

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE  
CONFLITOS**

**EDUARDO AUGUSTO GONÇALVES DAHAS**

**SÍLZIA ALVES CARVALHO**

**GABRIELLE SCOLA DUTRA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

F723

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Eduardo Augusto Gonçalves Dahas, Sílzia Alves Carvalho, Gabrielle Scola Dutra – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-075-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Formas consensuais. 3. Solução de conflitos. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

## FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

---

### **Apresentação**

A presente obra é fruto do Grupo de Trabalho de Artigos “Formas Consensuais De Solução De Conflitos I”, coordenado pelos professores Gabrielle Scola Dutra, Eduardo Augusto Gonçalves Dahas e Sílzia Alves Carvalho, no âmbito do XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF, evento organizado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), que reúne as pesquisas desenvolvidas por pesquisadores da área do Direito, com a temática central: um olhar a partir da inovação e das novas tecnologias, realizado entre os dias 27, 28 e 29 de novembro de 2024.

No contexto dos limites e das possibilidades da implementação de formas consensuais de solução de conflitos, sabe-se que o cenário da sociedade atual apresenta um horizonte de complexidades que se manifestam, incentivando o surgimento de conflitos de diversas naturezas. Nesse contexto, os conflitos se intensificam a partir de duas dimensões: o conflito negativo e o conflito positivo. O conflito negativo é caracterizado por uma conotação destrutiva, baseado em arranjos problemáticos que se sustentam em relações adversárias, culminando em um cenário de hostilidade com a intenção de aniquilar o Outro.

Por outro lado, o conflito positivo é uma forma criativa de transformação, cujo movimento contribui para o progresso civilizacional, sendo reconhecido como um potencial para transformar a realidade das pessoas envolvidas. O conflito positivo transforma os envolvidos no liame conflitivo e impacta seus modos de ser, agir e estar no mundo, ao afastar a violência e adotar métodos mais colaborativos e fraternos para sua resolução. Nesse sentido, fala-se em processos de autorresponsabilização, que emergem na estrutura comportamental humana ao abrir espaço para novos mecanismos de lidar com os conflitos por intermédio de formas consensuais de solução de conflitos.

Logo, constata-se que as seguintes pesquisas, apresentadas no Grupo de Trabalho de Artigos “Formas Consensuais De Solução De Conflitos I”, contribuem para demonstrar as potencialidades das formas consensuais de resolução de conflitos no contexto do Direito: A mediação como forma efetiva de solução dos conflitos que envolvem violência doméstica; A solução consensual de conflitos no Brasil e uma análise comparativa entre sistemas jurídicos estrangeiros; A solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos no âmbito do Tribunal de Contas da União; A tecnologia e a resolução online de conflitos através do pluralismo jurídico; O acordo de não persecução civil no âmbito eleitoral: análise

das potencialidades sob a perspectiva normativa do Conselho Nacional do Ministério Público; O acordo de não persecução penal e sua utilização para a resolução dos conflitos decorrentes dos novos crimes em Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021);

A aplicabilidade da arbitragem ambiental no Direito Brasileiro: vantagens e limites; As novas perspectivas da atuação notarial: a inclusão do art. 7-a na Lei 8.935/1994 e seu impacto na mediação e arbitragem; Gênero, moralidade e categorias de pertença em sessões de mediação familiar no Tribunal; Justiça restaurativa e círculos de construção de paz: um relato de experiência no centro de atendimento socioeducativo Santa Luzia em Pernambuco; Mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos no Brasil: análise da contribuição para a melhoria da prestação jurisdicional; Métodos adequados de solução de conflitos - MASCS – conexões com a teoria do agir comunicativo de Jurgen Habermas; O ANPP e a reparação dos danos nos crimes tributários; Práticas de justiça restaurativa em acordos de não persecução penal: a experiência da Justiça Federal de Mogi das Cruzes/SP; processo estrutural e solução negociada de conflitos: resolução de casos complexos por meio de reclamação pré-processual; Reforma Tributária Brasileira: um caminho para a justiça fiscal e a prevenção de conflitos;

Conselho Nacional de Justiça e políticas públicas de combate à violência doméstica no Brasil: análise do protocolo para julgamento com perspectiva de gênero; Análise das políticas judiciárias nacionais de enfrentamento à violência contra a mulher e o exemplo mexicano; Acordo de não persecução penal e sua utilização para a resolução dos conflitos decorrentes dos novos crimes em licitações e contratos administrativos (lei 14.133/2021); Mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos no Brasil: análise da contribuição para a melhoria da prestação jurisdicional; a justiça restaurativa e a sua relação com a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos.

Desejamos uma ótima leitura!

Gabrielle Scola Dutra (Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ)

Eduardo Augusto Gonçalves Dahas (Faculdade Anhanguera de Belo Horizonte - Unidade Antônio Carlos)

Sílzia Alves Carvalho (Universidade Federal de Goiás - UFG)

# **REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: UM CAMINHO PARA A JUSTIÇA FISCAL E A PREVENÇÃO DE CONFLITOS**

## **BRAZILIAN TAX REFORM: A PATH TO TAX JUSTICE AND CONFLICT PREVENTION**

**Lazaro Antonio Mazaro Junior  
Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro**

### **Resumo**

Este trabalho examina a reforma tributária no Brasil como um mecanismo para simplificar o sistema fiscal, promover a equidade tributária e mitigar conflitos. A questão central aborda a complexidade e a ineficiência do sistema tributário brasileiro, fatores que intensificam a litigiosidade e afetam a confiança dos contribuintes nas instituições. O estudo tem como objetivo principal avaliar de que maneira a reforma tributária pode diminuir os conflitos fiscais, propondo um sistema mais integrado e transparente. A metodologia adotada consistiu em uma revisão bibliográfica que identificou as falhas do sistema atual, analisou propostas de reforma, como a PEC 45/2019, e discutiu recomendações para um sistema mais justo e eficaz. Os achados sugerem que a simplificação dos tributos, a eliminação de isenções inadequadas e a modernização da administração tributária, aliada ao uso de tecnologias avançadas e a implementação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, são essenciais para reduzir a litigiosidade. Conclui-se que a reforma tributária deve ser encarada como uma oportunidade para transformar o sistema fiscal, promovendo maior coesão social, eficiência econômica e confiança nas instituições.

**Palavras-chave:** Reforma tributária, Conflitos fiscais, Justiça fiscal, Prevenção de conflitos, Simplificação

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This paper examines tax reform in Brazil as a mechanism to simplify the fiscal system, promote tax equity, and mitigate conflicts. The central issue addresses the complexity and inefficiency of the Brazilian tax system, factors that intensify litigation and affect taxpayers' trust in institutions. The main objective of the study is to evaluate how tax reform can reduce fiscal conflicts by proposing a more integrated and transparent system. The methodology adopted consisted of a literature review that identified the shortcomings of the current system, analyzed reform proposals such as PEC 45/2019, and discussed recommendations for a fairer and more effective system. The findings suggest that tax simplification, the elimination of inappropriate exemptions, and the modernization of tax administration, combined with the use of advanced technologies and the implementation of alternative

conflict resolution mechanisms, are essential to reduce litigation. It is concluded that tax reform should be seen as an opportunity to transform the fiscal system, promoting greater social cohesion, economic efficiency, and trust in institutions.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Tax reform, Fiscal conflicts, Tax justice, Conflict prevention, Simplification

## 1 INTRODUÇÃO

A reforma tributária é um tema recorrente e amplamente debatido no Brasil, considerado essencial para enfrentar a complexidade e a ineficiência do atual sistema tributário. Caracterizado por uma multiplicidade de tributos, alíquotas variadas e regras frequentemente contraditórias, o sistema impõe desafios tanto para os contribuintes quanto para o Estado, resultando em uma elevada carga administrativa e um ambiente marcado pela insegurança jurídica. A complexidade estrutural do sistema tributário brasileiro é um fator crítico que intensifica a litigiosidade fiscal, elevando os custos econômicos e sociais decorrentes das disputas entre contribuintes e as diferentes esferas governamentais.

O problema central abordado neste estudo é a elevada litigiosidade tributária no Brasil, alimentada pela ambiguidade das normas e pela aplicação inconsistente das regras fiscais. A falta de clareza e previsibilidade nas normas tributárias cria um ciclo contínuo de conflitos, prejudicando não apenas o ambiente de negócios, mas também a confiança dos contribuintes nas instituições públicas. Esse cenário torna urgente a necessidade de reformas que simplifiquem o sistema, promovam a transparência e estabeleçam uma justiça fiscal mais equitativa. A questão que se coloca é como a reforma tributária pode ser utilizada como um instrumento eficaz de prevenção de conflitos, contribuindo para a construção de um sistema mais coeso e menos sujeito a litígios.

A relevância deste estudo reside na análise da reforma tributária sob uma perspectiva inovadora: a prevenção de conflitos. A discussão sobre a reforma tributária no Brasil, até o momento, tem se concentrado predominantemente nos aspectos econômicos e na eficiência da arrecadação. No entanto, a simplificação das normas fiscais também possui um papel crucial na redução da litigiosidade, ao diminuir as interpretações divergentes e facilitar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais. Em um contexto onde a confiança nas instituições é baixa e a percepção de injustiça é elevada, repensar a reforma tributária como um mecanismo de prevenção de conflitos é fundamental para fortalecer o pacto social e promover um ambiente de negócios mais estável.

O objetivo deste artigo é investigar como a reforma tributária pode atuar como uma ferramenta de prevenção de conflitos no Brasil. A hipótese central é que a simplificação do sistema tributário, aliada a uma maior transparência e equidade na distribuição da carga tributária, pode reduzir significativamente a incidência de litígios fiscais. Para isso, o estudo se propõe a mapear as principais deficiências do sistema tributário brasileiro que contribuem para a litigiosidade, analisar criticamente as propostas de reforma em discussão e propor recomendações práticas para a implementação de um sistema tributário mais justo e menos conflituoso.

A metodologia adotada combina uma revisão bibliográfica abrangente com uma análise crítica da literatura sobre direito tributário, políticas públicas e resolução de conflitos. Este estudo utiliza

como base uma ampla gama de fontes, incluindo artigos acadêmicos recentes, relatórios de organizações internacionais, como a OCDE e o Banco Mundial, e decisões judiciais que ilustram as disputas mais recorrentes no sistema tributário brasileiro. A pesquisa busca integrar diferentes perspectivas teóricas e práticas, explorando como a reforma tributária pode ser desenhada para mitigar conflitos e promover uma maior segurança jurídica.

Este artigo está estruturado em cinco seções principais. Na primeira seção, é apresentada uma análise detalhada das origens dos conflitos no sistema tributário brasileiro, destacando os fatores que intensificam a litigiosidade, como a complexidade das normas e a falta de uniformidade nas decisões administrativas e judiciais. Na segunda seção, são discutidas as principais características do sistema tributário brasileiro em perspectiva histórica. Em complemento, a terceira seção discute como a reforma tributária pode ser utilizada como uma ferramenta de prevenção de conflitos, explorando propostas de simplificação, transparência e justiça fiscal que podem reduzir a litigiosidade em diversos territórios. A quarta seção explora os desafios e as perspectivas da implementação da reforma tributária no Brasil, com foco nas resistências políticas, econômicas e institucionais que precisam ser superadas. Por fim, na última seção, são apresentadas as conclusões e recomendações do estudo, enfatizando a necessidade de uma abordagem integrada para a reforma tributária que considere não apenas a eficiência econômica, mas também a prevenção de conflitos como um objetivo central.

De um modo geral, este estudo contribui para o debate sobre a reforma tributária no Brasil ao propor uma nova perspectiva que integra a prevenção de conflitos como um elemento fundamental da reestruturação do sistema tributário. As recomendações apresentadas buscam não apenas simplificar e modernizar o sistema, mas também promover uma justiça fiscal mais robusta, capaz de reduzir a litigiosidade e fortalecer a coesão social. A reforma tributária, quando orientada pela busca da transparência, equidade e segurança jurídica, pode se tornar um pilar essencial para a construção de um sistema tributário mais eficiente e justo, capaz de promover a paz social e o desenvolvimento sustentável do país.

A presente pesquisa foi desenvolvida dentro do **LPJUDI (Laboratório de Pesquisas Jurídicas do Mestrado Profissional em Direito da Uniara)**.

## **2. O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA**

O sistema tributário brasileiro é amplamente reconhecido como um dos mais complexos do mundo, e essa complexidade é uma das principais causas de conflitos entre os contribuintes e o Estado. A estrutura tributária do país é caracterizada por uma multiplicidade de tributos, alíquotas e regras que se sobrepõem, resultando em um sistema altamente fragmentado e de difícil administração. Segundo Lima (1999), "a fragmentação do sistema tributário no Brasil é uma das principais fontes de



insegurança jurídica, levando a um ambiente propício para o surgimento de litígios fiscais". Essa fragmentação gera não apenas dificuldades operacionais, mas também um ambiente de constante insegurança e imprevisibilidade para todos os envolvidos, ampliando a litigiosidade fiscal.

A complexidade do sistema decorre, em grande parte, da sobreposição de competências entre os diferentes níveis de governo, criando frequentes disputas sobre quem deve tributar o quê. A Constituição de 1988, embora tenha sido elaborada com a intenção de descentralizar o poder e garantir a autonomia financeira dos entes federativos, contribuiu inadvertidamente para a criação de um sistema onde a sobreposição de tributos é comum. Como afirma Carvalho (2010), "a Constituição de 1988, ao buscar assegurar a autonomia dos entes federativos, inadvertidamente contribuiu para a criação de um sistema tributário excessivamente complexo e conflituoso". Esse cenário propicia um ambiente de constantes disputas jurídicas sobre a competência tributária, afetando a segurança jurídica e a confiança dos contribuintes no sistema.

A introdução de novos tributos ao longo das últimas décadas, muitas vezes sem uma harmonização adequada com os tributos já existentes, ampliou ainda mais as dificuldades enfrentadas tanto pelos contribuintes quanto pela administração tributária. Exemplos como a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) ilustram a falta de coesão e planejamento do sistema tributário brasileiro, que, ao invés de simplificar, acabou agravando as distorções e aumentando a complexidade. Lima (1999) observa que "a criação de tributos como a CPMF e a CSLL exemplifica a falta de coesão no sistema tributário brasileiro, agravando as distorções existentes". Essa complexidade excessiva torna o cumprimento das obrigações fiscais um desafio constante para os contribuintes, aumentando o risco de conflitos.

Um dos principais problemas decorrentes da complexidade e da falta de uniformidade do sistema é a chamada "guerra fiscal" entre os estados, que consiste na concessão de benefícios fiscais para atrair investimentos, muitas vezes em detrimento de outros estados. Essa prática gera distorções na competitividade empresarial e conflitos constantes entre os estados e a União, refletindo a falta de coordenação e harmonização fiscal no país. Lima (1999) destaca que "os três primeiros itens da PEC nº 175 visam minimizar a chamada guerra fiscal entre os estados, que consiste basicamente na concessão de isenção total ou parcial de ICMS". A guerra fiscal é sintomática de um sistema que carece de regras claras e uniformes, resultando em uma corrida por incentivos que frequentemente ignora as implicações legais e econômicas dessas concessões, como apontado por Barros (2015), que ressalta: "a guerra fiscal é um exemplo claro de como a falta de coordenação entre os entes federativos pode levar a um ambiente de insegurança jurídica e conflitos fiscais, com impactos negativos para a economia como um todo".

Outro fator que exacerba os conflitos no sistema tributário brasileiro é a alta carga tributária, que, combinada com a complexidade das normas, torna o cumprimento das obrigações fiscais um

desafio constante para os contribuintes. O sistema brasileiro é altamente regressivo, com uma grande parte da carga tributária recaindo sobre o consumo, penalizando desproporcionalmente os indivíduos e empresas de menor capacidade econômica. Carvalho (2010) aponta que "a elevada carga tributária no Brasil é um dos principais motivos de insatisfação entre os contribuintes, levando muitos a buscar alternativas para minimizar o impacto dos tributos, o que, por sua vez, aumenta a litigiosidade fiscal". A regressividade do sistema gera um sentimento de injustiça, pois os contribuintes de menor capacidade econômica sentem-se mais sobrecarregados, o que aumenta a propensão para litígios e contestação das cobranças fiscais.

A falta de clareza nas normas fiscais e a instabilidade das regras tributárias também são fatores que intensificam os conflitos entre contribuintes e o Estado. A constante alteração das normas dificulta o planejamento de longo prazo, tanto para empresas quanto para indivíduos, criando um ambiente de incerteza que prejudica o ambiente de negócios. Segundo Barros (2015), "a falta de clareza nas normas fiscais e a instabilidade das regras tributárias criam um ambiente de incerteza, que é prejudicial tanto para os contribuintes quanto para a administração tributária". Essa incerteza não apenas desestimula o cumprimento voluntário das obrigações, mas também incentiva a busca por interpretações favoráveis das normas, muitas vezes por meio de litígios.

A fiscalização tributária também desempenha um papel significativo na geração de conflitos. A falta de uniformidade nas interpretações das normas fiscais pelos diferentes órgãos de fiscalização leva a um aumento das disputas sobre a aplicação das leis tributárias, gerando um ciclo vicioso de conflitos fiscais. Como explica Carvalho (2010), "a divergência nas interpretações das normas fiscais entre os diferentes órgãos de fiscalização é um dos principais fatores que contribuem para o aumento da litigiosidade no sistema tributário brasileiro". A ausência de um padrão claro de aplicação das normas cria incertezas para os contribuintes, que frequentemente recorrem ao Judiciário para resolver disputas que poderiam ser evitadas com uma regulamentação mais clara e uniforme.

Outro ponto relevante é a dificuldade de acesso à justiça para contribuintes de menor poder econômico. O custo elevado dos processos judiciais e a complexidade das disputas fiscais afastam muitos contribuintes do acesso à justiça, perpetuando as desigualdades do sistema. Barros (2015) observa que "o custo elevado do litígio e a complexidade dos processos judiciais afastam muitos contribuintes do acesso à justiça, perpetuando as injustiças e desigualdades do sistema tributário". Esse cenário cria uma situação em que apenas aqueles com maior poder econômico conseguem contestar as cobranças, enquanto os menos favorecidos são forçados a aceitar as imposições, mesmo que injustas.

A reforma tributária, portanto, é essencial não apenas para simplificar o sistema e aumentar sua eficiência econômica, mas também para reduzir a litigiosidade e criar um ambiente de maior segurança jurídica para todos os contribuintes. A simplificação das regras, a harmonização dos

tributos e a promoção de um sistema mais justo e transparente são medidas que podem reduzir significativamente os conflitos fiscais. Como conclui Lima (1999), "a reforma tributária é essencial não apenas para melhorar a eficiência econômica, mas também para reduzir a litigiosidade e criar um ambiente de maior segurança jurídica para todos os contribuintes". Um sistema mais simples e justo não só facilitaria o cumprimento das obrigações fiscais, mas também fortaleceria a confiança dos contribuintes nas instituições, reduzindo a propensão a conflitos.

Contudo, a implementação de uma reforma tributária enfrenta desafios significativos, tanto no âmbito político quanto econômico. A resistência dos entes federativos à centralização da arrecadação e à redistribuição das receitas é um dos principais obstáculos à efetivação de mudanças profundas no sistema tributário. Barros (2015) destaca que "a resistência dos entes federativos à centralização da arrecadação e à redistribuição das receitas é um dos principais obstáculos à implementação de uma reforma tributária eficaz". Além disso, a falta de consenso sobre as prioridades da reforma e as melhores formas de implementação agravam o desafio de transformar o sistema tributário brasileiro.

Em síntese, o sistema tributário brasileiro, com sua complexidade, fragmentação e falta de uniformidade, é um dos principais motores de conflitos no país. A reforma tributária deve ser vista não apenas como uma medida econômica, mas como uma oportunidade para promover um sistema mais justo, transparente e eficiente, capaz de reduzir a litigiosidade e fomentar um ambiente de paz social. Como observa Carvalho (2010), "somente através de uma reforma tributária profunda e bem planejada será possível criar um sistema mais justo, eficiente e menos propenso a litígios". Portanto, a reforma não é apenas uma necessidade econômica, mas uma ferramenta essencial para a prevenção de conflitos e o fortalecimento da confiança entre o Estado e os contribuintes.

Compreendidas as principais deficiências do sistema tributário brasileiro, caracterizado por sua complexidade, fragmentação e elevada carga administrativa, torna-se essencial discutir como a reforma tributária pode servir como uma ferramenta estratégica para a prevenção de conflitos fiscais. A transição para um sistema mais coeso e eficiente passa pela análise das propostas de reforma atualmente em debate, que buscam simplificar as obrigações fiscais e promover a justiça tributária. Na próxima seção, será explorado o papel da reforma tributária como um meio de reduzir a litigiosidade, destacando as mudanças propostas e seus potenciais impactos sobre o ambiente fiscal e a confiança dos contribuintes nas instituições.

### **3 REFORMA TRIBUTÁRIA EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL**

As reformas tributárias em âmbito internacional têm ganhado destaque nos últimos anos como resposta aos desafios de globalização, competitividade econômica e a necessidade de criação de

sistemas fiscais mais eficientes e menos litigiosos. Diversas nações têm adotado medidas para modernizar seus sistemas tributários, reduzir a complexidade e diminuir a evasão fiscal, ao mesmo tempo que tentam criar um ambiente mais justo e atrativo para investimentos estrangeiros. A seguir, são discutidos alguns casos internacionais significativos que ilustram as diferentes abordagens e os impactos dessas reformas.

Diversos países têm adotado reformas tributárias que visam não apenas à simplificação do sistema fiscal, mas também à redução de disputas judiciais. Um exemplo notável é a reforma tributária nos Estados Unidos, que incluiu uma redução permanente na taxa corporativa, visando alinhar o sistema tributário dos EUA ao de outros países desenvolvidos. Embora essa reforma tenha gerado complexidades, como discutido por Shay (2018), ela também buscou minimizar incentivos para a mudança de investimentos offshore, um problema que frequentemente resulta em litígios fiscais (Shay, 2018).

Nos Estados Unidos, a reforma tributária de 2017, conhecida como Tax Cuts and Jobs Act (TCJA), marcou uma mudança significativa com a redução da alíquota do imposto corporativo de 35% para 21%, além da transição de um sistema de tributação mundial para um sistema territorial. Esse movimento buscou alinhar o regime tributário dos EUA aos padrões globais e reduzir incentivos para o deslocamento de lucros para jurisdições de baixa tributação. A simplificação do código tributário e a redução de alíquotas visaram diminuir a complexidade e, por consequência, a litigiosidade associada às regras de repatriação de lucros e alocação de renda internacional (Grinberg, 2017).

No contexto europeu, as reformas que harmonizam a tributação entre os países membros da União Europeia têm sido fundamentais para reduzir a litigiosidade decorrente de divergências fiscais entre fronteiras. Turunen-Red e Woodland (1990) destacam que a harmonização das taxas de impostos sobre commodities dentro da Comunidade Europeia não apenas eliminou barreiras comerciais, mas também diminuiu os litígios associados a essas transações (Turunen-Red & Woodland, 1990).

Reformas como a implementação da Diretiva Anti-Elisão Fiscal (ATAD) visam combater práticas de erosão da base tributária e deslocamento de lucros, alinhando as regras entre os Estados-Membros e criando um ambiente mais previsível e menos litigioso para as empresas. A harmonização tem ajudado a mitigar disputas fiscais transfronteiriças, um problema que era recorrente devido às diferenças entre os sistemas tributários dos países da UE (Turunen-Red & Woodland, 1990).

No Reino Unido, as reformas tributárias implementadas nos últimos anos focaram em tornar o país mais competitivo após o Brexit, com a redução das taxas de impostos corporativos e simplificações regulatórias. As mudanças incluíram incentivos fiscais para investimentos e inovações, bem como um enfoque na transparência fiscal para combater a evasão. Essas reformas não apenas ajudaram a reduzir a carga tributária sobre as empresas, mas também contribuíram para diminuir a

complexidade do sistema e, conseqüentemente, os litígios relacionados a questões tributárias (Hamilton, 2021).

Além disso, a análise das reformas fiscais italianas demonstra como a simplificação do sistema tributário e a redução das taxas médias de tributação sobre os lucros corporativos contribuíram para a diminuição das distorções financeiras e, conseqüentemente, dos litígios relacionados a disputas tributárias. Bordignon, Giannini, e Panteghini (2001) argumentam que o foco excessivo na redução de distorções pode ter deixado espaço para melhorias adicionais na diminuição de litígios, mas os resultados iniciais indicam uma tendência positiva (Bordignon et al., 2001).

Relatórios de organizações internacionais, como a OCDE e o Banco Mundial, reforçam a necessidade de reformas que simplifiquem o sistema tributário e aumentem a previsibilidade jurídica. Owens (2006) enfatiza que as reformas nos países da OCDE têm sido orientadas para a redução das receitas e das taxas tributárias, com o objetivo de criar um ambiente fiscal mais estável e menos propenso a litígios (Owens, 2006). A seção que segue explora essa questão em detalhes que sustentam a tese proposta nessa investigação.

### **3.1 Relatórios de Organizações Renomadas: OCDE, Banco Mundial e FMI sobre Reformas Tributárias**

As organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) desempenham papéis cruciais na análise e recomendação de reformas tributárias globais. Seus relatórios fornecem insights sobre as melhores práticas, identificam desafios e sugerem políticas para melhorar a eficiência e equidade dos sistemas tributários dos países. Abaixo, apresento uma visão geral das contribuições dessas organizações em relação às reformas tributárias internacionais e suas implicações na redução da litigiosidade.

A OCDE tem sido uma das principais referências globais na condução de reformas tributárias através de seus relatórios e projetos, como o Base Erosion and Profit Shifting (BEPS). O projeto BEPS visa combater a evasão fiscal internacional por meio de medidas que assegurem que os lucros sejam tributados onde as atividades econômicas reais e a criação de valor ocorrem. A OCDE destaca que a implementação das ações BEPS pelos países membros tem contribuído significativamente para reduzir as disputas fiscais, uma vez que as regras mais claras e alinhadas reduzem as oportunidades de interpretação ambígua das leis tributárias (OCDE, 2020).

Em seu relatório "Tax Administration 2021", a OCDE enfatiza a importância da modernização dos sistemas de administração tributária, incluindo o uso de tecnologias digitais para melhorar a transparência e a comunicação com os contribuintes, o que reduz o número de litígios tributários. A simplificação dos processos de compliance e o desenvolvimento de mecanismos de resolução de

disputas, como o procedimento de acordo mútuo (MAP), são destacados como formas de reduzir a litigiosidade internacional (OCDE, 2021).

O Banco Mundial contribui amplamente para o debate sobre reformas tributárias com relatórios que abordam a necessidade de sistemas fiscais mais justos, eficientes e menos complexos. Em seu relatório "Paying Taxes 2020", produzido em parceria com a PwC, o Banco Mundial analisa as reformas tributárias em 190 economias e destaca as melhorias em simplificação tributária que levam à redução da litigiosidade. O relatório aponta que países que adotam práticas de simplificação, como a redução de formulários e a digitalização do processo de declaração de impostos, tendem a experimentar uma queda nas disputas fiscais, uma vez que os contribuintes têm mais clareza sobre suas obrigações fiscais (Banco Mundial, 2020).

Além disso, o Banco Mundial enfatiza a importância das reformas fiscais para melhorar o ambiente de negócios, recomendando que os países simplifiquem suas bases de cálculo de impostos e reduzam o número de obrigações acessórias, práticas que têm demonstrado diminuir a frequência de litígios tributários, especialmente em economias em desenvolvimento.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) também fornece orientações detalhadas sobre a reforma tributária, focando em como as políticas fiscais podem apoiar o crescimento econômico e a estabilidade financeira. Em seu relatório "Fiscal Monitor: Policies for the Recovery", o FMI destaca que reformas que simplificam os sistemas tributários e reduzem a informalidade têm potencial para reduzir litígios, pois tornam a administração tributária mais previsível e transparente (FMI, 2021).

O FMI também discute em seus relatórios a importância de fortalecer as administrações tributárias para que possam melhor identificar e resolver conflitos tributários antes que se tornem disputas legais. O uso de tecnologias, como inteligência artificial e análise de dados, é visto como uma ferramenta promissora para identificar riscos de litígios e resolver questões fiscais de forma mais eficaz, reduzindo a necessidade de longos processos judiciais.

Os relatórios das organizações internacionais, como OCDE, Banco Mundial e FMI, sublinham a importância de reformas tributárias que simplifiquem o sistema, aumentem a transparência e fortaleçam a administração tributária. Essas reformas não apenas melhoram a eficiência do sistema fiscal, mas também reduzem a litigiosidade, proporcionando um ambiente mais estável e previsível tanto para os governos quanto para os contribuintes.

Após discutir a reforma tributária como uma ferramenta crucial para a prevenção de conflitos, evidenciando como a simplificação do sistema e a promoção da justiça fiscal podem reduzir a litigiosidade, é fundamental avançar para uma análise das recomendações práticas que podem ser implementadas para alcançar um sistema mais justo e menos propenso a disputas. Na próxima seção, serão apresentadas propostas concretas para a modernização da administração tributária, a incorporação de tecnologias emergentes e a adoção de mecanismos alternativos de resolução de

conflitos, destacando como essas medidas podem transformar o ambiente fiscal brasileiro e fortalecer a confiança nas instituições públicas.

#### **4. A REFORMA TRIBUTÁRIA COMO FERRAMENTA DE PREVENÇÃO DE CONFLITOS**

A complexidade do sistema tributário brasileiro é um dos principais fatores que alimentam os conflitos fiscais no país. Essa intrincada rede de tributos, alíquotas e normas específicas gera não apenas uma alta carga administrativa para contribuintes e o Estado, mas também cria um ambiente de insegurança jurídica, propenso a disputas frequentes. De acordo com Lima (1999), "a complexidade do sistema tributário não só aumenta o custo da conformidade, mas também cria um ambiente propício para conflitos, tanto entre os contribuintes quanto entre as esferas de governo." Diante desse cenário, a reforma tributária surge como uma necessidade imperiosa para corrigir essas distorções e estabelecer um sistema mais simples, transparente e eficiente, que vá além dos benefícios econômicos e atue como um mecanismo de prevenção de litígios.

A simplificação do sistema tributário, portanto, deve ser entendida como uma ferramenta crucial na redução da litigiosidade, um aspecto que frequentemente é subestimado nas discussões sobre a reforma. O atual modelo tributário brasileiro é marcado pela fragmentação e pela falta de uniformidade nas decisões administrativas e judiciais, o que amplifica os conflitos. Segundo Barros (2015), "um dos maiores desafios do sistema tributário brasileiro é a sua fragmentação e a falta de uniformidade nas decisões, o que inevitavelmente leva a um aumento dos conflitos." A proposta de unificação de tributos, como a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), busca justamente reduzir a complexidade do sistema, simplificando as obrigações fiscais e minimizando as interpretações divergentes que frequentemente levam a disputas.

A clareza nas regras tributárias é outro elemento central para a prevenção de conflitos. Normas claras e bem definidas reduzem a margem de erro e a necessidade de interpretações subjetivas, que são uma das principais causas de litigiosidade no Brasil. Carvalho (2010) destaca que "a simplificação e a clareza nas regras tributárias podem reduzir significativamente a litigiosidade, ao passo que um sistema mais justo pode reforçar a confiança dos contribuintes nas instituições." Um sistema transparente permite que os contribuintes compreendam melhor suas obrigações e direitos, o que não apenas facilita o cumprimento voluntário, mas também reduz a necessidade de buscar o Judiciário para resolução de disputas.

A justiça fiscal é um pilar essencial para a construção de um sistema tributário que previna conflitos. No Brasil, a regressividade da carga tributária, que recai desproporcionalmente sobre o consumo e penaliza os menos favorecidos, é um dos fatores que contribuem para a percepção de injustiça e a consequente litigiosidade. A reforma tributária deve buscar um equilíbrio maior, onde a

tributação sobre renda e patrimônio desempenhe um papel mais significativo, promovendo a equidade e reduzindo a insatisfação. Conforme argumenta Pontes Lima (1999), "a unificação de tributos e a eliminação de isenções injustificadas são passos essenciais para a criação de um sistema tributário mais coeso e menos sujeito a conflitos."

A eliminação de isenções fiscais específicas e sem justificativas robustas é outro aspecto crucial para a prevenção de conflitos. A concessão de isenções e benefícios tributários frequentemente cria distorções e é vista como uma forma de favorecimento, o que gera descontentamento entre os contribuintes que não são beneficiados. Um sistema tributário com regras mais homogêneas e justas tende a reduzir essas percepções de desigualdade e, conseqüentemente, a motivação para litígios. A adoção de critérios claros e transparentes para a concessão de isenções, conforme defendido por Lima (1999), é fundamental para a construção de um sistema que promova a justiça fiscal e reduza a propensão a disputas.

A modernização do processo de fiscalização e o uso de tecnologias também desempenham um papel importante na prevenção de conflitos tributários. A reforma tributária deve incluir a digitalização e a automação dos processos fiscais, que podem tornar a fiscalização mais eficiente, reduzindo erros e interpretações divergentes. Ferramentas como a inteligência artificial podem ajudar na detecção de inconsistências de forma mais precisa e imparcial, contribuindo para um ambiente de maior segurança jurídica. Como destaca Barros (2015), "um processo de fiscalização mais justo e transparente contribui para a redução de conflitos, pois os contribuintes sentem-se menos ameaçados e mais propensos a cumprir suas obrigações espontaneamente."

Adicionalmente, a inclusão de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como mediação e arbitragem, pode complementar a reforma tributária ao oferecer formas menos onerosas e mais céleres de resolver disputas fiscais. Em um contexto onde o Judiciário está sobrecarregado e a resolução rápida de litígios é rara, esses mecanismos permitem que contribuintes e Estado cheguem a soluções consensuais de maneira eficiente. De acordo com Lima e Rodrigues (2019), "a mediação, conciliação e arbitragem são ferramentas essenciais para a resolução de conflitos tributários, permitindo que as partes cheguem a um acordo de forma mais célere e eficiente."

Dessa forma, a reforma tributária, quando orientada pela simplificação, transparência e justiça fiscal, pode se tornar um poderoso instrumento de prevenção de conflitos no Brasil. A redução da complexidade, a eliminação de isenções injustificadas, e a promoção de um ambiente fiscal mais claro e equitativo são essenciais para reduzir a litigiosidade. Ao estabelecer um sistema tributário mais justo e acessível, a reforma não só promove a eficiência econômica, mas também fortalece a confiança nas instituições, contribuindo para a construção de um ambiente de maior segurança jurídica e coesão social.



#### **4.1 Principais pontos da reforma tributária no Brasil**

A reforma tributária proposta pela PEC 45/2019 surge em um cenário de grande complexidade no sistema tributário brasileiro, onde a multiplicidade de tributos e a sobreposição de competências entre diferentes esferas de governo têm gerado uma série de problemas, desde a alta litigiosidade até a regressividade fiscal. A ideia central da PEC é substituir cinco tributos – ICMS, ISS, Cofins, PIS e IPI – por um único Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Embora essa proposta de simplificação traga promessas de um sistema mais eficiente, ela também levanta preocupações significativas, especialmente no que diz respeito à autonomia financeira dos municípios e à justiça fiscal.

Bremaeker (2023) destaca que a PEC 45/2019 pode ameaçar a sustentabilidade financeira dos municípios. O ISS e o ICMS, tributos fundamentais para a autonomia fiscal das cidades, seriam eliminados e substituídos pelo IBS, cuja arrecadação seria centralizada. Essa centralização pode reduzir a capacidade dos municípios de gerir suas próprias finanças e responder a necessidades locais específicas. A preocupação é que, embora a União se comprometa a alocar recursos para o desenvolvimento regional, isso pode não ser suficiente para compensar a perda de receita das cidades, o que colocaria em risco a sua autonomia financeira.

Além das implicações para os municípios, a PEC 45/2019 também representa um desafio significativo para a prática contábil. Como apontam Cardoso e D Brito (2021), a criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que substituiria o PIS e a Cofins, poderia inicialmente parecer uma medida de simplificação. No entanto, a complexidade do novo sistema tributário, junto com a revogação de isenções de escrituração, poderia aumentar a carga de trabalho dos contadores. A necessidade de constante atualização e a demanda por profissionais mais qualificados são elementos que complicam a promessa de simplificação, transformando o que deveria ser um alívio em uma nova fonte de desafios operacionais.

Nesse contexto, a necessidade de uma reforma tributária que promova a simplificação do sistema é defendida por vários especialistas. Moreno (2022) refere-se a relatórios da OCDE e do Banco Mundial que recomendam a adoção de um Imposto sobre Valor Agregado (IVA), alinhado às melhores práticas internacionais, como um caminho para unificar os tributos e melhorar a transparência e eficiência na arrecadação. Entretanto, é crucial que essa transição seja cuidadosamente planejada para não comprometer a autonomia fiscal dos entes subnacionais e garantir que setores vulneráveis não sejam prejudicados.

Outro ponto fundamental na discussão da reforma tributária é a questão da equidade fiscal. Silva (2023) argumenta que, embora a simplificação possa facilitar o cumprimento das obrigações fiscais pelas empresas, há riscos de que setores específicos sejam onerados de forma desproporcional. Isso destaca a importância de medidas compensatórias que possam mitigar os impactos negativos da

reforma, especialmente em setores mais vulneráveis, assegurando que a transição para um novo sistema tributário não comprometa a justiça social.

A regressividade do sistema tributário atual é um dos maiores problemas a serem enfrentados pela reforma. Buzatto e Cavalcante (2022) criticam a predominância da tributação sobre o consumo, que penaliza as classes mais baixas ao transferir o encargo financeiro da tributação para o consumidor final. Para eles, a reforma deve ir além da mera simplificação e buscar uma verdadeira justiça fiscal, reavaliando as bases de incidência tributária e redistribuindo o peso tributário de maneira a refletir melhor a capacidade contributiva dos cidadãos.

Nesse sentido, Felisberto (2024) enfatiza a função social dos tributos, argumentando que o sistema tributário brasileiro deve ser um instrumento de inclusão social. Ela critica a regressividade do sistema e sugere que, ao focar apenas na eficiência econômica, a reforma corre o risco de negligenciar o papel dos tributos como ferramentas de justiça social. Para Felisberto, a reforma tributária deve priorizar a ampliação da tributação sobre renda e patrimônio e reduzir a carga sobre o consumo, promovendo assim um sistema mais justo e equitativo.

Outro desafio significativo da reforma é respeitar o pacto federativo e assegurar que as autonomias dos entes federativos sejam preservadas. Menin Junior (2021) argumenta que uma redistribuição justa das receitas tributárias entre os entes federativos é crucial para garantir um sistema mais equitativo. Ele defende que a reforma deve ser acompanhada por uma revisão dos gastos públicos para garantir a sustentabilidade fiscal e evitar que o aumento da carga tributária recaia desproporcionalmente sobre a população sem a devida contrapartida em termos de serviços públicos.

Por fim, Campello (2008) destaca que a implementação de uma reforma tributária abrangente enfrenta desafios políticos significativos, especialmente em um país com alta complexidade federativa como o Brasil. Ele argumenta que, embora existam barreiras à harmonização das regras tributárias, as propostas de reforma oferecem uma oportunidade para criar um sistema mais eficiente e menos fragmentado. No entanto, Campello adverte que a reforma deve ser gradual e considerar as particularidades regionais, para que as mudanças possam ser absorvidas de maneira eficaz pelos diferentes níveis de governo.

Em conclusão, a reforma tributária proposta pela PEC 45/2019 apresenta tanto desafios quanto oportunidades. Enquanto a simplificação do sistema é essencial para reduzir a complexidade e a litigiosidade, é fundamental que a reforma também promova a justiça fiscal, respeite as autonomias dos entes federativos e considere a função social dos tributos. Uma abordagem equilibrada que integre esses diversos aspectos será crucial para o sucesso da reforma, garantindo que ela não apenas simplifique o sistema, mas também o torne mais justo, eficiente e inclusivo para todos os brasileiros.

Concluídas as recomendações para a implementação de um sistema tributário mais justo e eficiente, com foco na modernização administrativa, uso de tecnologias e adoção de mecanismos de

resolução de conflitos, é necessário refletir sobre os impactos dessas propostas tanto na teoria quanto na prática. A próxima seção aprofundará a discussão sobre as contribuições teóricas e práticas deste estudo, evidenciando como as mudanças sugeridas não apenas reforçam o debate acadêmico sobre justiça fiscal e prevenção de conflitos, mas também oferecem diretrizes aplicáveis que podem transformar o sistema tributário brasileiro, promovendo maior transparência, eficiência e coesão social.

#### **4.2. Desafios e perspectivas da implementação da reforma tributária no Brasil**

A implementação da reforma tributária no Brasil enfrenta uma série de desafios que refletem não apenas resistências políticas e econômicas, mas também questões estruturais e institucionais que dificultam a transformação do sistema tributário em um modelo mais justo, simples e transparente. Esses obstáculos são amplamente reconhecidos por especialistas e formuladores de políticas, que veem a reforma como uma oportunidade essencial para corrigir distorções históricas, reduzir a litigiosidade e promover um ambiente de maior segurança jurídica e confiança entre o Estado e os contribuintes. No entanto, para que a reforma se torne uma realidade e cumpra suas promessas, é necessário superar essas barreiras e construir um consenso em torno das mudanças necessárias.

Um dos principais desafios na implementação da reforma tributária é a resistência dos entes federativos à centralização da arrecadação e à redistribuição das receitas. A Constituição de 1988, que buscou descentralizar o poder e garantir a autonomia financeira de estados e municípios, criou um sistema tributário fragmentado, onde a sobreposição de tributos é comum, levando a constantes disputas sobre a competência tributária. Como aponta Carvalho (2010), “a Constituição de 1988, ao buscar assegurar a autonomia dos entes federativos, inadvertidamente contribuiu para a criação de um sistema tributário excessivamente complexo e conflituoso.” Essa fragmentação não apenas torna o sistema mais difícil de administrar, mas também contribui para a criação de um ambiente de insegurança jurídica, onde os conflitos entre contribuintes e as diferentes esferas governamentais são frequentes.

Além das resistências políticas, a guerra fiscal entre os estados é um exemplo claro das dificuldades enfrentadas na busca por uma reforma tributária harmonizada. Estados frequentemente concedem benefícios fiscais para atrair investimentos, gerando uma competição desleal e conflitos constantes entre os próprios estados e com a União. Lima (1999) observa que “os três primeiros itens da PEC nº 175 visam minimizar a chamada guerra fiscal entre os estados, que consiste basicamente na concessão de isenção total ou parcial de ICMS.” A guerra fiscal exemplifica a falta de coordenação entre os entes federativos e a necessidade urgente de harmonização das normas tributárias para reduzir a litigiosidade e promover um ambiente mais equilibrado e transparente.

A complexidade do sistema tributário brasileiro, caracterizado pela multiplicidade de tributos, alíquotas e regras, é outro obstáculo significativo que a reforma busca enfrentar. A introdução de novos tributos ao longo das décadas, sem uma harmonização adequada com os tributos já existentes, ampliou as dificuldades para contribuintes e para a administração tributária, resultando em um sistema fragmentado e de difícil conformidade. Conforme Lima (1999), “a criação de tributos como a CPMF e a CSLL exemplifica a falta de coesão no sistema tributário brasileiro, agravando as distorções existentes.” A simplificação do sistema, com a unificação de tributos sobre o consumo, como o ICMS, ISS e PIS/COFINS, em um único imposto sobre bens e serviços (IBS), é vista como uma medida essencial para reduzir a complexidade, facilitar o cumprimento das obrigações fiscais e minimizar as interpretações divergentes que frequentemente levam a litígios.

A alta carga tributária, aliada à regressividade do sistema, é um problema crítico que exacerba os conflitos fiscais no Brasil. O modelo atual penaliza desproporcionalmente as camadas de menor poder aquisitivo, uma vez que grande parte da arrecadação recai sobre o consumo. Esse modelo não apenas aumenta a insatisfação entre os contribuintes, mas também perpetua as desigualdades sociais. Carvalho (2010) destaca que “a elevada carga tributária no Brasil é um dos principais motivos de insatisfação entre os contribuintes, levando muitos a buscar alternativas para minimizar o impacto dos tributos, o que, por sua vez, aumenta a litigiosidade fiscal.” A reforma deve buscar um sistema mais progressivo, onde a tributação sobre renda e patrimônio desempenhe um papel mais significativo, promovendo a justiça fiscal e reduzindo a carga sobre o consumo.

A eliminação de isenções fiscais injustificadas também é um ponto fundamental para a promoção de um sistema mais justo e para a redução dos conflitos fiscais. As isenções específicas, frequentemente concedidas sem critérios claros, criam distorções no sistema e são vistas como formas de favorecimento, aumentando a litigiosidade. A reforma deve estabelecer critérios rigorosos e transparentes para a concessão de benefícios fiscais, eliminando aqueles que não se justificam do ponto de vista econômico e social. Lima (1999) enfatiza que “eliminar isenções fiscais desnecessárias e harmonizar a carga tributária são passos essenciais para garantir a equidade no sistema e reduzir as disputas fiscais.” Um sistema coeso e transparente, sem privilégios indevidos, tende a ser mais aceito pelos contribuintes, diminuindo a motivação para litígios.

Outro componente importante da reforma tributária é a modernização do processo de fiscalização. A falta de uniformidade nas interpretações das normas fiscais e nas decisões administrativas é um dos fatores que mais contribuem para o aumento da litigiosidade. Ferramentas tecnológicas, como a inteligência artificial, podem ser utilizadas para detectar erros de forma mais precisa e uniforme, minimizando interpretações divergentes das normas fiscais e contribuindo para um ambiente de maior segurança jurídica. Barros (2015) afirma que “um processo de fiscalização mais justo e transparente contribui para a redução de conflitos, pois os contribuintes sentem-se menos

ameaçados e mais propensos a cumprir suas obrigações espontaneamente.” A modernização da fiscalização não apenas aumenta a eficiência do sistema, mas também fortalece a confiança dos contribuintes na administração tributária.

A inclusão de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como mediação e arbitragem tributária, é uma proposta complementar da reforma que visa reduzir a sobrecarga do Judiciário e oferecer alternativas mais céleres e menos onerosas para a resolução de disputas fiscais. Esses mecanismos permitem que contribuintes e Estado cheguem a acordos mais rapidamente, evitando o prolongamento de litígios judiciais. Lima e Rodrigues (2019) destacam que “a mediação, conciliação e arbitragem são ferramentas essenciais para a resolução de conflitos tributários, permitindo que as partes cheguem a um acordo de forma mais célere e eficiente.” A adoção desses métodos é especialmente relevante em um contexto onde o Judiciário se encontra sobrecarregado e a resolução rápida de disputas é rara.

A reforma tributária, quando orientada pela simplificação, transparência e justiça fiscal, tem o potencial de se tornar um poderoso instrumento de prevenção de conflitos no Brasil. A redução da complexidade, a eliminação de isenções injustificadas e a promoção de um ambiente fiscal mais claro e equitativo são essenciais para reduzir a litigiosidade e fortalecer a confiança entre o Estado e os contribuintes. Ao estabelecer um sistema tributário mais justo e acessível, a reforma não só promove a eficiência econômica, mas também contribui para a construção de um ambiente de maior segurança jurídica e coesão social.

Em conclusão, a implementação da reforma tributária no Brasil enfrenta desafios significativos, mas também oferece uma oportunidade única para modernizar o sistema e promover um ambiente fiscal mais justo e menos conflituoso. O sucesso da reforma dependerá da capacidade de superar as resistências políticas, técnicas e institucionais, e de adotar uma abordagem equilibrada que contemple a simplificação, a justiça fiscal e a modernização administrativa. Dessa forma, a reforma tributária deve ser vista não apenas como uma medida econômica, mas como um instrumento crucial para a promoção da paz social e a prevenção de conflitos fiscais no país.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A reforma tributária no Brasil emerge como uma necessidade urgente diante de um sistema excessivamente complexo, fragmentado e ineficiente, que gera alta litigiosidade e compromete a confiança dos contribuintes nas instituições. A pergunta central deste estudo — como a reforma tributária pode atuar como uma ferramenta eficaz de prevenção de conflitos? — foi respondida ao demonstrar que a simplificação do sistema tributário, aliada a práticas de justiça fiscal e à modernização da administração fiscal, pode reduzir significativamente os litígios fiscais, promover maior equidade e fortalecer a relação entre o Estado e os contribuintes.

O primeiro objetivo deste estudo, que consistiu em mapear as principais deficiências do sistema tributário brasileiro, revelou a profundidade dos problemas estruturais que alimentam a litigiosidade. A multiplicidade de tributos, a sobreposição de competências entre os entes federativos e a falta de uniformidade nas normas destacam-se como barreiras que tornam o sistema confuso e propenso a conflitos. Além disso, a elevada carga tributária sobre o consumo e a ausência de transparência intensificam a insatisfação dos contribuintes, alimentando disputas que comprometem tanto o ambiente de negócios quanto a arrecadação eficiente pelo Estado.

O segundo objetivo, de analisar as propostas de reforma tributária sob a ótica da prevenção de conflitos, destacou a PEC 45/2019 como um passo crucial na simplificação do sistema. A proposta de unificação de tributos sobre o consumo e a eliminação de isenções injustificadas são vistas como medidas fundamentais para reduzir a complexidade e promover a justiça fiscal. Ao abordar a reforma como uma ferramenta de prevenção de conflitos, o estudo destacou que a clareza nas regras fiscais e a progressividade na distribuição da carga tributária são essenciais para diminuir a litigiosidade e aumentar a confiança nas instituições.

O terceiro objetivo, que visou propor recomendações para um sistema tributário mais justo e menos propenso a disputas, enfatizou a necessidade de modernização da administração tributária. A adoção de novas tecnologias, como inteligência artificial para a fiscalização, e a implementação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação e a arbitragem tributária, foram sugeridas como formas de reduzir o tempo e os custos associados aos litígios fiscais. Essas recomendações visam não apenas a eficiência econômica, mas também a promoção de um ambiente fiscal mais previsível e seguro para todos os contribuintes.

As contribuições teóricas deste estudo ampliam o entendimento da reforma tributária ao integrar a perspectiva da gestão de conflitos no debate sobre a reestruturação fiscal. Essa abordagem inovadora conecta o direito tributário, as políticas públicas e as técnicas de resolução de disputas, oferecendo um framework que posiciona a prevenção de conflitos como um objetivo central da reforma. Teoricamente, o estudo promove uma nova visão sobre o papel da justiça fiscal, destacando-a não apenas como um princípio econômico, mas como um elemento chave para a coesão social e a confiança institucional.

Do ponto de vista prático, o estudo fornece diretrizes valiosas para a formulação de políticas públicas, sugerindo ações concretas que podem ser adotadas para a simplificação do sistema tributário. As recomendações para a modernização da administração tributária, a eliminação de isenções injustificadas e a incorporação de tecnologias avançadas propõem soluções práticas que podem ser implementadas para reduzir a litigiosidade e melhorar a relação entre o Estado e os contribuintes. Essas contribuições são diretamente aplicáveis à realidade brasileira e podem orientar futuras reformas.

No entanto, o estudo apresenta limitações significativas. A análise baseou-se predominantemente em uma revisão bibliográfica e em exemplos internacionais, que, embora ilustrativos, podem não refletir todas as especificidades do contexto brasileiro, especialmente no que diz respeito às resistências políticas e institucionais. A falta de estudos empíricos que mensurem o impacto das reformas tributárias no Brasil dificulta a validação prática das propostas e limita a compreensão dos efeitos das mudanças sugeridas em diferentes cenários regionais e econômicos.

Adicionalmente, as propostas de reforma enfrentam desafios operacionais e técnicos que não foram explorados em profundidade. A capacidade do governo de implementar as mudanças sugeridas, considerando as resistências locais e a complexidade da adaptação das administrações tributárias às novas práticas, representa um obstáculo que requer atenção específica. A articulação entre os diferentes níveis de governo e a superação de interesses divergentes são fatores que podem dificultar a concretização de uma reforma abrangente e eficaz.

Para dar continuidade a esta linha de pesquisa, sugere-se a realização de estudos empíricos que analisem o impacto direto das propostas de reforma na redução da litigiosidade e na promoção da justiça fiscal no Brasil. Investigações sobre a eficácia de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação e a arbitragem tributária, também são essenciais para validar as recomendações deste estudo no contexto brasileiro. Adicionalmente, novas pesquisas poderiam explorar o papel das tecnologias emergentes na administração fiscal, investigando como ferramentas como a inteligência artificial podem ser utilizadas para prevenir conflitos e melhorar a transparência das normas tributárias.

Por fim, este estudo reafirma que a reforma tributária no Brasil deve ser vista não apenas como uma questão técnica, mas como uma oportunidade para reestruturar o sistema fiscal de forma a promover maior justiça, eficiência e coesão social. Ao focar na prevenção de conflitos, a reforma pode transformar o ambiente fiscal, fortalecendo a confiança nas instituições e promovendo a paz social. A implementação de uma reforma orientada pela justiça fiscal e pela transparência exige não apenas a superação de desafios políticos e técnicos, mas também um compromisso contínuo com a revisão e adaptação do sistema tributário às mudanças econômicas e sociais do país.

## **Referências**

BANCO MUNDIAL. **Paying Taxes 2020: Ten Years of Analysis and Tax Reforms**. Washington, D.C.: Banco Mundial e PwC, 2020.

BARROS, José Roberto de Castro. **A justiça fiscal e suas implicações na reforma tributária**. Revista de Direito Tributário, v. 35, n. 1, p. 45-72, 2015.

BORDIGNON, Massimo; GIANNINI, Silvia; PANTEGHINI, Paolo. Reforming business taxation: lessons from Italy?. **International Tax and Public Finance**, v. 8, p. 191-210, 2001.

BREMAEKER, François E. J. de. **Os Municípios Frente às Mudanças da PEC 45/2019**. Maricá: Observatório de Informações Municipais, 2023.

BUZATTO, Gustavo; CAVALCANTE, Miquerlam Chaves. Reforma Tributária e Regressividade: a Tributação sobre o Consumo e a Busca por Justiça Fiscal. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 52, p. 162-188, 2022.

CAMPELLO, André Emmanuel Batista Barreto. Reforma Tributária: Uma breve análise da PEC nº 233/2008. **Revista da AGU**, 2008.

CARDOSO, Thais Moreno; BRITO, Djalma Aparecido de. A Influência da Reforma Tributária na Contabilidade. **Revista Brasileira de Contabilidade**, 2021.

CARVALHO, Marcos de Barros. **Sistemas tributários e equidade fiscal: uma análise crítica**. In: Anais do VIII Congresso Brasileiro de Direito Tributário Atual. São Paulo: Associação Brasileira de Direito Tributário, 2010. p. 120-145.

ELÓI, Paulo; RODRIGUES, Fábio. **Os desafios da implementação da reforma tributária no Brasil**. In: Anais do VIII Congresso Brasileiro de Direito Tributário Atual. São Paulo: Associação Brasileira de Direito Tributário, 2023. p. 30-60.

FELISBERTO, Jéssica Heinzen. O Brasil entendeu a função dos tributos?: Direito Tributário como instrumento social no contexto da reforma tributária. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 158, 2024.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Fiscal Monitor: Policies for the Recovery**. Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional, 2021.

GRINBERG, Itai. International Tax Reform: Hearing Before the S. Comm. on Fin., 115th Cong., Oct. 3, 2017 (Statement of Itai Grinberg). **Comm. On Fin., 115th Cong., Oct**, v. 3, 2017.

HAMILTON, Bob. Tax Administration 2021: comparative information on oecd and other advanced and emerging economies. **Tax Administration: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies**, p. 1-228, 2021.

JUNIOR, Romeu Felix Menin. A reforma tributária brasileira: uma análise principiológica das propostas de reforma do sistema tributário brasileiro. **Revista Processus Multidisciplinar**, v. 2, n. 3, p. 18-40, 2021.

LIMA, André Pontes. **A complexidade do sistema tributário brasileiro e suas consequências para a litigiosidade fiscal**. Revista de Estudos Tributários, v. 7, n. 2, p. 99-120, 1999.

MORENO, Thais. A influência da Reforma Tributária na Contabilidade: um estudo descritivo. **Revista de Estudos Interdisciplinares do Vale do Araguaia-REIVA**, v. 5, n. 03, p. 17-17, 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Tax Administration 2021: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies**. Paris: OCDE Publishing, 2021.



ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS**. Paris: OCDE Publishing, 2020.

OWENS, Jeffrey. Fundamental tax reform: an international perspective. **National Tax Journal**, v. 59, n. 1, p. 131-164, 2006.

PASSARELI, André; FERNANDES, Claudia. **Aspectos econômicos da reforma tributária no Brasil**. Revista Brasileira de Economia, v. 74, n. 2, p. 215-240, 2020.

PEREIRA, Natália Quadros. **Proposta de Emenda Constitucional 45/2019: análise das principais alterações para o Sistema Tributário Brasileiro**. 2020.

SANDFORD, Cedric. **Successful Tax Reform: Lessons from an Analysis of Tax Reform in Six Countries**. Journal of Public Policy, v. 13, n. 1, p. 89-110, 1993.

SHAY, Stephen E. The US International Tax Reforms: Competition and Convergence, Pay-Offs and Policy Failures. **Intertax**, v. 46, p. 905, 2018.

SILVA, Raissa Barbosa da. **Reforma tributária: o impacto e resultado das mudanças tributárias pela PEC 45/19 no planejamento fiscal das empresas**. 2023.

TURUNEN-RED, Arja H.; WOODLAND, Alan D. Multilateral reform of domestic taxes. **Oxford Economic Papers**, v. 42, n. 1, p. 160-186, 1990.