4	0.6	1.3	1.8	3.0	4.6	6.2	8.1	10.2	12.3	14.8	17.0	18.9	24.0
Contribuição, em %															
Índice <i>BR</i>	100	99	96	72	71	59	51	46	42	39	38	38	37	37	36
Disp. ICMS	0	0	0	0	6	9	16	19	20	21	21	21	20	18	15
Gasto trib.	0	0	0	22	13	19	18	17	17	16	16	16	16	16	15
Preço relativo	0	1	4	6	10	13	15	18	21	23	25	26	27	29	39
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Adaptado de Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária consubstanciada na PEC 45/2019 (BORGES, 2020), a partir das simulações do estudo.

Tratando do que Bráulio Borges chamou de impacto indireto, uma variável de extrema relevância que a reforma poderia afetar é a dívida pública. Para estudar esse caso particular, Borges (2020, p. 18) assumiu “tanto no cenário base (sem reforma) quanto no cenário com reforma: a) uma carga tributária recorrente constante equivalente à média do período

⁴⁸ O autor explica que esse índice “entra no modelo como uma variável-síntese do ambiente de negócios, cuja variação afeta tanto a taxa de investimento como a PTF” (BORGES, 2020, p. 13).

2009-2018 (31,8% do PIB); e b) o cumprimento do teto de gastos até 2036”. Ademais, o autor previu para o cenário base uma trajetória de dívida⁴⁹ no patamar de 100%, assumindo as hipóteses supracitadas e o impacto negativo da pandemia (BORGES, 2020). No entanto, como sabemos, o teto de gastos certamente não será cumprido até 2036, e a dívida entre 2020 até o último dado de outubro de 2024 foi de 96,0% até 86,6%⁵⁰, sem oscilações bruscas (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2024).

Quanto aos resultados, considerando as hipóteses mencionadas e aprovação/execução hipotética da reforma em 2021, a trajetória apresentada é extremamente otimista e estritamente decrescente a partir de 2023, com a DBGG menor que 30% em 2036, último ano da simulação (BORGES, 2020). Essa estrutura seria justificada pelo aumento significativo no PIB, causando efeito denominador, enquanto a melhora da solvência fiscal diminui o risco país, facilitando uma taxa de juros mais branda, reduzindo assim o déficit operacional. Ademais, a valorização do câmbio real esperada com o crescimento do PIB e queda do risco-país reduzem o preço relativo do investimento (BORGES, 2020), em uma espécie de ciclo virtuoso.

Orair e Gobetti (2019) também contribuíram com simulações, neste caso para analisar efeitos distributivos, que buscavam medir as receitas estaduais caso um IBS nacional com alíquota referência de 26,9% baseado na PEC 45/2019 fosse implementado subitamente, sem período de transição. Para tal estimacão, foi preciso utilizar uma proxy para determinar a participação de cada estado e município na base tributável nova, tendo em vista que o Sistema de Contas Nacional (SCN) não conta com estatísticas do consumo das famílias desagregadas por municípios ou por estados. Os autores explicam que “a estratégia utilizada [...] foi partir da renda aferida pelo último censo do IBGE, de 2010, e da propensão média a consumir de cada Unidade da Federação (UF), calculada a partir dos dados da POF de 2008-2009.” (ORAIR E GOBETTI, 2019, p. 38-39).

Para o estudo em questão, obteve-se um resultado de dezenove UFs perdedoras e oito ganhadoras, em termos relativos, de modo que as ganhadoras eram em geral as consumidoras líquidas, mais pobres em termos relativos (Orair e Gobetti, 2019). Entretanto, os autores destacam que os impactos dentro das UFs, no que diz à distribuição entre os diferentes municípios, não foram captados na estimativa descrita. Ainda no mesmo trabalho, é apresentada uma projeção para os municípios: aproximadamente 70% seriam beneficiados

⁴⁹ O autor trata da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), com a manutenção do patamar proposto até 2036.

⁵⁰ Fonte: Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>>.

pela reforma, ainda com um ganho de arrecadação em relação aos estados (ORAIR E GOBETTI, 2019).

Além disso, esta é uma análise estática, que não considera os possíveis efeitos positivos sobre o PIB. Entende-se que em um curto prazo, bem anterior à conclusão dos até 50 anos de transição propostos para distribuição adequada das receitas, deve se observar um aumento nas receitas devido à mudança de tributação da origem para o destino (BORGES, 2020). A partir da hipótese de manutenção da carga tributária por todo o período projetado (31,8% do PIB), nos primeiros dez anos a arrecadação adicional superaria o trilhão (em R\$ constantes de 2019, ultrapassando o efeito esperado da reforma da previdência (BORGES, 2020).

Por outro lado, além do destaque para o fato de que existirão unidades da federação tidas como perdedoras em certos aspectos da reforma, é preciso salientar outros desafios que a aprovação da reforma em seu formato atual propõe. Segundo Appy (2024), a autoridade dos entes para gerir os tributos representa uma possível adversidade, bem como a distorção dos preços relativos que deve ocorrer após início da execução da reforma. O bom funcionamento do Comitê Gestor do IBS é imprescindível para atenuar os possíveis danos da reforma, pois tal ente tem não somente atuação sobre o quesito técnico, mas de certa forma político também. Dúvidas em relação à estrutura deste órgão, possível morosidade em suas obrigações e fiscalização do próprio Comitê surgem nesse contexto como possíveis entraves na efetiva aplicação das mudanças (CAMARGOS E TAUFNER, 2024).

O patamar das alíquotas do novo sistema tributário brasileiro também pode ser considerado como problemático. A carga tributária brasileira é alta, e como visto previamente, existem estimativas que indicam uma possível alíquota próxima à 28% para o IVA brasileiro. Caso seja este o caso, o Brasil poderia ter a maior alíquota de IVA do mundo. No entanto, ainda que seja de fato uma alíquota alta frente às de outros países é preciso analisar a estrutura de tributação como um todo; Melina Rocha (citada por BBC BRASIL, 2023)⁵¹ explica que não se pode comparar as alíquotas nominais sem entender que países de IVA menor podem tributar em maior volume a renda.

Pires (2023)⁵² complementa elencando possíveis falhas relacionadas à reforma. A proliferação de regimes especiais e ampliação de exceções são colocadas como ponto de preocupação, junto ao possível aumento do custo fiscal da União, possível consequência do

⁵¹ Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/c1v232ln645o>>. Acesso em: 02 jan. 2025.

⁵² Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/uma-analise-abrangente-da-reforma-tributaria>>. Acesso em: 02 jan. 2025.

elaborado sistema de compensações financeiras que foi desenvolvido a fim de viabilizar a aprovação da reforma.

A atuação de *lobbies* pode ser outro entrave para execução apropriada da reforma. Tentativas de proteger determinados produtos de serem taxados pelo Imposto Seletivo, por exemplo, podem ser bem sucedidas e conseqüentemente proliferar vantagens e regimes especiais em demasia. Como mostra Nakamura e Bressan (2024)⁵³, a indústria do álcool tenta excluir determinadas categorias da cobrança do IS, sendo que a expectativa é que produtos alcoólicos fossem mais onerados. Outra exemplificação dentro deste tema é a exclusão de refrigerantes do IS, bem como armas de fogo⁵⁴. Esses casos demonstram o poder de *lobby* significativo dentro do Congresso Nacional, e futuramente mais produtos podem ser isentos do IS via articulação do mercado junto aos legisladores.

O tema da reforma tributária tem ganhado cada vez mais relevância desde a aprovação da PEC 45/2019 em 2023. É imprescindível que se estude as estimativas feitas com técnicas adequadas e coerentes com a ampla literatura já publicada no Brasil sobre os potenciais ganhos de reforma e problemas da tributação atual. Assim sendo, tendo analisado também a recente fundamentação, estruturação, implementação e as conseqüências da reforma tributária indiana de 2017, podemos traçar no que o projeto brasileiro se assemelha, no que difere, o que se pode esperar com base na experiência indiana e o que pode ser incrementado ou modificado tendo em vista o impacto da introdução de um IVA. Este será o foco do capítulo 4.

5. Comparações e conclusões finais

O início da implementação da reforma tributária brasileira está previsto para 2026, com a introdução dos novos impostos IBS e CBS e gradual descontinuação dos impostos atuais. Ainda que as etapas de transição se iniciem em breve, ainda haverá um hiato de um ano até que essa fase comece, e como a transição como um todo será razoavelmente lenta, é factível afirmar que existem margens para alterações na atual Emenda Constitucional que trata da reforma, antes ou durante a troca do regime tributário. Assim sendo, é importante tratar dos aspectos comuns às reformas brasileira e indiana, e o que pode potencialmente ferir ou contribuir com a atual reforma no Brasil em caso de alterações conforme o tempo passa.

Antes de tratar das alterações contempladas nas duas reformas, vale avaliar brevemente o contexto dos países antes da reforma. O processo de aprovação da proposta

⁵³ Disponível em:

<<https://ojoioetrigo.com.br/2024/12/lobby-da-industria-do-alcool-pode-deixar-cervejas-e-cachacas-artesanais-d-e-fora-do-imposto-seletivo/>>. Acesso em: 05 jan. 2024

⁵⁴ Os produtos citados no parágrafo deveriam estar incluídos no IS, este último funcionando como *sin tax*.

indiana que entrou em vigor tramitou entre dezembro de 2014 até agosto de 2016 no parlamento bicameral do país (organização similar à brasileira), enquanto que no Brasil a reforma foi introduzida no Legislativo em 2019 e promulgada em dezembro de 2023. No entanto, ainda que o trâmite para aprovação das reformas não tenha sido tão extenso em ambos os casos, as discussões a respeito da necessidade de uma reforma perduraram por muitos anos antes de suas respectivas aprovações: os dois países tiveram de resolver ou compensar a competição interestadual originária da tributação na origem, o que gerou entraves burocráticos para a aceitação das reformas. Em suma, Índia e Brasil possuíam sistemas defeituosos de tributação indireta, e compartilhavam do mal da guerra fiscal entre os estados, o que tornava ainda mais desafiadora a promulgação das reformas.

Já ao tratarmos da introdução de um novo imposto, o IVA da Índia é separado em três principais impostos: *CGST*, *SGST* e *IGST*.⁵⁵ Esses tributos estão sob competência ou dos estados, ou do Governo Central, ou de ambos. O caso brasileiro é parecido quanto ao número de tributos, sendo os impostos introduzidos a CBS, o IBS e o IS. No entanto, os entes federativos que repartem competência dos impostos são a União, estados e municípios; ou seja, há uma ligeira diferença entre a Índia e Brasil nesse sentido, de forma que a competência e receitas da tributação são distribuídas diferentemente no caso brasileiro. Ter um ente federativo adicional participando da arrecadação dos tributos pode implicar no aumento da complexidade do sistema como um todo, se considerarmos que esse fator causa maior fragmentação da estrutura tributária e maior dificuldade em se chegar a consensos em casos de disputas e discordâncias ao longo de todo o processo de regulamentação e posterior à implementação em si da reforma tributária brasileira.

Uma semelhança importante é a criação de um órgão gestor da nova tributação introduzida: o Comitê Gestor do IBS no caso brasileiro, e o *GST Council* no caso indiano. Ambas as entidades têm liberdade para elaborar e interpretar determinados aspectos da política tributária. Nesse sentido, ter um ente técnico dedicado exclusivamente a garantir a boa operação do novo sistema deve ser positivo, ainda que demande esforços de profissionais do governo que já detém outras atribuições e também clareza de objetivos e atuações que ainda estão obscuros até o momento da escrita deste trabalho.

Em relação ao conselho indiano, esse foi responsável por contribuições impactantes como determinar a introdução da *E-Way Bill* em escala nacional a partir de abril de 2018, aprovar o lançamento de uma fatura eletrônica/digital com objetivo de reportar faturas sob o formato padrão do *GST* na Índia, introduzir um código QR dinâmico nas faturas para facilitar

⁵⁵ Há também o caso especial do *UTGST*.

pagamentos digitais, reduzir taxas (de 12% para 5%) sobre veículos elétricos e ônibus elétricos⁵⁶, entre outras medidas⁵⁷ (INDIA, 2024). Essas alterações ou inovações demonstram que o *Council* é capaz de impactar a estrutura ou política tributária do novo regime implementado, ainda que não seja uma entidade legisladora. Assim sendo, a criação do Comitê Gestor do IBS parece ser um passo na direção correta, mesmo dentro das limitações decorrentes de sua formação e operação. É importante que se encontre um ponto ótimo em que o Comitê detenha autonomia para propor e desenhar aperfeiçoamentos, mas que não possa impor alterações discricionariamente. Além disso, é fundamental delimitar quem participa do comitê e com quais atribuições, para que seja feito um trabalho coeso e isento, pensando no que é melhor para o país como um todo e evitando interferências políticas maléficas ao bom andamento do sistema.

Ainda a respeito de aspectos comuns, a modificação da tributação na origem para o destino está presente nas duas reformas. Assim como no Brasil, a Índia teve entraves em relação à aprovação da reforma por conta de estados que investiram em incentivos ou benefícios fiscais como estratégia de crescimento econômico, na tentativa de atrair empresas e ganhar competitividade em relação aos outros estados. Tais regiões já detinham uma determinada estrutura produtiva adaptada ao sistema vigente, e a simples troca do princípio da tributação para o destino afetaria diretamente o que até então era a estrutura ótima para o estado em questão.

No entanto, essa mudança é amplamente defendida pela literatura econômica, e é um dos pilares fundamentais da reforma brasileira. Essa é uma medida que é capaz de: eliminar o problema da guerra fiscal, mitigar benefícios que distorcem a otimização alocativa e logística da produção e diminuir a desigualdade entre regiões mais ricas e mais pobres. Este último motivo é fundamental, visto que regiões mais desenvolvidas têm maior capacidade produtiva e assim detêm maior arrecadação. Caso o princípio seja invertido, a expectativa é que comparativamente os estados brasileiros mais pobres sejam mais beneficiados e os mais ricos prejudicados (NERY, 2023).

A respeito do tema de entraves de aprovação e ganhadores ou perdedores da reforma, é preciso pontuar as diferenças entre as transições nos dois países avaliados. Na Índia, a reforma aprovada em 2016 já foi implementada no ano seguinte, em julho de 2017. O Brasil aprovou ainda em 2023 a PEC 45/2019, no entanto apenas em 2026 as mudanças começam de fato. Ainda, a Índia não estabeleceu de maneira gradual a reforma, mas investiu em educar a

⁵⁶ O Conselho argumenta que foram ações para incentivar iniciativas de energia limpa.

⁵⁷ Disponível em: <<https://gstcouncil.gov.in/about-us>>. Acesso em 05 jan. 2025.

população e firmas acerca do novo sistema; são lançados periodicamente numerosos documentos que tratam tanto de resultados quanto de mudanças futuras ligados ao *GST*, publicados em inglês e em hindi. Além disso, foi determinado que normas ligadas à taxaçoão que não se adequassem à nova estrutura aplicada (prevista pela *122th Amendment Bill*) deveriam ser atualizadas ou corrigidas em até um ano, caso contrário iriam expirar (INDIA, 2014).

Em suma, o *GST* foi introduzido de maneira praticamente definitiva um ano após sua aprovação, e o período de transição para a nova tributação estava ligado às compensações prometidas aos estados, e durariam apenas cinco anos. Ou seja, a transição da Índia foi rápida e um tanto brusca, mas com foco grande em transparência do governo em relação às novidades e resultados. Ademais, a introdução do novo imposto se deu junto ao sistema *GSTN* e ao *GST Council*, o que certamente facilitou o processo de adaptação. Este modelo de transição é estritamente diferente do caso brasileiro, que prevê quase uma década até que a transição plena seja completada. A troca gradual do sistema tributário pode amenizar possíveis danos, e, portanto, tem papel fundamental na aceitação da reforma em termos burocráticos e legislativos; porém, sabemos que melhorias esperadas em termos de maior arrecadação, crescimento econômico e ganhos de produtividade só serão melhor observadas no longo prazo, e o perfil de transição aprovado no Brasil pode ser responsável por postergar resultados positivos esperados da reforma, além de abrir margem para discussões e mudanças durante o percurso, alterando as previsões estimadas iniciais de ganhos.

Em relação ao número de alíquotas e isenções, a maioria dos especialistas entendem que quanto menos, melhor. Nos casos de Brasil e Índia, são previstos regimes especiais (entre outros) para serviços como os de saúde, educação e transporte; no caso do Brasil há maiores especificações para determinar uma alíquota reduzida ou isenção completa para determinados serviços e produtos. Ainda que em análise isolada a proposta brasileira tenha uma quantidade notável de exceções e especificidades, ao compararmos com o sistema vigente há uma melhora significativa, e a simples eliminação de impostos como o ICMS já mitiga largamente o problema do *compliance* tributário existente no país⁵⁸. Vale citar que o regime favorecido da Zona Franca de Manaus será mantido mesmo com a reforma. Por outro lado, além dos regimes que reduzem a tributação, há certas mercadorias e serviços que serão mais onerados,

⁵⁸ A ver tabelas do ICMS.

como é o caso de loterias, álcool para consumo e cigarros; nesse caso, o objetivo do tributo está mais associado com o desestímulo de consumo desses produtos.⁵⁹

Tratando de outros aspectos, o fim da tributação em cascata na Índia facilitou a recuperação de crédito com a introdução do *Input Tax Credit*. Para o Brasil, está prevista também o fim da cumulatividade tributária, e, ainda que existam exceções, a base para recuperação de crédito pode ser considerada ampla. Esse é um avanço basilar em direção à não cumulatividade plena. Diferentemente da conjuntura indiana, a proposta da EC 132 inclui ainda a possibilidade de *cashback* em determinadas circunstâncias, o que deve mitigar o fardo dos tributos sobre consumo para população de baixa renda, e, assim, reduzir em parte a desigualdade de renda.

Dessa forma, as duas reformas abordadas ao longo deste trabalho compartilham certas semelhanças, principalmente quanto à estrutura geral da nova tributação. A literatura que trata do assunto é ampla e há certo consenso a respeito de diversos aspectos de um bom tributo e uma boa conjuntura tributária, o que explica a similaridade entre duas reformas em países muito diferentes. É importante ressaltar que 174 países adotam o IVA, segundo a OCDE (2022), e é considerado o padrão ouro no debate internacional a respeito de tributação. Portanto, por mais que existam imperfeições na proposta brasileira e algumas incongruências quanto à experiência internacional, é um primeiro passo importantíssimo na direção certa.

Varsano (1996) já apontava para as distorções do modelo de tributação do consumo no Brasil, o que demonstra o quão longo é o debate acerca do tema. Appy (2015) há quase uma década sintetizou com excelência recomendações para uma reforma de boa qualidade no país:

“A solução para os problemas dos tributos sobre bens e serviços no Brasil é bem conhecida. A maioria dos especialistas concorda que é preciso fazer uma reforma que aproxime o máximo possível estes tributos de um IVA, seguindo as melhores práticas internacionais, ou seja, com base ampla de bens e serviços, crédito abrangente e um sistema eficaz de ressarcimento de créditos, uma ou poucas alíquotas, poucos ou nenhum regime especial, incidência sobre o valor líquido de impostos e cobrança no destino.” (APPY, 2015, p. 06).

Tendo em vista a aprovada reforma brasileira, muitas das características desejáveis citadas estão contempladas. Após demorados anos de discussões, o Brasil pode abandonar um dos piores sistemas de tributação do mundo e se tornar uma das referências no assunto. Assim, mesmo que existam problemas e que novos desafios devam surgir durante a longa transição, há razão para sermos otimistas. A aprovação de uma reforma com potencial tão

⁵⁹ Ainda assim, há o lado de que se busca maior arrecadação do conhecido “imposto do pecado”. Um caso clássico é a redução dos gastos com saúde (que podem ser reinvestidos em outras áreas) decorrente dos danos causados pelo cigarro ou álcool.

profundo de impacto positivo de longo prazo deve ser celebrada, e pode ser um marco para que o Brasil priorize e aprove políticas tecnicamente fundadas, que podem resultar em ganhos de produtividade e crescimento econômico.

6. Referências Bibliográficas

AFONSO, José Roberto; DE CASTRO, Kleber Pacheco; LUKIC, Melina Rocha. **ICMS: crise federativa e obsolescência**. Revista Direito GV, V. 14 N. 3, Set/Dez 2018.

AHUJA & AHUJA CHARTERED ACCOUNTANTS. **GST Practical Guide - Input Tax Credit**. Disponível em: <<https://www.ahujaandahuja.in/gst-practical-guide-input-tax-credit>> Acesso em: 31 out. 2024.

ALAM, Majid. **GST: A game changer of the Indian economic system with special focus to E-way bill in India**. International Journal of Civil Law and Legal Research, 2021, p. 53-57.

APPY, Bernard; PIRES, Manoel. **12º Fórum de Economia. Desafios do sistema tributário, da aprovação da reforma tributária e perspectivas para o futuro.** 24 out. 2024.

APPY, Bernard. **A Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019.** Apresentação de slides. Centro de Cidadania Fiscal. 2020 Disponível em: <<https://ccif.com.br/apresentacoes/>>.

APPY, Bernard. **Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado.** Interesse Nacional, v. 8, n. 31, p. 65-81, 2015.

APPY, Bernard. **Tributação e produtividade no Brasil.** Anatomia da produtividade no Brasil, p. 323-360, 2017.

BERI, Yogita. **Problems and Prospects of Goods and Services Tax (GST) in India.** Economic Affairs (Quarterly Journal of Economics), vol. 56, no. 4, p. 353-357, 2011.

BICHARA, Luiz Gustavo. **Reforma tributária: os desafios que ainda precisam ser superados.** Millenium Papers - 22ª edição, p. 01-15, 2023

BHALLA, N.; SHARMA, R. K.; KAUR, I. **Effect of Goods and Service Tax System on Business Performance of Micro, Small and Medium Enterprises.** SAGE Open, 2023.

BORGES, Bráulio. **Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária consubstanciada na PEC 45/2019.** Nota técnica preparada para o Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), 2020.

BRASIL. **Custo de conformidade do sistema atual é um “peso morto para a sociedade”, diz Appy.** Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/custo-de-conformidade-d-o-sistema-atual-e-um-201cpeso-morto-para-a-sociedade201d-diz-appy>>. Acesso em: 06 dez. 2024.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 132.** DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO Publicado em: 21/12/2023 | Edição: 242 | Seção: 1 | Página: 1

BRASIL. **Reforma Tributária – Perguntas e Respostas.** Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria_.pdf/view>. Acesso em: 06 dez. 2024.

CARDOSO, Débora Freire; DOMINGUES, Edson Paulo. **Reforma da tributação indireta e políticas de compensação aos mais pobres no Brasil: impactos macroeconômicos e distributivos.** Universidade Federal de Minas Gerais, 2022.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL. **Custos de conformidade à tributação no Brasil.** 11 mai. 2017. Disponível em: <https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/07/NT_Custos-de-conformidade_v2.pdf>. Acesso em 02 jan. 2025.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL. **Distorções do Sistema Tributário Brasileiro.** Agosto, 2016. Disponível em: <<https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/>>.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL. **Nota Técnica nº 02: Alíquota única do IBS.** Brasília, 2017. Disponível em: <<https://ccif.com.br/notas-tecnicas/>>.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL. **Reforma do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços.** Brasília, 2019. Disponível em: <<https://ccif.com.br/apresentacoes/>>.

DANDONA, Iti; TOMAR, Praveen Kumar; GUPTA, Sandeep Kumar; VERMA, Subhash Kumar. **GST Dynamics in India: exploring state revenue trends, GDP Impact, and economic resilience.** Multidisciplinary Reviews, 2024.

DEBROY, Bibek; MISRA, Devi Prasad. **India on the Move An examination of the volume and direction of internal trade in India.** Indian Public Policy Review, p. 01-26, 2023.

DE LA FERIA, Rita; KREVER, Richard. **Ending VAT exceptions: Towards a Post-Modern VAT.** Wolters Kluwer, p. 3-36, 2013.

DESHMUKH, Arun Kumar; MOHAN, Ashutosh; MOHAN, Ishi. **Goods and Services Tax (GST) Implementation in India: A SAP– LAP–Twitter Analytic Perspective.** Global Journal of Flexible Systems Management, p. 165–183, 2022.

DEY, Amar Ranjan. **GST: It's Impact in Common Man in India.** International Journal of Management, Volume 7, Issue 3, 2020.

DHINGRA, JOY; **Utilization of ITC (Input Tax Credit): the core provision of GST.** Research Review International Journal, Volume-03, Issue-11, 2018.

ECONOMIC TIMES. **Long-haul trucks covering greater distance post-GST: Govt study.** Disponível em: <https://economictimes.indiatimes.com/industry/transportation/long-haul-trucks-covering-greater-distance-post-gst-govt-study/articleshow/62126045.cms#google_vignette>. Acesso em: 15 out. 2024.

EICHFELDER, Sebastian; VAILLANCOURT, François. **Tax compliance costs: A review of cost burdens and cost structures.** arqus Discussion Paper No. 178, November 2014.

GARG, Shubham; KUMAR, Sanjeev; **Goods and Service Tax and its implications on revenue efficiency of sub-national governments in India: an empirical analysis.** Haryana School of Business, 2023.

GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. **Reforma tributária no Brasil. Princípios norteadores e propostas em debate.** Novos estudos CEBRAP, 2018.

GOUVEIA, Carlos Marcelo; **A reforma da tributação sobre o consumo na Índia.** Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, v. 7, n. 9, julho/dezembro, 2019.

GOVERNMENT OF INDIA. **About GST – History.** Disponível em: <<https://www.gst.gov.in/about/gst/history>>. Acesso em: 15 out. 2024.

GOVERNMENT OF INDIA. **The Constitution (One Hundred And First Amendment) Act.** Nova Delhi, 08/09/2016.

GOVERNMENT OF INDIA. **The Constitution (One Hundred And Twenty Second Amendment) Bill.** 2014.

GOVERNMENT OF INDIA. **The Goods and Services Tax (Compensation to States) Act, 2017.** New Delhi: Lok Sabha Secretariat, 2017.

GOVERNMENT, Union. **Report of the comptroller and Auditor General of India for the year ended March 2018.** Report n. 11, 2019.

IBARRA, Gabriel Lara; RUBIÃO, Rafael Macedo; FLEURY, Eduardo. **Indirect Tax Incidence in Brazil: Assessing the Distributional Effects of Potential Tax Reforms.** Poverty and Equity Global Practice, 2021.

KANDA, Rohit; HANDA, Harish; KUMAR, Vinay; BHALLA, G. S. **Impact of GST on the Working of Rural India - A Study Assessing the Impacts of the New Taxation System on Business Sector in Lower Himachal Pradesh.** International Journal of Management, Volume 6, jun. 2018.

KRISHNA, Swathy; SHACHEENDRAN, V. **Impact of Goods and Services Tax on the Economic Growth of India.** Gokhale Institute of Politics and Economics, mar. 2024.

KUMAR, Mohan. **E-Way Bill in GST: Provisions and Problems.** Think India Journal, Vol 22 - Issue 14, Dez/2019

KUMAR, Pankaj; SARKAR, Subhrangshu Sekhar. **Goods and service tax in India: problems and prospects.** Asian Journal of Management Research, 504 Volume 6 Issue 3, 2016.

LIVEMINT. **Extend GST compensation payment by 5 years: States** Disponível em: <<https://www.livemint.com/news/india/extend-gst-compensation-payment-by-5-years-states-1640892930712.html>>. Acesso: 07 nov. 2024

LUKIC, Melina Rocha. **A tributação sobre bens e serviços no Brasil: problemas atuais e propostas de reforma.** Desafios da nação, artigos de apoio (IPEA), 2018.

MANKIW, Gregory N. **Macroeconomia.** Editora LTC, Oitava Edição, 2014.

NERY, Pedro Fernando. **O que seria uma boa reforma tributária?** Millenium Papers - 19ª edição, p. 01-14, 2023.

NUNES, Fabiano da Silva; ARAUJO, José Evande Carvalho; OLIVEIRA, Marco Antônio Moreira de; PALOS, Aurelio Guimarães Cruvinel e. **Síntese do Conteúdo da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023 (Reforma Tributária).** Consultores Legislativos da Área III Direito Tributário e Tributação, Consultor Legislativo da Área IV Finanças Públicas, 2023.

MEDEIROS, Guilherme. **A Reforma Tributária Indiana de 2017 e o seu Papel no Desenvolvimento Socioeconômico do País. Lições para a Reforma da Tributação do Consumo no Brasil.** Revista Direito Tributário Internacional Atual, 2024.

MENDES, Marcos José. **Os sistemas tributários de Brasil, Rússia, China, Índia e México: comparação das características gerais.** Consultoria Legislativa do Senado Federal, Out, 2008

NAYAR, Anand; SINGH, Inderpal. **A Comprehensive Analysis of Goods and Services Tax (GST) in India.** Indian Journal of Finance, 2018.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Reforma Tributária e Federalismo: Uma Análise das Propostas de Criação de um Novo Imposto sobre o Valor Adicionado para o Brasil.** Texto para discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019.

PEREIRA, Ricardo A. de Castro; FERREIRA, Pedro Cavalcanti. **Avaliação dos Impactos Macro-Econômicos e de Bem-Estar da Reforma Tributária no Brasil.** Revista Brasileira de Economia, v. 64, n. 2, p. 191-208, 2010.

PIANCASTELLI, Marcelo; PEROBELLI, Fernando. **ICMS: evolução recente e guerra fiscal.** Texto para discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 1996.

PIRES, Manoel; DOS SANTOS, Cláudio. **A economia política e os impactos macroeconômicos da elevação da carga tributária brasileira na última década: um contexto para o PAC.** Economia & Tecnologia, p. 11-22, Ano 03, Vol. 08 –Jan./Mar. de 2007.

PIRES, Manoel. **Uma análise abrangente da reforma tributária.** Blog do IBRE, 15 ago. 2023. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/uma-analise-abrangente-da-reforma-tributaria>>. Acesso em: 10 jan. 2025.

PODER 360. **Appy estima alta de 5 p.p no PIB com fim da cumulatividade tributária.** Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/economia/appy-estima-alta-de-5-p-p-no-pib-com-fim-da-cumulatividade-tributaria/#:~:text=O%20secret%C3%A1rio%20extraordin%C3%A1rio%20da%20reforma.fim%20da%20cumulatividade%20de%20tributos.>>>. Acesso em: 6 dez. 2024.

PRS LEGISLATIVE RESEARCH. **The Goods and Services Tax (Compensation to States) Bill, 2017.** Disponível em: <<https://prsindia.org/billtrack/the-goods-and-services-tax-compensation-to-states-bill-2017>>. Acesso em: 05 nov 2024.

RAO, M. Govinda. **Goods and Services Tax in India: Progress, Performance & Prospects.** Oxford University Press, 2022.

RAO, Ramana; **Input Tax Credit under GST in India: An Overview.** International Journal of Exclusive Global Research - Vol 3, Issue - 2 Feb, 2019.

RAO, Ramana; **E-Way Bill: A Bird's Eye View.** Gavesana Journal of Management / Vol. 9, Issue 1 & 2, Jan - Dez 2017.

RUPA, R. **GST in India; an overview**. International Education & Research Journal (IERJ), 3(2), p. 88-89, 2017.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; PASSOS, Luana; Guedes, Dyeggo Rocha. **Reforma tributária no Brasil: por onde começar?** Saúde em Debate, Rio de Janeiro, V. 42, p. 212-225, Nov/2018.

SINGHAL, Nikita; GOYAL, Shikha; SHARMA, Divya; KUMARI, Sapna. **Do Goods and Services Tax Influence the Economic Development? An Empirical Analysis for India**. Vision, 2022.

SINGH, Shambu Nath; TIWARI, Hemlata. **Goods and Service Tax: Economic Revival of India**. Paradigm, 2018.

SODARAN, Athullya K. **Evaluation of Goods and Service Tax in India based on manufacturing and GDP**. Aureole, 2019.

STATISTA. **Rural and urban population in India**. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/621507/rural-and-urban-population-india/#:~:text=Around%20908.8%20million%20people%20in,during%20the%20measured%20time%20period>>. Acesso em 14 nov. 2024.

TAX GROUP. **Reforma tributária aprovada - entenda os principais pontos**. Disponível em: <<https://www.taxgroup.com.br/intelligence/reforma-tributaria-aprovada-entenda-os-principais-pontos/>>. Acesso em: 6 dez. 2024.

THINK SCHOOL. **How GST has CHANGED/ MESSED UP the Indian Economy? Indian Business Case Study (Corrected Video)**. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=akZ2R4RDDpY&ab_channel=ThinkSchool> Acesso em: 15 out. 2024.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Brasília: Ipea, 1996. (Texto para Discussão, n. 405). Disponível em <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1839>>. Acesso em 31 out. 2024

VARSANO, Ricardo. **A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. Rio de Janeiro, 1997.

WORLD BANK. **GDP growth (annual %) - India**. Disponível em:<<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=IN>>. Acesso em: 14 nov. 2024

