



O PAPEL DA TRIBUTAÇÃO NA CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

THE ROLE OF TAXATION IN THE CONCRETION OF BRAZILIAN PUBLIC POLICIES

<i>Recebido em</i>	30/01/2025
<i>Aprovado em:</i>	16/09/2025

Marisa Rossignoli¹

Francisco Paulino da Silva Júnior²

Francis Marília Pádua³

RESUMO

A tributação constitui um dos pilares para a concretização de políticas públicas no Brasil, destacando sua importância como principal fonte de financiamento das atividades estatais e como instrumento de promoção da justiça social e do desenvolvimento econômico. A análise aborda como a arrecadação de tributos permite ao Estado investir em áreas essenciais, como saúde, educação, segurança e infraestrutura, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população. Além disso, discute-se a função extrafiscal da tributação, que regula comportamentos e incentiva práticas alinhadas ao interesse coletivo, como a preservação ambiental e a redução das desigualdades sociais. No entanto, o sistema tributário brasileiro enfrenta desafios significativos, incluindo sua complexidade, regressividade e ineficiência na arrecadação, que limitam o potencial redistributivo e comprometem a equidade fiscal. O artigo argumenta que uma reforma tributária é essencial para tornar o sistema mais progressivo e eficiente, de forma a

¹ Professora do PPGD-Unimar. Pós-Doutora em Direito pela UENP-Jacarezinho. Doutora em Educação pela UNIMEP. Mestre em Economia pela PUC-SP e Graduada em Economia pela UNESP-Araraquara. Conselheira do CORECON-SP (2025-2027).

² Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor de Direito do Centro Universitário de Patos, PB (UNIFIP) e da Faculdade Católica da Paraíba.

³ Doutora em Educação pela UNESP - Marília. Mestre em Direito pela UNIMAR. Professora permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da UNIMAR. Coordenadora do curso de Graduação em Direito da UNIMAR.



maximizar o potencial da tributação na viabilização de políticas públicas inclusivas e sustentáveis. Objetiva-se ainda discutir se a Reforma Tributária por meio da Emenda Constitucional 132/23 caminha no sentido de melhorar as políticas públicas e reduzir a regressividade do sistema. Como opção metodológica, esta pesquisa tem natureza de pesquisa exploratória, cujo método de análise escolhido foi o dedutivo e como procedimento metodológico, a opção foi o levantamento bibliográfico. Conclui-se que a revisão e o aperfeiçoamento do sistema tributário, alinhados aos princípios de justiça fiscal e função social, são fundamentais para o fortalecimento das políticas públicas no Brasil e para a construção de uma sociedade mais equitativa e desenvolvida.

Palavras-chave: EC 132/23; Justiça Fiscal; Políticas Públicas; Reforma Tributária.

ABSTRACT

Taxation is one of the pillars for implementing public policies in Brazil, highlighting its importance as the main source of financing for state activities and as an instrument for promoting social justice and economic development. The analysis addresses how tax collection allows the State to invest in essential areas, such as health, education, security and infrastructure, contributing to improving the population's living conditions. In addition, the extra-fiscal function of taxation is discussed, which regulates behaviors and encourages practices aligned with the collective interest, such as environmental preservation and the reduction of social inequalities. However, the Brazilian tax system faces significant challenges, including its complexity, regressiveness and inefficiency in collection, which limit its redistributive potential and compromise fiscal equity. The article argues that tax reform is essential to make the system more progressive and efficient, in order to maximize the potential of taxation in enabling inclusive and sustainable public policies. The aim is to discuss whether the Tax Reform through Constitutional Amendment 132/23 is moving towards improving public policies and reducing the regressiveness of the system. As a methodological option, this research is exploratory in nature, whose chosen method of analysis was the deductive one and as a methodological procedure, the option was the bibliographic survey. It is concluded that the review and improvement of the tax system, aligned with the principles of fiscal justice and social function, are fundamental for the strengthening of public policies in Brazil and for the construction of a more equitable and developed society.

Keywords: EC 132/23; Tax Justice; Public Policies; Tax Reform.



INTRODUÇÃO

A tributação desempenha um papel central na manutenção e no funcionamento do Estado, sendo a principal fonte de financiamento para a implementação de políticas públicas que visam o bem-estar social e o desenvolvimento econômico. No Brasil, a arrecadação de tributos possibilita ao governo investir em áreas essenciais como saúde, educação, segurança, infraestrutura e programas de assistência social, que são fundamentais para a promoção da justiça social e a redução das desigualdades. Entretanto, o sistema tributário brasileiro é marcado por desafios significativos, tais como a sua complexidade, regressividade e ineficiência na arrecadação, que limitam o potencial redistributivo e comprometem a equidade fiscal.

Além de sua função arrecadatória, a tributação possui um papel extrafiscal relevante, regulando comportamentos e incentivando práticas alinhadas ao interesse coletivo, como a preservação ambiental e o combate às desigualdades regionais. Dessa forma, a tributação não só financia as políticas públicas, mas também pode ser utilizada como uma ferramenta estratégica para promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Contudo, para que o sistema tributário cumpra plenamente sua função social, é necessário que ele seja justo, eficiente e progressivo. A regressividade atual do sistema tributário brasileiro, que sobrecarrega proporcionalmente mais os contribuintes de baixa renda, aponta para a necessidade urgente de reformas que tornem a tributação mais equitativa e capaz de promover a redistribuição de renda.

Este artigo tem como objetivo analisar o papel da tributação na concretização das políticas públicas no Brasil, explorando tanto seu caráter arrecadatório quanto suas funções extrafiscais. A discussão aborda as características e os desafios do sistema tributário brasileiro, destacando a importância de uma reforma tributária que almeje maior progressividade e eficiência, de modo a maximizar o impacto da tributação na viabilização de políticas públicas inclusivas e sustentáveis. Neste sentido, apresenta uma análise inicial sobre a Emenda Constitucional 132/23, não no que se refere à discussão



central até o momento que seria a simplificação do sistema, mas sim, a uma possibilidade de melhora na progressividade e nas possibilidades de políticas públicas efetivas.

Para alcançar os objetivos propostos no presente artigo, em termos metodológicos, esta pesquisa se classifica como de natureza exploratória, cujo método de análise escolhido foi o dedutivo e como procedimento metodológico a presente optou pelo levantamento bibliográfico de autores tributaristas de aporte e que merecem destacar, tais como Amaro (2021), Carvalho (2018) e Sabbag (2020). Como o presente aborda outras questões correlacionadas, autores outros foram objeto de análise como: Giambiagi e Além (2016) e Siqueira (2020).

Ao entender as interações entre tributação e políticas públicas, espera-se contribuir para o debate sobre como o aprimoramento do sistema tributário pode fortalecer o papel do Estado na construção de uma sociedade mais justa e desenvolvida.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO

As políticas públicas desempenham um papel crucial no desenvolvimento econômico e social, ao estabelecer diretrizes e implementar ações que buscam promover o bem-estar da população e o crescimento sustentável. Essas políticas variam de acordo com o contexto socioeconômico e as prioridades de cada governo, podendo abranger áreas como educação, saúde, infraestrutura e inclusão social. Este tópico explora como diferentes abordagens em políticas públicas influenciam o desenvolvimento, destacando exemplos de sucesso e desafios enfrentados pelos governos.

Considerando a necessidade do Estado bem como de recursos para garantia dos direitos Constitucionais o estudo e relevância da temática se faz presente, em um país com o nível de desigualdade social e regional como o Brasil, políticas redistributivas com frequência são discutidas (Lima; Casalino, 2023).

O desenvolvimento econômico é frequentemente impulsionado por políticas públicas que criam um ambiente favorável para o investimento, inovação e aumento da produtividade. Políticas de incentivo fiscal e investimentos em infraestrutura são



fundamentais para atrair capital estrangeiro e estimular o crescimento das indústrias locais.

Um exemplo notável é o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) no Brasil, que visou expandir a infraestrutura nacional e melhorar os indicadores de desenvolvimento humano através de investimentos em transportes, energia e saneamento (Ministério do Planejamento, 2021). No entanto, a implementação de tais políticas enfrenta desafios, como a necessidade de uma gestão eficiente e a transparência no uso dos recursos públicos.

No âmbito social, as políticas públicas buscam reduzir as desigualdades e promover a inclusão. Programas como o Bolsa Família no Brasil têm mostrado que transferências condicionais de renda podem ter um impacto significativo na redução da pobreza extrema e na melhoria de indicadores de saúde e educação (Carvalho, 2018). Além disso, políticas de saúde pública que ampliam o acesso a serviços básicos são essenciais para a promoção do bem-estar social e para a diminuição das disparidades regionais.

Estudos indicam que a eficácia das políticas sociais está fortemente ligada à capacidade de implementação local e à participação ativa da comunidade. Isso sugere que um modelo descentralizado e participativo pode ser mais eficiente na alocação de recursos e na adaptação das políticas às necessidades específicas de diferentes regiões.

Como pode ser observado vários são os fatores que acabam por influenciar a produção ou a implementação de uma política pública e, para uma melhor compreensão das políticas públicas no Brasil, se faz necessário compreender e analisar os processos políticos e sociais, aliados às influências externas que atuam e tem influência nas políticas públicas desde o seu processo elaboração (Pádua, 2021).

Apesar dos avanços, as políticas públicas enfrentam desafios como a corrupção, a má gestão e a resistência política. A falta de continuidade nas políticas de longo prazo, devido a mudanças de governo, também pode comprometer os resultados. Para superar esses obstáculos, é necessário um comprometimento com a governança transparente e a utilização de dados e evidências para informar a tomada de decisões (Carvalho, 2018).



O desenvolvimento econômico sustentável também exige a implementação de políticas públicas voltadas para a inclusão social e a redução das desigualdades. Programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, e iniciativas de acesso à saúde pública, como o Sistema Único de Saúde (SUS), são exemplos de políticas que buscam garantir um nível mínimo de bem-estar para todos os cidadãos, contribuindo para a coesão social e a redução da pobreza (Carvalho, 2018).

Essas políticas têm um impacto significativo no aumento do poder de compra das famílias de baixa renda, estimulando o consumo interno e, conseqüentemente, o crescimento econômico. Além disso, ao reduzir a pobreza e as desigualdades, elas ajudam a criar um ambiente mais estável e favorável para o desenvolvimento de longo prazo.

As políticas públicas são ferramentas essenciais para o desenvolvimento econômico e social, mas sua eficácia depende de uma implementação cuidadosa e da adaptação às realidades locais.

O Sistema Tributário brasileiro vem privilegiando a tributação indireta, sendo que aproximadamente 50% da tributação origina-se do consumo, dentre os tributos indiretos ICMS e Cofins representam os maiores percentuais. Esta regressividade no sistema apresenta-se de forma extremamente prejudicial ao desenvolvimento econômico, na contramão de outros países (Alves; Rossignoli, Oliveira, 2023).

O futuro das políticas públicas está na capacidade dos governos de inovar e adaptar suas estratégias, incorporando novas tecnologias e práticas de governança participativa. Para alcançar um desenvolvimento sustentável e inclusivo, é fundamental que as políticas sejam planejadas com uma perspectiva de longo prazo e com um foco contínuo na redução das desigualdades.

2. CONCEITO DE TRIBUTAÇÃO

A tributação é um elemento essencial para o funcionamento do Estado, sendo responsável pela arrecadação de recursos necessários para a manutenção de serviços públicos e o desenvolvimento de políticas sociais e econômicas. No Brasil, o Direito Tributário regula a relação entre o Estado e os contribuintes, definindo as normas e



princípios que regem a arrecadação de tributos. Este artigo aborda o conceito de tributação, seu papel na sociedade e sua relação com o Direito Tributário brasileiro, destacando os desafios e as características do sistema tributário nacional.

Tributação é o processo pelo qual o governo arrecada recursos financeiros por meio da imposição de tributos, que podem ser classificados em impostos, taxas e contribuições (Sabbag, 2020). Esses tributos são cobrados compulsoriamente dos cidadãos e empresas para financiar as atividades do Estado e garantir a provisão de bens e serviços públicos. Segundo Amaro (2021, p.92), "a tributação é um mecanismo de arrecadação necessário para a sobrevivência do Estado e para o cumprimento de suas funções essenciais".

Os tributos são estabelecidos de acordo com a capacidade contributiva dos indivíduos, um dos princípios basilares do sistema tributário, que visa garantir que a carga tributária seja distribuída de forma justa entre os contribuintes (Ataliba, 2017). Esse princípio é fundamental para assegurar a equidade e a justiça social na arrecadação de recursos pelo Estado.

No Brasil, a tributação desempenha um papel fundamental na manutenção do Estado e na promoção de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico. A arrecadação de tributos é a principal fonte de receita do governo e é utilizada para financiar áreas como saúde, educação, segurança e infraestrutura (Machado, 2019). Além disso, a tributação tem um papel redistributivo, contribuindo para a redução das desigualdades sociais ao implementar um sistema progressivo de impostos, onde aqueles com maior capacidade econômica pagam proporcionalmente mais tributos (Sabbag, 2020).

Contudo, o sistema tributário brasileiro é frequentemente criticado por sua complexidade e ineficiência. De acordo com Giambiagi e Além (2016), o Brasil possui um dos sistemas tributários mais complexos do mundo, com um elevado número de tributos e uma grande quantidade de obrigações acessórias, o que gera custos elevados para as empresas e dificulta o cumprimento das obrigações fiscais. Essa complexidade também afeta negativamente o ambiente de negócios, desincentivando investimentos e impactando o crescimento econômico (Amaro, 2021).



O Direito Tributário brasileiro é o ramo do Direito Público que regula as relações jurídicas entre o Estado e os contribuintes, estabelecendo as normas que disciplinam a criação, arrecadação e fiscalização dos tributos (Carvalho, 2018). A Constituição Federal de 1988 define os princípios fundamentais do sistema tributário nacional, como a legalidade, a isonomia, a capacidade contributiva, a não cumulatividade e a transparência, que devem ser observados na criação e cobrança de tributos.

A legalidade tributária, por exemplo, é um princípio que estabelece que nenhum tributo pode ser cobrado sem que tenha sido instituído por lei, garantindo segurança jurídica aos contribuintes (Machado, 2019). Já o princípio da capacidade contributiva assegura que a tributação deve ser proporcional à capacidade econômica do contribuinte, promovendo uma distribuição mais justa da carga tributária (Ataliba, 2017).

No entanto, a aplicação desses princípios nem sempre é eficaz no Brasil, devido à regressividade do sistema tributário, que penaliza as camadas mais pobres da população com uma carga tributária proporcionalmente maior, especialmente por meio de impostos indiretos, como o ICMS e o IPI (Giambiagi, Além, 2016). Essa regressividade desafia a função social da tributação e aponta para a necessidade de reformas estruturais que tornem o sistema mais equitativo e eficiente.

A tributação é um instrumento essencial para o funcionamento do Estado e a promoção do bem-estar social no Brasil. No entanto, o sistema tributário brasileiro enfrenta desafios significativos, incluindo sua complexidade, regressividade e a necessidade de reformas para melhorar a justiça fiscal e a eficiência econômica. A relação estreita entre a tributação e o Direito Tributário é fundamental para garantir que a arrecadação de tributos ocorra de forma justa e transparente, respeitando os princípios constitucionais e promovendo o desenvolvimento social e econômico do país.

3. FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUTO: DO CONCEITO AO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

A função social é um conceito que permeia diversas áreas do conhecimento, representando a ideia de que os recursos, bens e direitos devem atender a um propósito



maior, voltado para o bem-estar coletivo e o desenvolvimento social. No âmbito jurídico, econômico e social, a função social assume um papel regulador, orientando a atuação de indivíduos, empresas e do Estado para que suas ações contribuam positivamente para a sociedade. Este artigo visa explorar o conceito de função social, suas bases teóricas e sua aplicação prática em diferentes contextos, com ênfase na promoção da justiça e da equidade.

A função social refere-se ao compromisso de que bens e direitos devem servir ao interesse coletivo, além de atender às necessidades individuais de seus detentores. Na esfera jurídica, esse conceito é amplamente aplicado ao direito de propriedade, onde se estabelece que a propriedade deve cumprir uma função social, contribuindo para o bem comum e não apenas para o benefício privado (Siqueira, 2020). A Constituição Federal de 1988, por exemplo, consagra esse princípio, determinando que o uso da propriedade deve atender a sua função social (Brasil, 1988), o que implica em uma utilização que beneficie a coletividade, como a preservação ambiental, a geração de empregos ou o cumprimento de normas urbanísticas.

No campo econômico, a função social é aplicada às empresas e ao mercado. Empresas são vistas como entidades que, além de buscar o lucro, têm a responsabilidade de contribuir para o desenvolvimento econômico e social, respeitando direitos trabalhistas, ambientais e promovendo práticas de governança corporativa que atendam a interesses mais amplos da sociedade (Carroll, 2016). Esse conceito é reforçado por práticas de responsabilidade social corporativa, que buscam alinhar os objetivos empresariais aos interesses sociais e ambientais, gerando valor compartilhado (Porter, Kramer, 2011).

O conceito de função social tem suas raízes em diversas teorias e movimentos filosóficos. No Direito, encontra fundamento no pensamento de juristas como Duguit (2005), que defendeu que o direito de propriedade deveria ser subordinado a um dever social, e não apenas a um direito individual absoluto. A função social da propriedade se tornou um princípio basilar nos ordenamentos jurídicos modernos, refletindo a ideia de que o direito deve ser exercido em harmonia com os interesses da coletividade.



Na Economia, a função social se relaciona com a teoria do bem-estar social, que propõe que as políticas econômicas devem buscar a maximização do bem-estar coletivo, e não apenas o crescimento econômico. Isso implica na adoção de políticas públicas que promovam a equidade, a inclusão social e a sustentabilidade (Stiglitz, 2015).

Na Sociologia, a função social é vista como um mecanismo de coesão social, onde as instituições e normas sociais orientam os comportamentos individuais para que contribuam para o bem-estar coletivo. Durkheim, por exemplo, argumenta que as normas sociais e as instituições desempenham uma função reguladora, essencial para a manutenção da ordem social e do bem-estar comum (Durkheim, 2011).

Na prática, a função social se manifesta de diversas formas. No Direito, além da função social da propriedade, a função social dos contratos é um princípio que orienta que as relações contratuais devem respeitar a boa-fé e a equidade, não podendo gerar resultados que sejam manifestamente injustos ou prejudiciais ao interesse público (Gagliano, Pamplona, 2019).

No âmbito empresarial, a função social é concretizada por meio de práticas de responsabilidade social corporativa, que incluem ações de sustentabilidade, respeito aos direitos humanos e contribuições para a comunidade. Empresas que adotam essa visão são vistas como parceiras no desenvolvimento social, ajudando a promover uma economia mais justa e inclusiva (Carrol, 2016).

No campo das políticas públicas, a função social é um princípio orientador para a formulação de leis e regulamentos que visem a redução das desigualdades e a promoção do desenvolvimento sustentável. Exemplos disso incluem políticas de reforma agrária, urbanização de áreas informais e regulação do mercado de trabalho para proteger os direitos dos trabalhadores (Siqueira, 2020).

A função social do tributo é um tema central no estudo do Direito Tributário, sendo amplamente debatida no contexto das políticas fiscais e do papel do Estado na promoção do bem-estar social. No Brasil, os tributos não apenas financiam as atividades estatais, mas também cumprem uma função social ao redistribuir riqueza, reduzir desigualdades e incentivar comportamentos que favorecem o interesse coletivo. Este artigo busca



explorar o conceito de função social do tributo, seus fundamentos jurídicos e sua aplicação prática no sistema tributário brasileiro.

A função social do tributo refere-se ao papel dos tributos na promoção da justiça social e no alcance de objetivos econômicos e sociais de interesse público. Segundo Sabbag (2020, p. 108), "a função social do tributo transcende o simples ato de arrecadar recursos, englobando a responsabilidade de promover o bem comum e atender aos anseios da coletividade". Nesse sentido, os tributos são instrumentos que viabilizam a atuação do Estado na correção de desequilíbrios sociais e econômicos, contribuindo para uma sociedade mais equitativa.

Essa função social está alicerçada no princípio da capacidade contributiva, que determina que a carga tributária deve ser proporcional à capacidade econômica dos indivíduos, garantindo que aqueles com maior riqueza contribuam mais para o financiamento das políticas públicas (Carvalho, 2018). Além disso, o princípio da isonomia tributária busca assegurar que todos os contribuintes sejam tratados de forma igualitária, ajustando a tributação às diferenças de condições econômicas entre os cidadãos (Amaro, 2021).

No Brasil, a função social do tributo está intimamente ligada aos princípios constitucionais que orientam o sistema tributário. A Constituição Federal de 1988 consagra o princípio da função social da propriedade e da tributação, estabelecendo que os tributos devem servir ao interesse coletivo e contribuir para a justiça fiscal. O artigo 145, §1º, da Constituição dispõe que, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, reforçando o compromisso com a função social do tributo.

De acordo com Torres (2018), "os tributos são ferramentas fundamentais para a implementação das políticas públicas voltadas à promoção do bem-estar social, sendo a justiça fiscal um dos pilares do sistema tributário brasileiro". Nesse contexto, o Estado utiliza a tributação como meio de financiar programas sociais, saúde, educação e infraestrutura, áreas essenciais para o desenvolvimento socioeconômico.



A aplicação prática da função social do tributo no Brasil pode ser observada em diversas políticas fiscais que visam corrigir desigualdades e promover a inclusão social. Um exemplo disso é o uso de alíquotas progressivas em impostos sobre a renda, como o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), que busca tributar mais pesadamente os contribuintes com maior capacidade econômica, aliviando a carga sobre os menos favorecidos (Ataliba, 2017).

Outro exemplo é a utilização de incentivos fiscais para setores estratégicos da economia ou para a promoção de comportamentos desejáveis, como a preservação ambiental, a inclusão social e o desenvolvimento regional (Amaro, 2021). Essas políticas visam direcionar recursos para áreas prioritárias e estimular práticas que atendam ao interesse coletivo, reforçando a função social dos tributos.

Entretanto, o sistema tributário brasileiro enfrenta desafios significativos para cumprir plenamente sua função social, como a alta dependência de tributos indiretos, que tendem a ser regressivos e a pesar mais sobre os consumidores de baixa renda (Giambiagi, Além, 2016).

A complexidade e a ineficiência do sistema tributário também são obstáculos para a efetivação da justiça fiscal, evidenciando a necessidade de reformas que tornem a tributação mais justa e progressiva.

Importante a análise comparativa da tributação do Brasil com os países da OCDE e América Latina no que se refere a forma de tributar. Utiliza-se aqui estudo apresentado pelo Ministério da Fazenda e Receita Federal no ano de 2023:



Tabela 1: Carga tributária Brasil e média da OCDE (36 países) em %- 2021

	Carga tributária total	Renda, Lucros e Ganho de Capital	Folha de Salários	Propriedade	Bens e Serviços	Outros
Brasil	32,9	7,9	8,4	1,6	14,5	0,6
Média OCDE	35,0	11,8	9,8	1,9	11,0	0,7

Fonte: Elaboração própria, dados Ministério da Fazenda e RF, 2023.

Quando são analisados os países da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico se observa uma maior tributação no Brasil sobre bens e serviços conforme já mencionado no item 1 deste artigo. Somente Hungria e Grécia ficam a frente do Brasil, quando comparada a tributação de bens e serviços nos países da América Latina e Caribe verifica-se que enquanto o Brasil apresenta um percentual de 14,5% estes países apresentam 10,8%. Se em 2021 a carga tributária total do Brasil foi de 32,9% na América Latina e Caribe foi de 21,7% (Ministério da Fazenda; Receita Federal, 2023).

Assim, tais dados, auxiliam nas discussões deste artigo no que se refere a função social do tributo e a reforma tributária, sempre com o olhar para as políticas públicas.

Se a função social do tributo é um aspecto essencial do sistema tributário brasileiro, orientando a arrecadação de recursos para a promoção da justiça social e o financiamento de políticas públicas que visem o bem-estar coletivo. Apesar dos desafios existentes, a implementação de princípios como a capacidade contributiva e a isonomia é crucial para assegurar que a tributação cumpra seu papel social, contribuindo para uma sociedade mais equitativa e desenvolvida. Reformas que simplifiquem o sistema tributário e reduzam sua regressividade são fundamentais para o fortalecimento da função social dos tributos no Brasil.

4. O PAPEL DA TRIBUTAÇÃO NA CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A tributação é um dos principais instrumentos de financiamento do Estado e desempenha um papel crucial na implementação de políticas públicas no Brasil. Ao arrecadar recursos por meio de impostos, taxas e contribuições, o governo tem a



capacidade de investir em áreas essenciais como saúde, educação, segurança e infraestrutura, promovendo o desenvolvimento socioeconômico e reduzindo as desigualdades sociais. Este artigo analisa o papel da tributação na viabilização de políticas públicas no Brasil, discutindo como o sistema tributário pode ser utilizado para alcançar objetivos sociais e econômicos.

A tributação é fundamental para o financiamento das atividades estatais e para a implementação de políticas públicas que visam o bem-estar da população. Segundo Carvalho (2018, p. 65), "a arrecadação de tributos é a principal fonte de recursos do Estado, sem a qual seria impossível a prestação de serviços públicos essenciais e o cumprimento de suas funções constitucionais". No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece que a função social da tributação é garantir os meios para que o Estado atenda aos direitos fundamentais e promova o desenvolvimento social e econômico.

Os recursos arrecadados por meio dos tributos são utilizados para financiar políticas públicas em áreas como saúde, educação, segurança, infraestrutura e assistência social. Por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS) e os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, são financiados diretamente com recursos oriundos da tributação (Giambiagi, Além, 2016). Essas políticas são essenciais para a redução das desigualdades sociais e para a garantia de um padrão mínimo de vida para a população mais vulnerável.

Um dos objetivos de Desenvolvimento Sustentável proposto pela ONU tendo como diretriz o ano de 2030 é justamente promover o crescimento econômico e sustentado, as políticas públicas e o sistema tributário são fundamentais para atingir este objetivo, o Governo e tudo aquilo que o mesmo representa em termos de gestão e tributação é um dos alicerces fundamentais para o desenvolvimento econômico e social (Rossignoli, Castilho, Oliveira, 2019).

Além de financiar políticas públicas, a tributação também pode ser utilizada como um instrumento de regulação e incentivo. Tributos específicos podem ser criados ou ajustados para promover comportamentos desejáveis, como a preservação ambiental, o consumo consciente e o incentivo à inovação tecnológica. Conforme explica Sabbag (2020,



p. 122), "o sistema tributário possui não apenas a função fiscal de arrecadação, mas também funções extrafiscais, que são utilizadas para estimular ou desestimular determinados comportamentos sociais e econômicos".

O impacto da tributação sobre as políticas públicas no Brasil é significativo, mas enfrenta desafios relacionados à estrutura do sistema tributário nacional. O sistema tributário brasileiro é amplamente criticado por sua complexidade, ineficiência e pela alta carga de tributos indiretos, que tendem a ser regressivos e a pesar mais sobre a população de baixa renda (Giambiagi, Além, 2016). A regressividade do sistema tributário é um dos maiores obstáculos para a realização de políticas públicas eficazes, pois reduz a capacidade do Estado de arrecadar recursos de forma justa e proporcional à capacidade econômica dos contribuintes.

A elevada carga tributária sobre o consumo, por meio de impostos como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), afeta desproporcionalmente as famílias de menor renda, que gastam uma maior parcela de seus rendimentos em bens e serviços tributados (Amaro, 2021). Essa estrutura tributária limita o potencial redistributivo da tributação e impede uma arrecadação mais equitativa, que poderia ser utilizada para ampliar e melhorar as políticas públicas de inclusão social.

Apesar desses desafios, a tributação continua a ser um dos principais mecanismos para a implementação de políticas públicas no Brasil. A reforma tributária é frequentemente apontada como uma medida necessária para aumentar a eficiência e a justiça do sistema tributário, permitindo que o Estado arrecade de forma mais progressiva e utilize os recursos de maneira mais eficaz para a promoção do desenvolvimento social (Carvalho, 2018).

Além de financiar as atividades do Estado, a tributação também desempenha uma função extrafiscal, que consiste em regular comportamentos econômicos e sociais em prol do interesse público. Tributos com função extrafiscal são utilizados para desestimular atividades que têm impactos negativos, como a poluição, e para incentivar práticas sustentáveis, como investimentos em energias renováveis (Sabbag, 2020). No Brasil, exemplos de tributos extrafiscais incluem o Imposto sobre Produtos Industrializados



(IPI), que pode ter suas alíquotas ajustadas para incentivar ou desestimular o consumo de determinados produtos, e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), que visa estimular o uso produtivo da terra.

Essas funções regulatórias são essenciais para a implementação de políticas públicas que visem à proteção do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e a promoção de comportamentos que beneficiem o interesse coletivo. No entanto, para que essas funções sejam plenamente efetivas, é necessário que o sistema tributário seja desenhado de maneira clara e transparente, com alíquotas que reflitam adequadamente os objetivos regulatórios pretendidos (Amaro, 2021).

5. A REFORMA TRIBUTÁRIA E A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 132/23: POSSIBILIDADES PARA MELHOR EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

O Sistema tributário brasileiro já passou por diferentes momentos refletindo a configuração produtiva e social de suas épocas. Desde a promulgação da Constituição de 1988 o país viu a carga tributária aumentar e sociedade se transformar, sendo necessária uma nova estrutura tanto no que se refere a forma de tributar como o que tributar.

Se em 1988 a carga tributária representava 22,4% do PIB em 2023 já atingia 32,44% (Lima, Rezende, 2019, FGV, 2025), assim a temática da reforma foi extremamente presente nos últimos anos.

Objetiva-se aqui um olhar para a questão de efetivação das políticas públicas.

O objetivo principal declarado para a reforma é o da simplificação do sistema tributário brasileiro, conferindo maior transparência, agilidade e facilidade, ocasionando uma desburocratização, promovendo um avanço na economia e sociedade brasileira (Harzheim, 2024).

Como principais elementos da reforma tem-se a simplificação da tributação sobre consumo, com a criação do Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS), de competência dos estados e dos municípios, e criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, em substituição aos seguintes impostos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS),



Imposto sobre produtos industrializado (IPI), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Qualquer análise sobre as políticas públicas ainda é inicial, mas o fato dos novos impostos CBS e IBS pertencerem aos Estados e Municípios onde os bens ou serviços serão consumidos (destino) pode levar a um benefício para entes menos desenvolvidos que não possuam uma estrutura industrial tão sólida, mas que consomem a produção de locais mais desenvolvidos, podendo levar a uma redistribuição regional de renda bem como mais recursos para políticas públicas nestas localidades.

Em importante artigo Oliveira (2024), Economista conhecido desde os anos 80 do século XX sobre suas pesquisas relativas ao sistema tributário, finanças públicas e implicações destes, acredita que apenas um ponto está sendo alterado: correção dos impostos cumulativos, não se corrigindo a desigualdade nos ônus do pagamento bem como fragilizando o pacto federativo ao tirar autonomia dos Estados (Oliveira, 2024).

O referido autor discute ainda que ao não tocar em pontos essenciais como o Imposto de Renda deixa-se efetivamente de promover uma melhor distribuição.

Outras discussões têm sido feitas por vários autores sobre o imposto seletivo, a inclusão no inciso VIII do Artigo 153 da Constituição Federal a instituição de imposto seletivo de competência da união em bens produzidos, comercializados ou importados que sejam prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente pode representar um importante elemento de políticas públicas ⁴.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tributação é um elemento fundamental para a concretização de políticas públicas, sendo a principal fonte de recursos para o financiamento das atividades estatais e um poderoso instrumento para a promoção da justiça social e do desenvolvimento econômico. No Brasil, o sistema tributário desempenha um papel crucial na viabilização de serviços públicos essenciais, como saúde, educação, segurança e infraestrutura, que

⁴ Para a efetivação e futuras análises do mesmo se fará com grande importância a análise da Lei Complementar 214 de 16 de janeiro de 2025.



são pilares para a melhoria das condições de vida da população. Além disso, a função extrafiscal da tributação permite que o Estado regule comportamentos e incentive práticas que atendam ao interesse coletivo, como a preservação ambiental e a redução das desigualdades.

Apesar de sua importância, o sistema tributário brasileiro enfrenta desafios significativos, como a complexidade, a regressividade e a ineficiência na arrecadação. A alta dependência de tributos indiretos, que impactam de forma desproporcional os indivíduos de menor renda, limita o potencial redistributivo da tributação e compromete a equidade fiscal. Esses desafios evidenciam a necessidade urgente de reformas tributárias que tornem o sistema mais progressivo, transparente e eficiente, de modo a maximizar o potencial da tributação na concretização de políticas públicas que promovam o bem-estar social.

A reforma do sistema tributário deve focar não apenas na simplificação e na modernização da arrecadação, mas também na adoção de princípios de justiça fiscal que assegurem uma distribuição mais equitativa da carga tributária. Ao direcionar os tributos de forma mais justa e eficiente, é possível fortalecer o papel da tributação na implementação de políticas públicas inclusivas e sustentáveis, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e desenvolvida.

Portanto, para que a tributação cumpra integralmente seu papel na concretização de políticas públicas, é imprescindível um comprometimento contínuo com a revisão e aperfeiçoamento do sistema tributário, alinhando-o aos princípios constitucionais de justiça, igualdade e função social. Somente assim o Estado poderá garantir o financiamento adequado das políticas públicas e promover o desenvolvimento socioeconômico, cumprindo seu papel na construção de uma sociedade mais equitativa e próspera.



REFERÊNCIAS

- ALVES, Rodrigo Evangelista; ROSSIGNOLI, Marisa; OLIVEIRA, Bruno Bastos de. Tributação Indireta, a regressividade do sistema tributário nacional e os impactos na renda das famílias brasileiras: em busca de um sistema racional. In: RIBEIRO, Maria de Fátima.; Vita, Jonathan Barros (Orgs.). **Tributação e Perspectivas em tempos de crise**. Uberlândia: Marco Teórico, 2023. p. 205-234.
- AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2021.
- ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. São Paulo: Malheiros, 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2018.
- CARROLL, Archie B. **Corporate Social Responsibility**: Evolution of a Definitional Construct. *Business & Society*, v. 38, n. 3, p. 268-295, 2016.
- DUGUIT, Léon. **Les Transformations Générales du Droit Privé Depuis le Code Napoléon**. Paris: Presses Universitaires de France, 2005.
- DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil: Obrigações**. São Paulo: Saraiva, 2019.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- HARZHEIM, Amanda Vieira. Reforma Tributária no Brasil: Simplificação e Modernização do Sistema com a Emenda Constitucional n. 132/2023. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, n. 161, 2024, p. 11-26.
- DE LIMA, Paula Carolina Pessoa; CASALINO, Vinícius Gomes. Políticas Públicas e o retorno da fome e da insegurança alimentar no Brasil: Direito à vida a alimentação. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, [S. l.], v. 11, n. 3, 2023. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br:443/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/1462>. Acesso em: 27 jan. 2025.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2019.



MINISTÉRIO DA FAZENDA, RECEITA FEDERAL. **Carga tributária no Brasil 2022:** análise por tributo e bases de incidência. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2022>. Acesso em 20 de janeiro de 2025.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A reforma tributária do Consumo realizada pela Emenda Constitucional n. 132, de 2023: uma fábrica de ilusões. **Cadernos da Escola do Legislativo**. v. 26, n. 45. Jan-jun., 2024

PÁDUA, Francis Marília. **A Educação em Direitos Humanos no Ensino Superior**. Belo Horizonte:Editoria D'Plácido, 2021.

PORTER, Michael E.; KRAMER, Mark R. **Creating Shared Value: How to Reinvent Capitalism and Unleash a Wave of Innovation and Growth**. Harvard Business Review, v. 89, n. 1-2, p. 62-77, 2011.

ROSSIGNOLI, Marisa, CASTILHO, Virgínia Ramos; OLIVEIRA, Bruno Bastos de; Sustentabilidade fiscal do Estado e Desenvolvimento Econômico: Discussões para o estabelecimento da competitividade e desenvolvimento. **Jornal de Inteligência Competitiva Sustentável**, v.9; n. 4, 2020. p. 163–174.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Manual de Direito Tributário**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SIQUEIRA, José Alfredo de Oliveira. Função Social da Propriedade e o Direito de Construir: Limites e Possibilidades. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 75, p. 105-122, 2020.

SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael P.; OSÓRIO, Rafael G. **Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective**. Latin American Research Review, v. 45, n. 2, p. 173-190, 2010.

STIGLITZ, Joseph E. **The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future**. New York: W.W. Norton & Company, 2015.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.