



Revista da
**PROCURADORIA-GERAL DO
ESTADO DE SÃO PAULO**

ISSN 2966-1889

**Edição Especial
Reforma Tributária**

102
julho/dezembro 2025

REVISTA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO



CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR
DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

102

JULHO/DEZEMBRO 2025



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

TARCÍSIO DE FREITAS

Governador do Estado

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

INÊS MARIA DOS SANTOS COIMBRA

Procuradora-Geral do Estado

MARIANA BEATRIZ TADEU DE OLIVEIRA

Procuradora do Estado Chefe do Centro de Estudos

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Patrícia Ulson Pizarro Werner

Caio Augusto Nunes de Carvalho

Procuradores do Estado



CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR
DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

ISSN 2966-1889

CENTRO DE ESTUDOS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Rua Pamplona, 227 – 10º andar

CEP 01405-100 – São Paulo – SP - Brasil Tel. (11) 3286-7005

Homepage: www.pge.sp.gov.br

E-mail: divulgacao_centrodeestudos_pge@sp.gov.br

Procuradora do Estado Chefe do Centro de Estudos

Mariana Beatriz Tadeu de Oliveira

Assessoria

Caio Augusto Nunes de Carvalho

Caio Gentil Ribeiro

Patrícia Ulson Pizarro Werner

Comissão de Planejamento Editorial

Presidência

Caio Augusto Nunes de Carvalho

Membros

Patrícia Ulson Pizarro Werner, Dr. Fernando Freire Vasconcelos, Dra. Danielle Eugenne Migoto Ferrari Fratini, Dr. Paula Ferraresi Santos, Dra. Izabella Moura Teixeira, Dra. Marisa Mitiyo Nakayama Leon Anibal, Dra. Michelle Najara Aparecida Silva, Dr. Victor Ribeiro da Costa, Dra. Regina Marta Cereda Lima e Dr. Mateus Camilo Ribeiro da Silveira.

Revista

Coordenação editorial desta edição: Caio Augusto Nunes de Carvalho, Patrícia Ulson Pizarro Werner
Equipe: Juliana Aguilera do Nascimento Silva Guedes, Luciene de Cássia de Santana e Maisa Maciel Rodrigues.

Permite-se a transcrição de textos nela contidos desde que citada a fonte. Qualquer pessoa pode enviar, diretamente ao Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, matéria para publicação na Revista. Os trabalhos assinados representam apenas a opinião pessoal dos respectivos autores.

Tiragem: revista eletrônica.

REVISTA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, SP,
Brasil, 1971 - (semestral)

1971-2025 (1-101)

CDD-341.38
CDU-351.72

Sumário

PREFÁCIO	8
Alexandre Aboud e Fernanda Serur	
APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL	11
Danilo Barth Pires – Subprocuradoria Geral do Contencioso Tributário-Fiscal	
CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ASPECTOS TEMPORAL E ESPACIAL DO IBS E DA CBS	14
Álvaro Feitosa da Silva Filho	
IMUNIDADES: REFLEXÕES E CONTROVÉRSIAS NA REFORMA TRIBUTÁRIA	36
Artur Barbosa da Silveira	
REGIME ESPECÍFICO DE BENS IMÓVEIS	60
Danielle Eugenne Migoto Ferrari Fratini	
ANÁLISE SOBRE O SUJEITO PASSIVO DO IBS E CBS: CONTRIBUINTES, RESPONSÁVEIS TRIBUTÁRIOS E A SITUAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS	96
Fernanda Bardichia Pilat Yamamoto	
REGIMES JURÍDICOS DIFERENCIADOS DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS (IBS) E DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE BENS E SERVIÇOS (CBS)	153
Janine Gomes Berger de Oliveira Macatrão	
O FATO GERADOR DO IBS: PREVISÃO CONSTITUCIONAL E DISCIPLINA LEGAL	177
José Maria Zanuto	

A NÃO CUMULATIVIDADE DO IBS NA REFORMA TRIBUTÁRIA DO CONSUMO (EC 132/2024 E LC 214/2025): REGIME DE CRÉDITO FINANCEIRO E NOVOS SISTEMAS DE PAGAMENTO (*SPLIT PAYMENT* E RECOLHIMENTO PELO ADQUIRENTE)212

Leonardo Cocchieri Leite Chaves

A BASE DE CÁLCULO E AS ALÍQUOTAS DO IBS E DA CBS235

Luciana Rita Laurenza Saldanha Gasparini

REGIME ESPECÍFICO DE SERVIÇOS FINANCEIROS265

Rebecca Corrêa Porto de Freitas

DEVOLUÇÃO PERSONALIZADA DO IBS E DA CBS (*CASHBACK*): REDISTRIBUTIVIDADE LIMITADA E REGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA EM UMA SOCIEDADE PROFUNDAMENTE DESIGUAL 313

Thiago Oliveira de Matos

PREFÁCIO

Prezados colegas,

Antecipando-se ao primeiro relatório de proposta da Reforma Tributária, com inegável postura proativa, nossa instituição criou, por meio da Resolução PGE nº 36, de 31 de julho de 2023, um Grupo de Trabalho com o compromisso de compreender os desafios trazidos pela Emenda Constitucional nº 12, de 20 de dezembro de 2023.

Ao capacitarem-se e assimilarem os possíveis efeitos da nova tributação sobre o consumo, os integrantes puderam propor alterações na já aprovada Lei Complementar federal nº 214, de 16 de janeiro de 2025 e do Plano de Lei Complementar federal nº 108/2024.

Reconhecendo a necessidade de compartilhar o conhecimento adquirido, os integrantes do grupo produziram dez artigos sobre temas sensíveis na nova tributação sobre o consumo, bem como colaboraram na formatação, com o inestimável auxílio do Centro de Estudos, do Curso de Extensão em Reforma Tributária, que além de capacitar os procuradores paulistas, estende-se aos membros de todas as procuradorias estaduais e distrital.

Ao remodelar a tributação sobre o consumo, a Emenda Constitucional nº 132 instituiu em nosso Sistema Tributário Nacional o chamado Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), em substituição a tributos historicamente consolidados como o nosso Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços (ISS), somada à criação da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), do Imposto Seletivo (IS) e à redefinição de competências tributárias, sinalizando a adoção de um modelo dual de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), alinhado às práticas internacionais, mas adaptado às peculiaridades do federalismo brasileiro.

Essas mudanças trazidas pela Emenda Constitucional, detalhadas na Lei Complementar nº 214/2025 e pelo Projeto de Lei Complementar nº 108/2024, ainda em tramitação – que dispõe sobre o Comitê Gestor do IBS (CG-IBS) e outros aspectos estruturantes –, impõe à Advocacia

Pública grandes desafios de análise, interpretação e adaptação ao novo sistema de tributação sobre o consumo. A nova abordagem, guiada pelos princípios da simplicidade, cooperação, transparência, neutralidade e justiça tributária, tende a trazer racionalidade ao sistema, mas apresenta desafios significativos de ordem operacional.

Os integrantes do grupo dedicaram-se a acompanhar o processo legislativo, estudar novos institutos e identificar potenciais conflitos normativos e de impactos sobre a arrecadação e a gestão fiscal paulista, além da análise das repercussões na nossa própria atuação funcional.

Os artigos que integram esta revista resultam das intensas discussões e de pesquisa desenvolvida no âmbito do Grupo de Trabalho. Os textos examinam aspectos centrais da Reforma Tributária: desde os fundamentos constitucionais até as regras operacionais, abrangendo materialidade, base de cálculo e alíquotas do IBS e da CBS; regras de sujeição passiva e regimes diferenciados e específicos, tratamento das imunidades e do mecanismo de devolução personalizada (*cashback*).

Os integrantes, com esforço pessoal, empenharam-se não apenas em compreender a nova legislação, mas também identificar desafios reais para a administração tributária e para a defesa judicial do Estado, sugerindo interpretações que harmonizem com os próprios propósitos da Reforma.

A publicação, viabilizada pelo Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, cumpre duplo propósito: difundir o conhecimento técnico-jurídico produzido internamente e oferecer a visão dos membros da PGE-SP sobre um tema de importância estratégica.

A implementação da nova tributação sobre o consumo será um enorme desafio para todos e, dessa forma, o debate qualificado de todos os Procuradores do Estado ajudará na construção desse novo sistema.

Os estudos compartilham conhecimento e estimulam a reflexão de todos os leitores. Aliás, fica o convite para a leitura nesse momento de transição de sistemas.

Que esta revista se revele instrumento útil ao dia a dia dos colegas, contribuindo para a construção doutrinária de um sistema mais justo, eficiente e compatível com os desafios do Brasil contemporâneo.

Com muito orgulho, na qualidade de coordenadores do grupo de trabalho, convidamos todos os colegas à leitura atenta dos artigos.

FERNANDA SERUR

ALEXANDRE ABOUD

Procuradores do Estado de São Paulo

APRESENTAÇÃO

Prezadas e prezados colegas,

É com grande satisfação que apresento esta edição da Revista da Procuradoria Geral do Estado, integralmente dedicada ao tema da Reforma Tributária.

A Emenda Constitucional nº 132/2023 representa um marco na estrutura jurídico-tributária brasileira, impondo um significativo desafio à Procuradoria Geral do Estado. Estamos diante de uma profunda reconfiguração da principal fonte de receita do Estado de São Paulo, o que exigirá uma postura de vanguarda na defesa e cobrança do novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

É nesse contexto que os Procuradores do Estado adiante nominados escreveram os seus artigos especialmente para esta revista: Álvaro Feitosa da Silva Filho, Artur Barbosa da Silveira, Danielle Eugenne Migoto Ferrari Fratini, Fernanda Bardichia Pilat Yamamoto, Janine Gomes Berger de Oliveira Macatrão, José Maria Zanuto, Leonardo Cocchieri Leite Chaves, Luciana Rita Laurenza Saldanha Gasparini, Rebecca Corrêa Porto de Freitas e Thiago Oliveira de Matos. Todos são integrantes do Grupo de Trabalho instituído para estudar e acompanhar a Reforma Tributária, conforme Resolução PGE nº 36, de 2023. São colegas que vêm dedicando-se a esses temas com foco na advocacia pública estadual. Entre outras contribuições, esses artigos são resultados de estudos e apresentações realizadas no âmbito desse específico grupo de trabalho.

Os leitores desta edição são brindados com os grandes temas da Reforma Tributária sob a ótica da advocacia pública bandeirante: imunidades, fato gerador, base de cálculo, sujeito passivo, não cumulatividade, *cashback*, além de regimes jurídicos diferenciados e específicos. Este material constitui uma excelente ferramenta de consulta para a nova realidade tributária em nosso país.

Já estamos diante de um Sistema Tributário Nacional inteiramente novo. Não é difícil imaginar o que se avizinha em termos de uma nova

e intensa judicialização sobre temas tão variados. No momento em que este prefácio é redigido, temos a Lei Complementar nº 214, de 2025, instituidora do novo imposto, e o Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024, que instituirá o Comitê Gestor do IBS, ainda em tramitação no Congresso Nacional. Sequer as regras processuais para operacionalizar a cobrança e a defesa do IBS estão minimamente delineadas.

Contudo, é importante asseverar que a Área do Contencioso Tributário-Fiscal já está preparada para essa nova realidade, conforme verifica-se na Portaria SubG-CTF nº 10, de 2025, e na Ordem de Serviço SubG-CTF nº 4, também de 2025. As ações antiexacionais sobre o novo IBS serão inicialmente recepcionadas pelo Núcleo Fazenda Ré Grandes Ações. Após o desenvolvimento da tese de defesa por esse núcleo estratégico, as ações deverão ser acompanhadas pelo Núcleo Fazenda Ré IBS/ICMS. O Núcleo Fazenda Ré Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD) foi recentemente especializado considerando também os novos ditames da Reforma Tributária. Embora as regras sobre a cobrança judicial ainda não estejam completamente definidas, a exação judicial do novo Imposto sobre Bens e Serviços caberá ao Núcleo Fazenda Autora ICMS/IBS. Outros ajustes certamente serão necessários, inclusive com o incremento de estrutura de pessoal e o aprimoramento de sistemas para essa nova realidade.

É fundamental, também, que os Procuradores do Estado de São Paulo tenham atuação efetiva na operacionalização do novo Sistema Tributário em âmbito nacional, bem como na elaboração de atos administrativos a respeito do novo imposto. O Comitê Gestor do IBS e o Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias são exemplos evidentes dessa necessidade. A expertise dos colegas que já estão debruçados sobre o tema pode e deve auxiliar na transição entre os regimes do ICMS e o IBS.

Antes de finalizar, cumpre-me ainda enaltecer o primoroso trabalho de dois valorosos colegas: Fernanda Serur e Alexandre Aboud. Eles coordenam com maestria o Grupo de Trabalho que deu origem aos artigos desta revista. Ambos estão dedicados ao tema desde o início, tendo participado ativamente do Programa de Assessoramento Técnico para a Implementação da Reforma da Tributação sobre o Consumo (PAT-RTC),

previsto na Portaria n° 104/2024 do Ministério da Fazenda, tudo isso sem descuidar de seus já densos afazeres ordinários.

Que este material sirva como um farol estratégico e um incentivo à atualização contínua dos colegas. A Procuradoria Geral do Estado, por meio de sua dedicada equipe, seguirá zelando juridicamente pelos interesses do Estado de São Paulo, inclusive na alvorada da Reforma Tributária.

Uma excelente leitura a todos.

DANILO BARTH PIRES

Subprocurador Geral do Estado – Contencioso Tributário-Fiscal

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ASPECTOS TEMPORAL E ESPACIAL DO IBS E DA CBS

Álvaro Feitosa da Silva Filho¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Aspecto temporal do IBS e da CBS: momento de ocorrência do fato gerador; 3. Fundamentos do aspecto espacial no novo sistema tributário; 3.1 Do princípio da origem ao princípio do destino: mudança paradigmática; 3.2. Critérios de conexão territorial: nexos físico e nexos digital; 3.3 O conceito de domicílio principal no IBS/CBS; 4. O local da operação na Lei Complementar nº 214/2025; 4.1. Operações com bens móveis e imóveis; 4.2. Operações com serviços; 4.3. Operações e serviços específicos; 5. Regras aplicáveis às operações de comércio internacional; 6. A transição federativa e o princípio do destino; 7. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO: Este artigo analisa os aspectos temporal e espacial da norma tributária instituidora do IBS e da CBS, examinando as inovações legislativas à luz da regra-matriz de incidência tributária. O estudo identifica que o aspecto temporal adota como regra geral o momento do fornecimento do bem ou serviço, estabelecendo sistemática específica para pagamentos antecipados, de modo a compatibilizá-lo com a sistemática do *split payment*. Quanto ao aspecto espacial, documenta-se a transição do princípio da origem para o princípio do destino, fundamentada na busca por neutralidade tributária e redução da guerra fiscal e a

¹ Mestre em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP). Procurador do Estado de São Paulo, lotado na Procuradoria de Assuntos Tributários. Integra o Núcleo de Direito Tributário da FGV/SP e o Grupo de Trabalho sobre Reforma Tributária (PGE-SP). Integrou os Grupos de Trabalho sobre Transação Tributária e Negócio Jurídico Processual e sobre Recuperação Judicial e Falência.

adoção do conceito de nexo digital, ao lado do nexos físico. Além disso, debate as complexidades operacionais da sistemática de identificação do local da operação, especialmente em setores como energia elétrica, telecomunicações e transporte.

Palavras-chave: Reforma tributária. IBS. CBS. Aspecto temporal. Aspecto espacial. Princípio do destino. Nexo digital.

1. INTRODUÇÃO

A relação jurídico-tributária é o vínculo que se estabelece entre o contribuinte e o Estado, em razão de uma norma jurídica que a estabelece como consequência da concretização de uma hipótese. Nesse sentido, a regra matriz de incidência tributária, idealizada por Paulo de Barros Carvalho², é formada por dois polos. No polo antecedente, encontra-se a descrição hipotética da situação que, concretizada, motivará o surgimento da relação jurídica. O polo consequente, por outro lado, apresenta a relação jurídica obrigacional que se deflagra a partir da concretização da hipótese.

O polo antecedente, que se convencionou chamar “fato gerador” da obrigação tributária, em que pesem as críticas a que está sujeita essa nomenclatura, deve ser estudado a partir de seus critérios espacial, temporal e material³. Neste artigo, procuramos analisar a norma jurídica tributária introduzida no ordenamento jurídico pela Lei Complementar nº 214/2025 sob o prisma dos aspectos espacial e temporal de seu fato gerador.

O aspecto temporal da norma tributária diz respeito ao momento em que se considera ocorrido o fato gerador, nascendo a obrigação

2 CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 33. ed. rev. São Paulo: Noeses, 2023.

3 Alguns autores entendem que o aspecto pessoal também integra o polo antecedente da regra matriz de incidência. SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. Quanto ao IBS e à CBS, aponta-se de modo específico que o sujeito passivo é considerado na definição da hipótese de incidência. YAMAMOTO, Fernanda Bardichia Pilat. *Análise sobre o sujeito passivo do IBS e CBS: contribuintes, responsáveis tributários e a situação das plataformas digitais*. Manuscrito não publicado. [20--].

tributária. A lei deve determinar esse o momento e a ele reporta-se o lançamento, determinando assim a legislação que se aplicará à relação obrigacional. Já o aspecto espacial está relacionado aos limites do exercício da competência tributária, servindo como parâmetro para a definição do sujeito ativo e mesmo do critério quantitativo, com a identificação da alíquota aplicável.

Com o surgimento de novas competências tributárias, como as que foram estabelecidas com a edição da Emenda Constitucional nº 132/2023, e de novas espécies, como as instituídas pela Lei Complementar nº 214/2025, é necessário analisar de modo cuidadoso a conformação dada pelos novos textos a estes pontos específicos: o momento da ocorrência do fato gerador e o local das operações.

Este artigo tem o objetivo de apresentar primeiras reflexões sobre o local e ocorrência do fato gerador do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), detalhando a conformação dos dispositivos legais e avaliando as opções feitas pelo legislador, com a intenção de compreender seus propósitos. Ainda busca suscitar, de forma embrionária, algumas controvérsias que podem surgir com a sua aplicação, inclusive em setores específicos da economia.

2. ASPECTO TEMPORAL DO IBS E DA CBS: MOMENTO DE OCORRÊNCIA DO FATO GERADOR

A Lei Complementar nº 214/2025⁴ estabelece que é considerado ocorrido o fato gerador do Imposto sobre Bens e Serviços e da Contribuição sobre Bens e Serviços no momento do fornecimento do bem ou do serviço. A mesma lei define o fornecimento como entrega ou disponibilização de bem material; instituição, transferência, cessão, concessão, licenciamento ou disponibilização de bem imaterial, inclusive direito; e prestação ou disponibilização de serviço. Conforme Filipe Duque, “esse conceito é coerente com a lógica do imposto sobre

4 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

o consumo, já que o fornecimento representa o momento em que a operação econômica se completa, seja com a transferência da posse ou propriedade de um bem, seja com a execução do serviço”⁵.

O anteprojeto que deu origem à Lei Complementar (PLP nº 68), no entanto, apresentava regra diferente, segundo a qual o momento de ocorrência do fato gerador era o do fornecimento ou o do pagamento, o que ocorresse primeiro. Parte da doutrina entende que essa norma permanece na versão aprovada, ainda que de forma implícita. A análise mais detida do dispositivo, no entanto, revela que a intenção do legislador foi outra: o fato gerador ocorre no momento do fornecimento, mas, se antes disso ocorrer o pagamento, o tributo será devido antecipadamente.

Essa disposição é tecnicamente coerente com a conformação constitucional do fato gerador do IBS e da CBS – que é a própria operação, e não o pagamento dela decorrente. De certo modo, considerar o fato gerador ocorrido com o pagamento, sem que ainda houvesse o fornecimento, representaria uma distorção do comando constitucional. Por outro lado, busca-se uma compatibilidade com o instituto do *split payment*, por meio do qual o valor correspondente ao tributo incidente na operação será retido, pelos meios de pagamento, e recolhido aos cofres públicos, no momento do pagamento.

Determina a lei que, no caso de pagamento antecipado, o tributo será exigido na data do adimplemento de cada parcela, tendo como base de cálculo o valor da parcela, e aplicando a alíquota vigente naquela data. Na data do efetivo fornecimento, serão calculados os valores definitivos, considerando como base de cálculo o valor total da operação, e como alíquota a vigente na data do fornecimento. Os valores de tributos pagos antecipadamente serão considerados como débitos na apuração do tributo, assim como a diferença entre esses e o valor definitivo. Por outro lado, se o valor antecipado for superior ao definitivo, ou se o fornecimento não ocorrer ao final das contas, inclusive em razão de distrato, as diferenças serão apropriadas como créditos na apuração⁶.

5 DUQUE, Felipe. **Reforma tributária esquematizada: EC 132/2023 e LC 214/2025 comentadas**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025.

6 O Projeto de Lei Complementar nº 108, aprovado pelo Plenário do Senado Federal em 30 de setembro de 2025, altera o art. 9º, § 4º, alínea “c”, da Lei Complementar nº 214/2025, para

A sistemática legal permite, portanto, que as operações realizadas com pagamento antecipado ao fornecimento sejam alcançadas pelo *split payment*, com antecipação do valor do tributo. Hugo de Brito Machado Segundo aponta que, por outro lado, não se resolve a situação oposta, em que o fornecimento é anterior ao pagamento. Questiona o autor:

Imagine-se a hipótese de *split payment*, ou de pagamento feito pelo adquirente. Fornecida a mercadoria e não efetuado o pagamento (da mercadoria), por inadimplência do comprador, dá-se a ocorrência do fato gerador, porque o fornecimento “ocorreu primeiro” Exige-se o imposto do contribuinte fornecedor? E depois, quando o pagamento ocorrer, em atraso, exige-se novamente o imposto, pela via do *split payment*? O sistema informatizado que gerenciar o *split payment* será programado para esta hipótese? Esses são aspectos que deveriam ser tratados na lei, não podendo ficar para o regulamento, e menos ainda para o arbítrio da autoridade aplicadora, e seriam eliminados se não se recorresse a essa gananciosa duplicidade de critérios pautados sempre na maior vantagem para o Fisco.⁷

Nos serviços de execução continuada ou fracionada, em regra, o fornecimento é considerado ocorrido no seu término.

No caso de transportes de passageiros, no entanto, o fato gerador considera-se ocorrido, por expressa previsão legal, no momento do início do transporte. Já para as cargas, aplica-se a regra sobre o término do transporte. A disposição é similar à que regula a definição do local da operação.

Há uma disciplina específica para serviços de execução continuada cujo término não é determinável, como no abastecimento de água, saneamento básico, gás canalizado, telecomunicação, internet e energia elétrica. Nesses casos, a lei considera como momento da ocorrência do fato gerador aquele em que o pagamento é devido. O dispositivo foi inserido com fins de praticabilidade, para facilitar a cobrança do tributo

dispor que, caso os valores das antecipações sejam superiores aos definitivos, observar-se-ão as regras aplicáveis ao pagamento indevido ou a maior. Já em caso de não ocorrência do fornecimento, inclusive por distrato, conforme a redação proposta para o art. 9º, § 5º, serão aplicadas as regras do cancelamento.

7 MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Lei Complementar 214/2015 comentada: IBS, CBS e IS*. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025.

no momento da emissão da fatura desses serviços. A redação empregada, no entanto, gerou um novo problema para esses setores econômicos.

A ambiguidade reside na expressão “pagamento devido”, que pode se referir à existência da obrigação de pagar ou à exigibilidade do débito. Tomemos como exemplo o setor de energia elétrica. Assim, pode-se entender que este é o do momento do encerramento do período mensal de medição (último dia de cada mês); a data em que o consumo é efetivamente medido; o momento em que o consumo for faturado; ou a data de vencimento da fatura, em que o pagamento passa a ser exigível⁸.

A imprecisão terminológica tem reflexos diretos na segurança jurídica dos setores econômicos afetados, especialmente considerando que entre esses marcos temporais pode haver modificação normativa, alterando-se, portanto, o valor do imposto a ser apurado. Nesse ponto, vejamos os comentários de Lia Drezza e Renata Scaranari:

A nosso ver, considerando as premissas adotadas para o desenho desta nova reforma tributária, parece-nos que seria mais adequado dizer que é devido o pagamento com a emissão do documento fiscal, pois é neste momento que nasce o fato jurídico tributário em concreto, e que será oficialmente comunicado ao Comitê Gestor e à RFB acerca da ocorrência do fato gerador do IBS e da CBS. Até mesmo porque, a data do vencimento da nota fiscal é fato que enseja a aplicação de penalidades moratórias, que não pode se confundir com o momento do fato gerador dos tributos. Na prática, ao se considerar que o momento em que se torna devido o pagamento é o vencimento da nota fiscal, os contribuintes assumirão impactos e complexidades consideráveis durante todo o período de transição. Isso porque há de se considerar que os sistemas informatizados atuais apuram o ICMS considerando a data da emissão da nota fiscal, e inserir uma nova regra de cálculo para o IVA-Dual com base no vencimento da nota fiscal demandará investimentos de grande monta e um alto nível de controle pelas empresas o que, sabemos, também demanda muitos investimentos.⁹

8 VBSO ADVOGADOS. *A reforma tributária no setor elétrico: impactos para geradoras, transmissoras, distribuidoras e comercializadoras*. Equipe Tributária do VBSO Advogados. [S. l.]: VBSO Advogados, [2025].

9 DREZZA, Lia Barsi; SCARANARI, Renata Vassao. O momento do fato gerador do IVA-Dual para a energia elétrica. *JOTA*, São Paulo, 12 nov. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-momento-do-fato-gerador-do-iva-dual-para-a-energia-eletrica>. Acesso em: 14 jul. 2025.

Em que pese a norma legal faça referência ao momento em que o pagamento se torna devido, a interpretação que mais atende ao princípio da praticabilidade e evita problemas na aplicação da norma é a de que o fato gerador ocorre no momento da emissão da fatura, que reconhece a existência da obrigação de pagar¹⁰.

3. FUNDAMENTOS DO ASPECTO ESPACIAL NO NOVO SISTEMA TRIBUTÁRIO

3.1. Do princípio da origem ao princípio do destino: mudança paradigmática

Com a remodelação do sistema tributário brasileiro, introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, busca-se que a base econômica do consumo seja alcançada por um tributo com base ampla de incidência, não cumulatividade geral e cujo produto da arrecadação pertença ao estado de destino. Esses são os pilares que fundamentam a adoção das espécies gêmeas IBS e CBS. Como se vê, há uma relevante diferença, no novo sistema, que diz respeito ao aspecto espacial da norma tributária, com o abandono do princípio da origem, que orientava, na maioria dos casos, a definição do local da operação de circulação de mercadorias e, de certa forma, também da prestação de serviços, no modelo tributário até então vigente.

Embora originalmente pensados para regular o comércio internacional, a forma federativa do Estado brasileiro e a opção de instituir a competência estadual e municipal para os tributos sobre o consumo fazem com que os princípios da origem e o destino tenham grande relevância no estudo do sistema tributário pátrio.

Com efeito, no âmbito da Lei Complementar nº 87, considerava-se local da operação, para fins de incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), aquele onde se encontrava a mercadoria

10 O Projeto de Lei Complementar nº 108, nos termos do substitutivo aprovado pelo Plenário do Senado Federal em 30 de setembro de 2025, busca solucionar essa questão, alterando o art. 9º, § 3º, da Lei Complementar nº 214/2025, fazendo constar que, nesses serviços, o momento da ocorrência gerador é o da primeira ocorrência entre as seguintes: emissão da fatura que corresponda ao fornecimento; quando se torna exigível a parte da contraprestação correspondente a cada pagamento; pagamento da obrigação decorrente do fornecimento.

no momento de ocorrência do fato gerador, que era sua circulação, ou seja, saída do estabelecimento do contribuinte. No caso do ISS, a Lei Complementar nº 116 também previa o estabelecimento ou o domicílio do prestador do serviço como local da operação, como regra, embora os incisos do art. 3º trouxessem uma série de exceções, em que seria levado em consideração o local onde o serviço fosse efetivamente prestado.

Conforme anota Ricardo Alexandre,

A adoção do modelo de tributação na origem premia o ente federado que teoricamente teve a competência de propiciar o ambiente necessário ao empreendimento. Para os seus defensores, a sistemática também é considerada justa, por ser na origem que se sentem os efeitos ambientais e do uso, às vezes intensivo, pelo contribuinte, dos recursos naturais, da infraestrutura e dos serviços públicos prestados no local de produção.¹¹

Não obstante, o resultado dessa opção legislativa, que foi observado na prática tributária brasileira, foi o acirramento da chamada “guerra fiscal”, em maior grau entre os estados e, em menor grau, entre os municípios. Considerando a grande desigualdade regional própria da realidade brasileira, os entes públicos buscam atrair empreendimentos para o seu território por meio da concessão de benefícios fiscais. Essa conduta pressiona os demais entes a conceder benefícios ainda mais agressivos, resultando, ao fim das contas, em agravamento das citadas desigualdades regionais, bem como em indevida desoneração de grandes contribuintes.

Além disso, a decisão dos agentes econômicos sobre a alocação geográfica de suas cadeias produtivas deixou de se basear em critérios econômicos – como a disponibilidade de mão-de-obra, a proximidade do mercado consumidor, a infraestrutura proporcionada, passando a atender a critérios tributários, instalando-se o empreendimento no local onde a carga tributária fosse mais reduzida. Não bastasse, o sistema ficava sujeito a modos abusivos de planejamento tributário, pelos quais mercadorias circulavam pelo território nacional sem qualquer finalidade econômica.

Trata-se de um incentivo incompatível com o princípio da neutralidade, explicitado no texto constitucional, especificamente para o IBS

11 ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário*. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

e CBS, no art. 156-A, § 1º, introduzido pela Emenda Constitucional nº 132/2023. De acordo com Fernando Zivelti, “considera-se neutro o sistema tributário que não interfira na otimização da alocação de meios de produção, que não provoque distorções e, assim, confira segurança jurídica para o livre exercício da atividade empresarial”¹².

É em busca da neutralidade fiscal, portanto, que o novo sistema tributário adota o destino como aspecto espacial da norma tributária de IBS e de CBS e, em consequência, como critério para definição do estado a receber a arrecadação do tributo. Essa medida já fora recomendada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Banco Mundial como mecanismo para incremento da infraestrutura e fortalecimento do investimento no país.

3.2. Critérios de conexão territorial: nexu físico e nexu digital

É imbricada a relação entre o aspecto espacial da norma tributária e o princípio da territorialidade, que delimita, no plano geográfico, a incidência da norma tributária, exigindo a existência de elementos de conexão com o território do ente tributante. Em outros termos, para que um ente, no exercício de sua competência tributária, possa alcançar determinada expressão econômica, é necessária a utilização de algum critério de conexão entre o fato imponible e o seu território. A importância da definição normativa do aspecto material do fato gerador da norma tributária, portanto, reside na definição dos elementos de conexão que serão considerados válidos para legitimar o exercício da competência tributária.

Tradicionalmente, os elementos de conexão entre o fato tributável e o território foram apurados com fundamento no nexu físico: o local da entrega do bem, o local de execução do serviço, o local da situação do imóvel, o local do desembaraço aduaneiro etc. A atual configuração das atividades econômicas exigiu uma releitura do aspecto material da norma tributária, com diminuição significativa da relevância da territorialidade

12 ZILVETI, Fernando. Variações sobre o Princípio da Neutralidade no Direito Tributário Internacional. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 19, p. 24-40, 2005. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1701>. Acesso em: 10 jul. 2025.

física e da presença econômica tangível como critérios para definição do local das operações.

Em um cenário caracterizado por serviços prestados de maneira não presencial, operações que não envolvem bens imateriais e mediação dos fluxos por plataformas eletrônicas, esses critérios mostram-se insuficientes, emergindo o conceito de nexo digital. Nesse sentido, Ivone Zopello conceitua:

O nexo digital refere-se à capacidade de estabelecer um vínculo jurídico-fiscal entre uma transação econômica digital e uma determinada jurisdição, independentemente da presença física do prestador do serviço ou do fornecedor do bem. Trata-se, portanto, de uma evolução conceitual do tradicional “nexo físico”, que por décadas serviu de base para determinar a competência tributária com base na localização da sede da empresa, do estabelecimento comercial ou do local da prestação do serviço. O nexo digital desloca o foco para o local do consumo ou para a presença econômica significativa em um determinado território, mesmo quando essa presença é puramente virtual.¹³

Há uma afinidade entre o nexo digital e o princípio do destino, característico do novo sistema tributário, uma vez que busca identificar o local de fruição dos bens imateriais e serviços relacionados à economia digital, valendo-se para tanto de ferramentas tecnológicas como o endereço de IP, a geolocalização do usuário, os dados obtidos pelos de pagamento, entre outros. Conforme Zopello, “essa abordagem permite que a tributação acompanhe o fluxo econômico real das transações digitais, capturando a capacidade contributiva associada ao consumo, independentemente da localização do fornecedor do serviço ou do bem”¹⁴.

A Lei Complementar nº 214/2025 enfrenta o desafio de oferecer uma resposta normativa às questões trazidas pela economia digital, incorporando ao sistema tributário brasileiro o nexo digital como elemento de conexão para identificação do local das operações tributáveis pela CBS

13 ZOPELLO, Ivone Parente Teixeira. **Tributação do consumo de serviços digitais: aspecto espacial e Emenda Constitucional 132. 2025.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025. p. 45-46.

14 *Ibid.*, p. 47.

e pelo IBS, ao lado do nexu físico, que continua aplicável às operações tradicionais, como aquelas que envolvem bens materiais ou serviços prestados presencialmente.

3.3. O conceito de domicílio principal no IBS/CBS

O art. 11, § 3º, da Lei Complementar nº 214/2025 veicula regras sobre a definição do domicílio principal do contribuinte. Esse domicílio será relevante nas hipóteses em que aplicado o nexu digital – operações com bem imateriais, serviços não presenciais – além de outras assim definidas em lei, como aquisição de automóveis, operações intermediárias no mercado de energia. É premente, portanto, a edição de regras claras para sua identificação.

Nesse sentido, considera-se domicílio principal o local constante do cadastro de identificação única, previsto no art. 59 da mesma lei, de registro obrigatório para todas as pessoas físicas e jurídicas, bem como entes despersonalizados. Para as pessoas físicas, o domicílio corresponde à sua habitação permanente. No caso de pluralidade ou inexistência desta, será considerado o local em que suas relações econômicas forem mais relevantes. Já para as pessoas jurídicas, será considerado o local de cada estabelecimento para o qual seja fornecido o bem ou serviço.

Caso o contribuinte não esteja regularmente cadastrado, caberá ao fornecedor, por meio da combinação de dois dos critérios a seguir, informar o domicílio do adquirente: endereço declarado ao fornecedor; endereço obtido mediante coleta de outras informações comercialmente relevantes no curso da execução da operação; endereço constante do cadastro do arranjo de pagamento utilizado; e endereço de protocolo de internet (IP) do dispositivo utilizado para contratação ou obtido por geolocalização. Se esses critérios não permitirem a definição do domicílio, prevalecerá o endereço informado pelo adquirente ao fornecedor.

4. O LOCAL DA OPERAÇÃO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 214/2025

A nova conformação do aspecto espacial do IBS e da CBS, que passa a privilegiar o destino em detrimento da origem, demanda a existência de um detalhado regramento a respeito da definição do local da operação. Nesse sentido, estabelece a Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 132/2023:

Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. [...]

§ 5º Lei complementar disporá sobre: [...]

IV – os critérios para a definição do destino da operação, que poderá ser, inclusive, o local da entrega, da disponibilização ou da localização do bem, o da prestação ou da disponibilização do serviço ou o do domicílio ou da localização do adquirente ou destinatário do bem ou serviço, admitidas diferenciações em razão das características da operação.¹⁵

O legislador deu cumprimento a esse comando constitucional ao editar a Lei Complementar nº 214/2025, que, em seu art. 11, estatui a respeito do aspecto espacial do IBS e da CBS. A importância desse dispositivo reside no fato de que, nem sempre uma operação estará relacionada com apenas uma localidade: ao contrário, considerando a complexidade das relações econômicas no contexto atual, é comum que essas operações tenham conexão com diversos locais, cabendo à norma estabelecer claramente qual deles prevalecerá como local da operação, sempre atendo ao comando constitucional sobre o princípio do destino.

4.1. Operações com bens móveis e imóveis

Quanto às operações com bens móveis materiais, a lei estabelece, como elemento de conexão para identificação do seu aspecto espacial, o “local da entrega do bem ao destinatário”. Nesse caso, não terão relevância, para a fixação do local da operação, o domicílio do comprador ou vendedor: o local onde eles estipularem a entrega do bem será considerado o local da operação – e, em consequência, serão esses o município e o estado competentes para exigir o tributo. Trata-se de clássica aplicação do nexu físico.

Embora possa parecer óbvio que, nas compras realizadas presencialmente, o local da operação seja o estabelecimento físico em que é

15 BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

entregue o bem, essa escolha legislativa merece reflexão à luz do princípio do destino. Em regiões limítrofes entre estados e municípios, essa regra pode não atender plenamente à neutralidade tributária, incentivando os consumidores ao “*cross-border shopping*” – hábito de atravessar divisas para fazer compras em local que ofereça regime tributário mais favorecido ou produtos mais baratos em razão da diferente carga tributária.

Reconhece-se, contudo, que a adoção de critério diverso, como o domicílio do adquirente, geraria distorções ainda mais significativas e complexidades operacionais desproporcionais. Tome-se como exemplo um município situado em região turística, onde grande parte da atividade econômica provém de hotéis e restaurantes. A escolha do domicílio do adquirente como critério acabaria por sufocar a receita tributária desse município que, paradoxalmente, suporta toda a externalidade da atividade turística, incluindo custos de infraestrutura, segurança e serviços públicos demandados pelos visitantes.

Ademais, do ponto de vista técnico-jurídico, seria difícil justificar que o local da operação não correspondesse àquele em que fisicamente ocorreu a entrega do bem do fornecedor para o consumidor. Assim, a opção legislativa pelo local da entrega representa um compromisso pragmático entre a aplicação ideal do princípio do destino e as necessidades de praticabilidade e segurança jurídica do sistema tributário.

Na economia contemporânea, é comum que a aquisição de bens móveis não seja realizada de modo presencial, e a entrega não seja feita diretamente do vendedor para o comprador – é o caso, por exemplo, do *e-commerce* e das modalidades de transporte CIF (*cost, insurance and freight*) e FOB (*free on board*). Nesses casos, estabelece a Lei Complementar nº 214/2025 que o local da operação será o informado pelo adquirente ao fornecedor, quando este for o responsável pelo transporte (modalidade CIF), ou ao terceiro responsável pela entrega, no caso da modalidade FOB. Observe-se que, nessa hipótese, também há onexo físico, mas é prestigiado o princípio do destino na tributação do IBS e da CBS.

Ainda sobre a operações com bens móveis materiais, a lei prevê duas exceções: no caso de veículos automotores terrestres, aquáticos ou aéreos, será considerado local da operação o domicílio do adquirente; e,

nas hipóteses de licitação pública de bens apreendidos ou abandonados, ou de leilão judicial, o local da situação do bem.

Há ainda uma norma voltada a coibir situações de ilicitude: nos casos de apreensão de mercadoria desacompanhada de documentação fiscal ou acobertada por documentação inidônea, o local da apreensão será considerado como local da operação. Presume-se, nesses casos, que o transporte é irregular, razão pela qual se atribui à Administração Tributária do local de apreensão a competência para realizar a autuação, lançamento e cobrança do tributo, evitando, assim, a evasão fiscal.

Já nas operações com bens imóveis, também com fundamento no nexu físico, aplica-se a regra da situação do bem, inclusive para operações com direitos relacionados a imóveis e serviços sobre ele prestados ou de sua administração. Merece atenção a hipótese de bens imóveis situados em área limítrofe entre dois municípios, na qual prevalecerá o município onde situada a maior parte de sua extensão.

Nas operações com bens móveis imateriais, por outro lado, aplica-se o nexu digital. Será considerada realizada a operação no domicílio principal do adquirente, nas operações onerosas; ou do destinatário do bem, nas gratuitas e nos casos em que o adquirente está domiciliado no exterior.

4.2. Operações com serviços

Nos serviços prestados e fruídos de modo presencial, em atenção ao nexu físico, será considerado local da operação o da prestação do serviço. A regra também se aplica aos serviços prestados sobre bens móveis e aos serviços portuários. Quanto aos serviços de organização de eventos, na mesma linha, a lei estabelece que o local da operação é aquele em que o evento é realizado.

Assim como foi dito em relação aos bens móveis, é sabido que os serviços, em diversos casos, são prestados à distância, de modo virtual ou não presencial. Nesses casos, será aplicado o nexu digital, considerado local da operação domicílio principal do adquirente ou do destinatário do bem, a depender se a operação é onerosa ou gratuita.

Para os serviços de transporte, há substancial diferença em se tratando de passageiros ou de cargas. No transporte de cargas, seguindo

o princípio do destino, é considerado local da operação o de entrega ou disponibilização do bem transportado. Já no transporte de passageiros, considera-se que o consumo acontece de forma contínua, desde o embarque até o desembarque. Assim, a lei define como local de operação o do início do transporte, o que Hugo de Brito Machado Segundo aponta como uma potencial fonte de problemas, que demandaria uma regulamentação mais detalhada. Vejamos:

Se o cidadão compra, em João Pessoa, utilizando a internet, passagem no site de uma companhia aérea, para fazer voo para o Rio Grande do Sul, saindo de Recife, fazendo conexão em Guarulhos, e seguindo para Porto Alegre em outro voo, qual Município, e Estado, será considerado como aquele em que o fato gerador ocorreu? Recife, que foi onde o serviço de transporte aéreo começou? Em havendo a conexão em Guarulhos, o IBS referente ao segundo trecho será devido a São Paulo, ou, como o preço da passagem foi um só, e a viagem começou em Recife, pertencerá a esse Município, e ao Estado de Pernambuco, o respectivo IBS? Essa segunda resposta parece a mais razoável, mas não se pode excluir a possibilidade de conflitos, como de resto ocorreu em relação ao ICMS, levando o STF até mesmo a declarar inconstitucional (ADI 1.600/DF) a cobrança do imposto enquanto a lei complementar não dirimisse adequadamente tais conflitos, o que nunca chegou a ocorrer.¹⁶

4.3. Operações e serviços específicos

Para alguns serviços, a lei ainda estabelece regras específicas sobre o local da operação.

Nos serviços de exploração de via, mediante cobrança de tarifa ou pedágio, considera-se o território de cada município, estado ou Distrito Federal, proporcionalmente à extensão da via explorada. Nos serviços de telefonia fixa e outros de comunicação prestados por fios, cabos e fibras, o local de operação será o da instalação do terminal¹⁷.

16 MACHADO SEGUNDO, Op. cit., p. 179.

17 O Projeto de Lei Complementar nº 108, nos termos do substitutivo aprovado pelo Plenário do Senado Federal em 30 de setembro de 2025, altera o art. 10º, § 4º da Lei Complementar nº 214/2025, determinando como local de ocorrência do fato gerador o domicílio principal do adquirente.

Para o fornecimento de energia elétrica, água e gás encanado ao consumidor final, aplica-se a regra geral sobre o local da entrega ou disponibilização, com fundamento nonexo físico. É importante analisar mais detidamente o regramento das operações relacionadas à energia elétrica, tendo em vista que, nesse setor, há diferentes tipos de operações, para os quais a lei estabelece regramentos distintos quanto ao local da operação.

No fornecimento de energia ao consumo final, aplica-se a regra geral do local da entrega ou disponibilização dos bens móveis. Nas operações intermediárias dessa cadeia, como transmissão, geração, distribuição ou comercialização, por outro lado, como não há consumo efetivo, o local da operação é considerado o do domicílio do estabelecimento principal do adquirente. Há ainda as hipóteses em que grandes consumidores realizam livremente a aquisição de energia elétrica diretamente dos produtores, por meio do Ambiente de Contratação Livre (ACL). Nesses casos, havendo diferença entre a energia contratada e a efetivamente consumida, a liquidação financeira é feita por meio de balanço energético. O local da operação será o do estabelecimento ou domicílio do agente que figure com balanço energético devedor.

Por fim, na atividade de transporte dutoviário de gás natural, consolidou-se o modelo de “hub virtual”, em que a comercialização é feita independentemente da existência de pontos em comum entre fornecedor e adquirente. Assim, os fornecedores realizam a contratação da capacidade de entrada, ou seja, adquirem o direito de injetar gás no gasoduto; enquanto os adquirentes realizam a contratação da capacidade de saída, que consiste no direito de retirar gás do gasoduto¹⁸. Nesse contexto, a lei estabelece que o local da operação será o do estabelecimento principal do fornecedor, na contratação de capacidade de entrada; e do adquirente, na contratação de capacidade de saída.

18 RESENDE, Larissa. **Sistema de transporte de gás natural no Brasil: a caminho da maturidade**. Rio de Janeiro: FGV Energia, set. 2017. 8 p. Caderno Opinião. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8407e820-93fd-4f82-8712-5b714986d8e8/content>. Acesso em: 14 jul. 2025.

5. REGRAS APLICÁVEIS ÀS OPERAÇÕES DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

A Lei Complementar nº 214/2025 estabelece normas específicas a respeito do local da operação e do momento da ocorrência do fato gerador para operações de comércio internacional – importação e exportação.

Para as importações, a lei estabelece que, seguindo a disposição do art. 11, o local da operação será considerado aquele em que forem entregues os bens ao seu destinatário final. O dispositivo aplica-se também às remessas internacionais, feitas por pessoas físicas nas condições de remetente e destinatário, sem intermediação de plataformas digitais – essas operações, caso atendam aos requisitos do art. 94 da mesma lei, são consideradas isentas.

Quanto ao momento da ocorrência do fato gerador, este corresponde ao da liberação dos bens submetidos ao despacho aduaneiro, se os bens materiais forem importados a título definitivo; ou ao regime aduaneiro especial, no caso de bens admitidos temporariamente para atividade econômica.

Há, ainda, os casos de bens encontrados em bagagem acompanhada ou desacompanhada, ou que não tenham sido declarados no momento da importação. Nesses casos, será presumida a ocorrência do fato gerador no momento do lançamento do tributo. Hugo de Brito Machado Segundo critica essa presunção:

O fato gerador não pode ser considerado como ocorrendo no momento do lançamento. Este tem caráter declaratório da obrigação, não sendo admissível que somente com ele a própria obrigação lançada tenha nascido. Do contrário, no aludido lançamento não se poderiam exigir multas, nem juros: afinal, só com ele o tributo se fez devido, não se podendo falar assim em mora, atraso ou omissão (em declarações ou em recolhimentos anteriores).¹⁹

Deve-se registrar o caso das mercadorias sujeitas ao regime de entreposto aduaneiro, que ficam armazenadas no recinto alfandegário, sem desembaraço, com suspensão da cobrança o tributo até sua saída para o consumo. Nesses casos, o fato gerador somente se considera ocorrido

19 MACHADO SEGUNDO, Op. cit., p. 214.

com a liberação dos bens para saída do entreposto. Já o local da operação será o do domicílio principal do adquirente, prestigiando-se, mais uma vez, o princípio do destino, e evitando que a tributação fique concentrada nos estados e municípios portuários.

Havendo extravio de mercadoria, será presumido como local da operação aquele em que ficou caracterizado o extravio, permitindo a cobrança do tributo.

Para as importações de bens imateriais e de serviços, a lei determina o mesmo tratamento dado às operações internas, previsto nos arts. 10 e 11.

Sabe-se que, na sistemática da Emenda Constitucional nº 132/2023, as operações de exportação são consideradas imunes à incidência de IBS e CBS. Não deixa de ser importante, no entanto, identificar o local de ocorrência dessas operações destinadas ao mercado externo, justamente para aplicar com precisão a norma imunizadora.

Nesse sentido, para as operações com bens imateriais e serviços, a lei estabelece como local da operação aquele em que ocorra o consumo, ou seja, a utilização, a exploração, o aproveitamento, a fruição ou o acesso. Não havendo possibilidade de identificação do local em que o bem imaterial ou serviço foi consumido, será presumido o domicílio do adquirente no exterior.

Interessante questão diz respeito ao reingresso de bens imateriais ou serviços exportados ao exterior, para consumo no território nacional. Nesse caso, a lei estabelece que ocorrerão duas operações, a primeira, imune, de exportação; e a segunda, de importação, sujeita à incidência do tributo. Essa transmutação de exportação e importação pode causar embaraços à interpretação. Tomemos por exemplo o caso de um escritório de advocacia brasileiro, contratado por empresa estrangeira para a formulação de um parecer jurídico que orientará a decisão da empresa sobre se estabelecer ou não no país. Suponhamos que, após a elaboração do parecer e o esgotamento do objeto do contrato com o escritório, essa empresa tenha decidido operar no país e, em sua atuação, utilize fundamentos da consultoria prestada. Nesse caso, o serviço jurídico reingressou no país para fins de incidência do IBS e da CBS?

Essa e outras questões relacionadas ao local da operação, especialmente na exportação de serviços e bens imateriais, precisarão ser

melhor investigadas e definidas para garantir segurança jurídica aos agentes econômicos.

6. A TRANSIÇÃO FEDERATIVA E O PRINCÍPIO DO DESTINO

A aplicação das normas comentadas neste artigo, especialmente aquelas que dizem respeito ao aspecto espacial da norma tributária, gerará, como já comentado, uma redistribuição das receitas no território nacional. Com efeito, os estados e municípios com grande densidade populacional e, conseqüentemente, mercado consumidor, tendem a ser beneficiados pelas normas regras; enquanto aqueles que concentram os estabelecimentos agrícolas e industriais devem perder receita. Além disso, os estados que conseguiram atrair investimentos para seus territórios por meio da concessão de benefícios fiscais correm o risco de ver os empreendimentos migrarem para outros locais, em busca de maior eficiência alocativa.

Atenta a isso, a Emenda Constitucional nº 132 previu um longo processo de transição federativa, que se iniciará em 2029 e durará até 2077, para que os entes subnacionais possam se adaptar de modo gradativo à nova distribuição de receitas tributárias.

Durante o período da transição federativa, o Comitê Gestor do IBS, responsável pela arrecadação do imposto, guardará uma parte do valor recolhido de acordo com a alíquota de referência fixada pelo Senado Federal. Entre 2029 e 2032, o valor guardado será de 80% da arrecadação; em 2033, de 90% da arrecadação; e, a partir daí, um valor menor a cada ano, atingindo aproximadamente 2% em 2077. Se o estado ou município tiver optado por cobrar valor superior à alíquota de referência, esse valor adicional ficará com o ente na parcela não retida.

A parte do produto da arrecadação que houver sido retida pelo Comitê Gestor será distribuída para os estados, o Distrito Federal e os municípios, na proporção do que esses costumam arrecadar com o ICMS e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), considerando também, para os estados, as receitas destinadas aos fundos estaduais.

Após a primeira retenção, o Comitê Gestor separará mais 5% do montante que sobrou. Esse valor será distribuído aos estados e municípios que estejam com arrecadação do IBS proporcionalmente menor em

relação ao seu histórico de receitas. A distribuição busca igualar a situação desses entes, mas há um limite: ao calcular o histórico de receitas de cada ente, o valor não pode ultrapassar 3 vezes a média nacional por habitante. Trata-se de uma espécie de seguro, com a finalidade de resguardar os entes com menor capacidade econômica e que, adicionalmente, experimentem perdas em razão da adoção do princípio do destino.

O valor restante, após as duas rodadas de retenção, será distribuído aos estados e municípios conforme o princípio do destino.

A primeira rodada de retenção e distribuição – com fundamento na arrecadação pretérita de ICMS e ISSQN – será encerrada em 2077. Já a segunda rodada de retenções, voltada a socorrer os entes que experimentaram perdas, será reduzida gradualmente a partir de 2078, terminando apenas em 2097.

Conforme se verifica, o princípio do destino não será aplicado de modo imediato, havendo um longo período intermediário sem necessária correspondência entre o aspecto espacial da norma tributária e o recebimento do produto da arrecadação do IBS. Em outras palavras, ainda que a identificação do local das operações leve em consideração a sistemática estabelecida na Lei Complementar nº 214/2025, e, com base nisso, seja definida sua sujeição passiva e a alíquota aplicável, a distribuição de receitas levará em consideração, de modo parcial e decrescente, o princípio da origem.

7. CONCLUSÃO

A Lei Complementar nº 214/2025 promove uma reconfiguração substancial do sistema tributário brasileiro, de modo a adequá-lo às demandas da economia contemporânea.

Quanto ao aspecto temporal, a adoção do fornecimento como momento de ocorrência do fato gerador demonstra coerência com a natureza jurídica do IBS e da CBS como tributos sobre o consumo, valendo-se do pagamento antecipado como forma de viabilizar sua compatibilização com a metodologia do *split payment*. A sistemática também apresenta desafios relevantes, como é o caso da ambiguidade identificada na expressão “pagamento devido”.

Os desafios são ainda maiores quando se fala do aspecto espacial. A definição legal desse critério tem relação direta com a transição do

princípio da origem para o princípio do destino, uma mudança que transcende questões meramente técnicas, refletindo opção política fundamental pela neutralidade tributária e pelo combate à guerra fiscal. Além disso, a Lei Complementar nº 214/2025 incorpora, de modo simultâneo, o nexos físico e do nexos digital, em busca de mecanismos que viabilizem a tributação na economia digital.

A análise das regras específicas por tipo de operação revela que o legislador procurou equilibrar a aplicação ideal do princípio do destino com as necessidades de praticabilidade administrativa, resultando em normas que, embora tragam um marco inicial para o instituto, devem abrir margem para questionamentos e ser aprimoradas pela jurisprudência. O tratamento diferenciado conferido a setores como energia elétrica, telecomunicações e transporte evidencia a complexidade das cadeias produtivas contemporâneas e a necessidade de soluções normativas específicas.

A análise empreendida neste trabalho evidencia que, não obstante as complexidades e desafios identificados, a Lei Complementar nº 214/2025 representa avanço significativo na modernização do sistema tributário nacional, estabelecendo bases sólidas para a construção de um modelo de tributação sobre o consumo mais adequado às demandas do século XXI. As reais feições desse sistema, no entanto, somente poderão ser vistas mais tarde, quando, pela ação dos seus aplicadores, forem solidificadas as respostas a tantos pontos de divergência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 33. ed. rev. São Paulo: Noeses, 2023.

DREZZA, Lia Barsi; SCARANARI, Renata Vassao. O momento do fato gerador do IVA-Dual para a energia elétrica. **JOTA**, São Paulo, 12 nov. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opinioe-analise/artigos/o-momento-do-fato-gerador-do-iva-dual-para-a-energia-eletrica>. Acesso em: 14 jul. 2025.

DUQUE, Felipe. **Reforma tributária esquematizada: EC 132/2023 e LC 214/2025 comentadas**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Lei Complementar 214/2015 comentada: IBS, CBS e IS**. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025.

RESENDE, Larissa. **Sistema de transporte de gás natural no Brasil: a caminho da maturidade**. Rio de Janeiro: FGV Energia, set. 2017. 8 p. Caderno Opinião. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8407e820-93fd-4f82-8712-5b714986d8e8/content>. Acesso em: 14 jul. 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VBSO ADVOGADOS. **A reforma tributária no setor elétrico: impactos para geradoras, transmissoras, distribuidoras e comercializadoras**. Equipe Tributária do VBSO Advogados. [S. l.]: VBSO Advogados, [2025].

YAMAMOTO, Fernanda Bardichia Pilat. **Análise sobre o sujeito passivo do IBS e CBS: contribuintes, responsáveis tributários e a situação das plataformas digitais**. Manuscrito não publicado. [20--].

ZILVETI, Fernando. Variações sobre o Princípio da Neutralidade no Direito Tributário Internacional. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 19, p. 24-40, 2005. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1701>. Acesso em: 10 jul. 2025.

ZOPELLO, Ivone Parente Teixeira. **Tributação do consumo de serviços digitais: aspecto espacial e Emenda Constitucional 132**. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025.

IMUNIDADES: REFLEXÕES E CONTROVÉRSIAS NA REFORMA TRIBUTÁRIA

Artur Barbosa da Silveira¹

SUMÁRIO: 1. Introdução às imunidades tributárias: breve contextualização sobre suas origens históricas, conceito e natureza jurídica; 2. Imunidades à luz da Reforma Tributária (EC 132/2023 e LC 214/2025); 3. Potenciais controvérsias relativas às imunidades no contexto da reforma tributária; 3.1 Das imunidades recíprocas relativas às empresas públicas às sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos: a referência expressa aos Correios e a jurisprudência do STF; 3.2 Da imunidade religiosa: a inclusão dos templos de qualquer culto na previsão legal e a necessidade de sua constituição formal por pessoa jurídica; 3.3 Imunidade tributária e manutenção de crédito nas aquisições de bens e serviços: necessidade de leitura conjunta das respectivas normas; 3.4 Necessidade de alteração do CTN por questões de segurança jurídica, governança e transparência; 3.5 As compras governamentais: a inovação trazida pelo artigo 473 da LC 214/2025 e a abrangência (ou não) da norma ao Comitê Gestor do IBS; 4. Conclusões; Referências bibliográficas.

RESUMO: Este trabalho, sem qualquer pretensão de esgotar as discussões envolvendo as imunidades tributárias, tem por objetivo trazer algumas questões controvertidas surgidas em decorrência da Reforma Tributária, prevista pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025. Nesse sentido, após a contextualização

¹ Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre e Doutor em Direito Tributário pela Universidade Nove de Julho. Procurador do Estado de São Paulo, lotado na área do Contencioso Tributário-Fiscal.

introdutória do tema com uma breve apresentação de suas origens históricas, seu conceito e sua natureza jurídica, serão abordados tópicos relativos às imunidades das empresas públicas e das sociedades de economia mista, das entidades religiosas, bem como na aquisição de bens e serviços pelas entidades imunes e, finalmente, serão apresentadas algumas propostas de aperfeiçoamento normativo e colocada uma controvérsia envolvendo as compras governamentais.

Palavras-chave: Imunidades Tributárias. Reflexões. Controvérsias. Propostas de Melhoria. Reforma Tributária.

1. INTRODUÇÃO ÀS IMUNIDADES TRIBUTÁRIAS: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE SUAS ORIGENS HISTÓRICAS, CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

A doutrina estuda a origem e a fundamentação das imunidades tributárias preconizando dois aspectos distintos: a primeira corrente gravita em torno da proteção dos direitos fundamentais dos contribuintes, que precederiam à sua previsão no texto constitucional; a segunda corrente, por sua vez, toma por base a previsão das imunidades tributárias no corpo do texto constitucional, por opção do legislador originário, independente da natureza do direito a ser tutelado.

De acordo com Torres, adepto da corrente humanitária, as imunidades “encontram sua origem e fundamentação nas posições básicas que a radicam no direito natural ou nos direitos morais”², estando legitimadas nos direitos humanos e nas ideias de liberdade, valores fundamentais que preexistem às Constituições e aos Estados-nação.

Assim, para Torres, o conceito de imunidade tributária está intimamente ligado aos direitos fundamentais, que asseguram aos indivíduos o direito público subjetivo de não-incidência tributária:

Imunidade tributária, do ponto de vista conceptual, é uma relação jurídica que instrumentaliza os direitos fundamentais, ou uma qualidade

2 TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Tributário: estudos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005, p. 310.

da pessoa que lhe embasa o direito público subjetivo à não-incidência tributária ou uma exteriorização dos direitos da liberdade que provoca a incompetência tributária do ente público.³

A natureza jurídica das imunidades tributárias, para a mesma doutrina, passou por evolução histórica, sendo vista sob diferentes óticas, configurando-se, atualmente, como limitação do poder de tributar pela reserva dos direitos humanos.

Ainda, Torres narra que as imunidades tributárias surgiram, tradicionalmente, como “limitação do poder fiscal”, em decorrência do pensamento liberal no constitucionalismo norte-americano, que as qualificava como garantias imanentes à própria liberdade individual.

Nesse sentido, sob a influência da 14^a Emenda Constitucional dos Estados Unidos da América (1868), o Brasil operacionalizou a doutrina liberal na redação da Constituição de 1891, capitaneada por Rui Barbosa, ex-Ministro da Fazenda e redator dos dispositivos constitucionais relativos às imunidades tributárias⁴. Segundo Silva Martins e Dutra, “no Brasil, a aplicação da imunidade teve início com a promulgação da Constituição de 1891, que cultivou o princípio da generalidade, iniciando, assim, um novo tempo para as destituições fiscais, isenção de tributos e imunidade ao pagamento”⁵.

Posteriormente, em razão de uma “onda positivista”, irradiada pelo mundo no início do século XIX, as imunidades tributárias perderam sua ligação essencial com os direitos humanos, passando a ser interpretadas pelos juristas da época como uma “autolimitação da competência tributária”. O poder estatal de tributar, sob essa ótica, seria ilimitado ou, quando muito, sujeito apenas à autolimitação pelo próprio texto constitucional.

3 Ibid., p. 319.

4 BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007, p. 1200.

5 MARTINS, Rogério Vidal Gandra da Silva; DUTRA, Roberta de Amorim. Imunidade tributária dos templos de qualquer culto e a reforma tributária. *Migalhas*, [s. l.], 10 out. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/394985/imunidade-tributaria-dos-templos-e-a-reforma-tributaria>. Acesso em: 16 abr. 2025.

Atualmente, as imunidades tributárias são conceituadas pela doutrina de Torres como uma limitação absoluta do poder tributário estatal, em razão de direitos humanos fundamentais, preexistentes ao pacto constitucional:

A imunidade é, portanto, intributabilidade, impossibilidade de o Estado criar tributos sobre o exercício dos direitos da liberdade, incompetência absoluta para decretar impostos sobre bens ou coisas indispensáveis à manifestação da liberdade, não-incidência ditada pelos direitos humanos e absolutos anteriores ao pacto constitucional.⁶

Apesar da louvável corrente doutrinária de Torres, a doutrina majoritária de Machado classifica as imunidades tributárias como regras constitucionais que impedem a incidência jurídica da tributação, qualificando-as, portanto, “pelo fato de decorrer de regra jurídica de categoria superior, vale dizer, de regra jurídica residente na Constituição, que impede a incidência da lei ordinária de tributação”⁷.

De acordo com a doutrina citada, a imunidade tributária nada mais é do que uma limitação constitucional às competências tributárias, na qual o texto da Constituição prevê situações normalmente passíveis de tributação, mas que, por vontade do legislador originário, são excluídas do poder estatal de tributar, independentemente de sua qualificação (ou não) como um direito humano fundamental.

No mesmo sentido, Paulsen define as imunidades tributárias como “regras constitucionais que proíbem a tributação de determinadas pessoas, operações, objetos ou de outras demonstrações de riqueza, negando, portanto, competência tributária”⁸.

Carvalho, a esse respeito, faz uma importante observação sobre o conceito de imunidade tributária. Para o autor, a imunidade qualifica-se como uma norma de estrutura, prevista no texto constitucional, que estabelece, de modo expresse, a incompetência das pessoas jurídicas de direito público para expedirem regras definidoras de tributos que tipifiquem situações específicas.

6 TORRES, Op. cit., p. 327.

7 MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2022, p. 199.

8 PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário completo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 107.

Ainda para Carvalho, a norma de imunidade tributária não constitui uma limitação constitucional à competência tributária, tendo em vista a ausência de anterioridade cronológica entre a norma constitucional que atribui competência e a norma constitucional imunizante:

Inexiste cronologia que justifique a outorga de prerrogativas de inovar a ordem jurídica, pelo exercício de competências tributárias definidas pelo legislador constitucional, para, em momento subsequente, ser mutilada ou limitada pelo recurso da imunidade. Aliás, a regra que imuniza é uma das múltiplas formas de demarcação de competência. Congrega-se às demais para produzir o campo dentro do qual as pessoas políticas haverão de operar, legislando sobre matéria tributária. Ora, o que limita a competência vem em sentido contrário a ela, buscando amputá-la ou suprimi-la, enquanto a norma que firma a hipótese de imunidade colabora no desenho constitucional da faixa de competência adjudicada às entidades tributantes.⁹

Portanto, a doutrina de Carvalho concebe a imunidade tributária como uma norma estrutural de demarcação de competência, que atua de forma concomitante no tempo. No mesmo sentido, como afirma Derzi, “a redução que opera no âmbito de abrangência da norma concessiva de poder tributário é tão só lógica, mas não temporal”¹⁰.

No tocante à diferenciação entre as normas de imunidade e as normas de isenção tributária, vale trazer à baila o célebre julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) proferido nos autos da ADI 2006, relatado pelo então Ministro Maurício Corrêa, para quem:

A criação de imunidade tributária é matéria típica do texto constitucional, enquanto a de isenção é versada na lei ordinária; não há, pois, invasão da área reservada à emenda constitucional quando a lei ordinária cria isenção. O poder público tem legitimidade para isentar contribuições por ele instituídas, nos limites das suas atribuições (art. 149 da Constituição).¹¹

9 CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário: linguagem e método*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009, p. 333.

10 DERZI, Misabel Abreu Machado. Imunidade, isenção e não incidência. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Rogério Gandra da Silva (coord.). *Tratado de direito tributário, volume 2*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 346.

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI-MC 2.006 MDF. Relator: Ministro Maurício Corrêa, julgado em 1º de julho de 1999. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 24 set. 1999.

Historicamente, no Brasil, atribui-se à Constituição Federal (CF) de 1946 a origem do microsistema de imunidades tributárias atualmente previsto na Constituição Federal de 1988, conforme disserta Faria Júnior:

A Carta Política de 1946, que se fez necessária após o fim de uma época de governos autoritários (Estado Novo) fincou sua bandeira na luta pela redemocratização do país, que se fazia essencial naquele momento, fazendo resgatar a confiança dos cidadãos através do garantismo de direitos individuais e sociais, sendo encontrado em seu texto o embrião da imunidade referente aos livros, jornais e periódicos, que à época referia-se somente ao papel destinado à impressão e não propriamente ao produto pronto (art. 31, V, “c”), além, de outras como a imunidade recíproca, dos partidos políticos, instituições educacionais etc., significando muito para a evolução deste instituto a que hoje se dá tanto valor.¹²

Posteriormente à CF de 1946, em 1966, foi editado o Código Tributário Nacional, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, com status de lei complementar.

No sistema constitucional em vigor, as limitações constitucionais ao poder de tributar abrangem os princípios e as imunidades tributárias, estando essas últimas tipificadas a partir do art. 150 e seguintes da Constituição Federal¹³.

Constituem as imunidades tributárias, portanto, valores fundamentais de um Estado Democrático de Direito. Isso porque, segundo Carrazza, após a manifestação do poder constituinte originário pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988, as pessoas políticas deixaram de deter o poder tributário – que retornou ao povo soberano – e passaram a

12 FARIA JÚNIOR, Antônio de Pádua. *As imunidades tributárias e sua aplicação sobre o livro eletrônico*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/b5716062-7e4d-4cba-8cba-81e297770cc0/content>. Acesso em: 15 abr. 2025, p. 19.

13 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 abr. 2025.

existir as competências tributárias, devidamente repartidas entre os entes federativos:

Poder tributário tinha a Assembleia Nacional Constituinte, que era soberana. Ela, realmente, tudo podia, inclusive em matéria tributária. A partir do momento, porém, em que foi promulgada a Constituição Federal, o poder tributário retornou ao povo (detentor da soberania). O que passou a existir, em seu lugar, foram as competências tributárias, que a mesma Constituição Federal repartiu entre a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal.¹⁴

Por fim, para alguns doutrinadores de peso, a exemplo de Silva Martins, as imunidades tributárias constituem cláusulas pétreas ligadas a direitos fundamentais (art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal), que não podem ser extintas sequer por emenda constitucional:

Nada obstante, as trevas tributárias que cobrem hoje o setor produtor de riquezas e empregos – só não produz mais porque o “Estado Tributário” não deixa – a Constituinte de 1988 atribuiu as limitações constitucionais ao poder de tributar a natureza de cláusulas pétreas visto que o Artigo 150 começa com a seguinte dicção: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios [...]”. Sem prejuízo de outras garantias, todas aquelas colocadas no Art. 150, por serem garantias individuais, são normas imodificáveis [...].¹⁵

No âmbito jurisprudencial, o STF, instado a se manifestar sobre a constitucionalidade da revogação de imunidade tributária relativa ao art. 153, § 2º, II, da CF de 1988, pela Emenda Constitucional nº 20/1998, que previa a imunidade de imposto sobre a renda de certo grupo social, esposou o entendimento de que não se tratava, na espécie, de uma cláusula pétrea:

IMUNIDADE. ART. 153, § 2º, II DA CF/88. REVOGAÇÃO PELA EC Nº 20/98. POSSIBILIDADE. 1. Mostra-se impertinente a alegação de

14 CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 466.

15 MARTINS, Ives Gandra da Silva. Imunidades tributárias, cláusulas pétreas constitucionais. *Revista ABLJ*, Rio de Janeiro, n. 27, 2005, p. 183.

que a norma Art. 153, § 2º, II, da Constituição Federal não poderia ter sido revogada pela EC Nº 20/98 por se tratar de cláusula pétrea. 2. Esta norma não consagrava direito ou garantia fundamental, apenas previa a imunidade do imposto sobre a renda a um determinado grupo social. Sua supressão do texto constitucional, portanto, não representou a cassação ou o tolhimento de um direito fundamental e, tampouco, um rompimento da ordem constitucional vigente. 3. Recurso extraordinário conhecido e improvido.¹⁶

Atualmente, no mesmo STF, está pendente de análise a ADI 7563¹⁷, ajuizada por confederações e associações de classe contra dispositivos da Lei Complementar (LC) 187/2021, que regulamentam a certificação de entidades beneficentes e as regras para obtenção de imunidade tributária de contribuições para a seguridade social.

Segundo os autores da ação, a imunidade tributária prevista no art. 195, § 7º, da Constituição Federal, é uma cláusula pétrea, que não pode ser abolida por lei ou por emenda constitucional. O objetivo da imunidade, argumentam, é estimular a prestação de assistência social beneficente por instituições que trabalham ao lado e em auxílio ao Estado na proteção das camadas sociais mais pobres, excluídas do acesso às condições mínimas de dignidade.

2. IMUNIDADES À LUZ DA REFORMA TRIBUTÁRIA (EC 132/2023 E LC 214/2025)

Na Constituição Federal de 1988, as imunidades tributárias fazem parte da Seção II: “Das limitações do poder de tributar”, que correspondem aos arts. 150 a 152, havendo também normas relativas à imunidade tributária distribuídas de forma esparsa em outros dispositivos da Carta Constitucional, a exemplo dos arts. 149-B, inciso II, parágrafo único, 153, §§ 5º e 6º e 156, § 1º-A e § 7º, todos da CF.

16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 372.600/SP. Relatora: Ministra Ellen Gracie, Segunda Turma, julgado em 16 de dezembro de 2003. *Diário da Justiça Eletrônico*, 23 abr. 2004.

17 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7563. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6817727>. Acesso em: 15 abr. 2025

A propósito, é importante citar a previsão do art. 149-B, II, da Constituição Federal, no sentido de que os novos tributos, previstos nos arts. 156-A (Imposto sobre Bens e Serviços - IBS) e 195, V (Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS), observarão as mesmas regras em relação a imunidades. O parágrafo único do mesmo dispositivo constitucional prevê, ainda, que o IBS e a CBS observarão as imunidades previstas no art. 150, VI, não se aplicando a ambos os tributos o disposto no art. 195, § 7º (“São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei”¹⁸).

O art. 150, *caput*, incisos I e II, da Constituição Federal, de cunho principiológico, prevê ser vedado aos entes públicos a instituição ou o aumento de tributos sem lei que o estabeleça (princípio da legalidade tributária), bem como a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação fiscal equivalente, proibida qualquer distinção ou discriminação em razão de ocupação profissional ou função (princípio da igualdade tributária).

Ainda em caráter principiológico, a Carta Constitucional estabelece, no art. 150, III a V, a vedação da cobrança de tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado (princípio da anterioridade tributária), e no mesmo exercício financeiro em que tenha sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (princípio da anualidade tributária), bem como a utilização de tributo com efeito de confisco (princípio da vedação ao confisco) e o estabelecimento de limitações ao tráfego de pessoas ou bens por meio de tributos (princípio da liberdade de tráfego).

São encontradas, ainda, normas principiológicas ligadas à imunidade tributária nos arts. 151 e 152 da Constituição Federal, tais como os princípios da uniformidade tributária (art. 151, I), o princípio federativo (art. 151, II e III) e o princípio da não discriminação em razão da procedência ou destino (art. 152).

Portanto, para além das normas de imunidade em espécie (art. 150, VI), o texto constitucional abarca verdadeiro microsistema ligado

18 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Op. cit.

aos princípios tributários, pautados tanto na defesa das garantias dos contribuintes, em face de eventual cobrança ilegal de tributos, quanto dos entes políticos, na preservação de suas competências constitucionais tributárias.

A Reforma Tributária (Emenda Constitucional nº 132, de 2023¹⁹, regulamentada pela LC nº 214/2025) promoveu algumas alterações pontuais no texto constitucional relativamente às imunidades tributárias, mantendo os alicerces relativos ao regime de imunidade recíproca de impostos entre os entes públicos referentes ao patrimônio, renda ou serviços um dos outros, com extensão às autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

Como pequena alteração, o legislador constituinte inseriu no texto magno a expressão “empresa pública prestadora de serviço postal” (art. 150, VI, “a” e § 2º, da CF, e art. 9º, I e § 1º, I a III, da LC 214/2025), em consonância à jurisprudência do STF, que já se sedimentara anteriormente por meio do Tema 644, que tratou da incidência de Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) sobre imóveis de propriedade da ECT:

TEMA 644 DO STF. 1. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos goza de imunidade recíproca prevista no art. 150, VI, “a”, por prestar serviço público de competência exclusiva da União, sob o regime de monopólio em todo o território nacional.²⁰

Permaneceram, outrossim, as regras de imunidade de impostos em relação aos partidos políticos e suas fundações, entidades sindicais de trabalhadores, instituições de educação e assistência social sem fins lucrativos (art. 150, VI, “c”, da CF, c/c art. 9º, III da LC 214/2025 e 14 do CTN), livros, jornais, periódicos e papéis destinados à sua impressão

19 BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 8 abr. 2025.

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 773992 BA**. Repercussão Geral Tema 644. Imunidade tributária recíproca quanto ao Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana – IPTU incidente sobre imóveis de propriedade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Relator: Ministro Dias Toffoli, 24 set. 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4469716>. Acesso em: 6 nov. 2025.

(art. 150, VI, “d”, da CF e art. 9º, IV, da LC 214/2025), fonogramas e videofonogramas produzidos no país (150, VI, “e”, da CF e art. 9º, V, da LC 214/2025).

A imunidade referente às exportações de bens e serviços ao exterior também foi mantida no texto constitucional e sua lei complementar regulamentadora (arts. 149, § 2º, I, 153, § 6º, I, 155, X, 156, § 3º e 156-A, III, da CF, e arts. 8º, 79 e seguintes, 232, dentre outros, da LC 214/2025).

A imunidade de impostos atribuída às entidades religiosas e templos de qualquer culto, por seu turno, foi ampliada pelo legislador constitucional, e sua norma regulamentar passou a abranger também suas organizações assistenciais e beneficentes (art. 150, VI, “b”, da CF e art. 9º, II, da LC 214/2025). Frise-se que tais organizações já eram beneficiadas pela imunidade tributária na redação constitucional anterior, contudo, pela alínea “c” do art. 150, VI, da CF.

Nesse ponto, é importante consignar que a Lei Complementar 214/2025 estabeleceu requisitos para fruição da imunidade religiosa, conforme previsão no art. 9º, § 2º, tratando-se, portanto, de uma imunidade condicionada:

§ 2º Para efeitos do disposto no inciso II do *caput* deste artigo, considera-se:

I – entidade religiosa e templo de qualquer culto a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que tem como objetivos professar a fé religiosa e praticar a religião; e

II – organização assistencial e beneficente a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos vinculada e mantida por entidade religiosa e templo de qualquer culto, que fornece bens e serviços na área de assistência social, sem discriminação ou exigência de qualquer natureza aos assistidos.²¹

21 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária.. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 8 abr. 2025.

Por fim, as operações envolvendo ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, também permanecem imunes à cobrança de impostos, à exceção do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), conforme art. 153, § 5º, da CF, e art. 9º, VII, da LC 214/2025.

3. POTENCIAIS CONTROVÉRSIAS RELATIVAS ÀS IMUNIDADES NO CONTEXTO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

3.1 Das imunidades recíprocas relativas às empresas públicas às sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos: a referência expressa aos Correios e a jurisprudência do STF

Conforme fundamentado no tópico anterior, a EC 132/2023 e a LC 214/2025 preservaram a garantia da imunidade tributária recíproca entre os entes federados, com extensão às autarquias e fundações públicas constituídas sob o regime jurídico de direito público para o desempenho de funções públicas, bem como à “empresa pública prestadora de serviço postal” (no caso brasileiro, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, conhecida como Correios).

A LC 214/2025, ao regulamentar a reforma tributária, inclusive, estabeleceu, em seu art. 9º, § 1º, incisos I a III, alguns requisitos atinentes ao enquadramento das autarquias, das fundações públicas e da empresa pública prestadora de serviço postal na regra imunizante de impostos, sendo eles:

- a) A prática de operações relacionadas com as suas finalidades essenciais ou delas decorrentes;
- b) A não aplicação de imunidade nas operacionais relacionadas com a exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelos usuários;
- c) A não exoneração do promitente comprador da obrigação do pagamento de tributos relativos ao imóvel.

Citados os dispositivos constitucionais e legais que disciplinam o assunto, surge a problemática relativa à atual jurisprudência do

Supremo Tribunal Federal, que sedimentou o entendimento de que as imunidades tributárias recíprocas são extensíveis às empresas públicas e sociedades de economia mista que desempenhem atividades públicas de interesse primário.

Nesse sentido, o decidido no Tema 412 (ARE 638.315): “Tese: A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO, empresa pública prestadora de serviço público, faz jus à imunidade recíproca prevista no art. 150, VI, a, da Constituição Federal”.

Portanto, o legislador, ao fazer referência expressa à “empresa pública prestadora de serviço postal” no § 2º do art. 150 da CF e no art. 9º, § 1º, da LC 214/2025, limitou o campo de abrangência das imunidades tributárias, contrariando, em tese, a jurisprudência sedimentada no Supremo Tribunal Federal, o que poderá ensejar, futuramente, o ajuizamento de uma ADI discutindo a constitucionalidade de tal previsão restritiva.

Segundo a doutrina de França e Fonte, o legislador constituinte tipificou um novo caso expresso de imunidade recíproca, excluindo, em tese, outras entidades estatais do rol daquelas que gozam de imunidade recíproca de impostos:

O constituinte reformador adicionou um novo caso expresso de imunidade tributária recíproca, para além das autarquias e fundações públicas: a empresa pública prestadora de serviço postal. Contudo, ao fazê-lo, instituiu nova discussão, sintetizada na seguinte pergunta: a previsão expressa dos Correios no novo § 2º, do art. 150, exclui outras estatais do rol das entidades que gozam de imunidade recíproca?

Numa interpretação puramente literal, sim. Por mais que soe improvável que o Supremo altere o entendimento firmado em diferentes teses de repercussão geral, a emenda ao parágrafo 2º do art. 150 da CF, pode inaugurar uma interpretação no direito tributário brasileiro. O poder constituinte reformador parece ter consagrado um privilégio constitucional específico à ECT, deixando de fora as demais empresas públicas. Vale ressaltar que também é válido o argumento de que o fez para proteger a empresa de uma possível mudança de entendimento jurisprudencial, não sendo possível presumir que, via de regra, empresas públicas e sociedades de economia mista não possam gozar

de imunidade, especialmente quando na consecução de objetivos institucionais obrigatórios e exclusivos.²²

Sugere-se, assim, que o texto constitucional e, por consectário, da LC 214/2025, sejam alterados, com referência expressa à possibilidade de extensão das imunidades tributárias recíprocas às empresas públicas e sociedades de economia mista que desempenhem atividades de interesse público primário, desde que preenchidos os demais requisitos legais.

3.2 Da imunidade religiosa: a inclusão dos templos de qualquer culto na previsão legal e a necessidade de sua constituição formal por pessoa jurídica

A redação do art. 9º, II, da LC 214/2025, ao regulamentar o texto do art. 150, VI, “b”, da CF, passou a prever a imunidade da CBS e do IBS para entidades religiosas e templos de qualquer culto, definindo-os no § 2º do dispositivo em questão como a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham como objetivos professar a fé religiosa e praticar a religião.

Entretanto, a necessidade de constituição formal dos templos de qualquer culto como pessoas jurídicas de direito privado, para fins de imunidade tributária, não constava do projeto original do Projeto de Lei Complementar (PLP) 68/2024, tendo sido tal exigência acrescida pela própria Câmara dos Deputados, quando da aprovação da LC 214/2025, sendo que tal acréscimo pode, em tese, ensejar potencial limitação da abrangência da imunidade tributária para a prática de determinadas religiões, em especial as de origem africana que, muitas vezes, não constituem pessoas jurídicas para a prática dos cultos religiosos.

De acordo com Cortês:

O preconceito e a intolerância religiosa das demais religiões e da população em geral discriminam os adeptos das religiões de matrizes afro-brasileiras, sejam por medo, desconhecido ou incitação de outros

22 FRANÇA, João Francisco; FONTE, Felipe. Reforma tributária e implicações à imunidade recíproca. Discussões jurisprudenciais sobre o tema seguem a todo vapor. JOTA, [s. l.], 25 jun. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/reforma-tributaria-e-implicacoes-a-imunidade-reciproca>. Acesso em: 23 abr. 2025.

líderes religiosos. Os praticantes do Candomblé e Umbanda, por serem religiões minoritárias no Brasil, não têm reconhecidos seus terreiros como templos de qualquer culto e, por conseguinte, não têm concessão da imunidade tributária.²³

Veja-se que o Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, conferiu interpretação ampliativa ao conceito de imunidade tributária religiosa, com vistas a conferir máxima efetividade às normas constitucionais e ao direito fundamental à manifestação da fé religiosa, vedando a criação de impedimentos legais ao reconhecimento da prática religiosa como atividade passível de usufruir de imunidade tributária, tal como nos autos do Recurso Extraordinário 325.822-2/SP, julgado em 18 de dezembro de 2002, pelo Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes²⁴.

Desse modo, para não prejudicar determinadas religiões que, tradicionalmente, não constituem formalmente uma pessoa jurídica para a prática de seus cultos, sugere-se a modificação legislativa do art. 9º, II, § 2º, da LC 214/2025, com a exclusão do termo “templos de qualquer culto”.

3.3 Imunidade tributária e manutenção de crédito nas aquisições de bens e serviços: necessidade de leitura conjunta das respectivas normas

O art. 9º, § 4º, da LC 214/2025, prevê uma exceção às imunidades tributárias recíprocas, às destinadas a entidades religiosas e aos partidos políticos, dispondo que tais imunidades não se aplicam às suas aquisições de bens materiais e imateriais, inclusive direitos, e serviços.

Em uma primeira leitura, tal dispositivo poderia, em tese, indicar uma prejudicialidade às entidades imunes, uma vez que os créditos

23 CORTÊS, Leonardo Afonso. O preconceito no acesso ao direito constitucional da imunidade tributária das religiões de matrizes afro-brasileiras: candomblé e umbanda. *Revista de Direitos Humanos e Efetividade*, Florianópolis, v. 10, n. 1, 2024, p. 23. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0022/2024.v10i1.10422.

24 STF DECIDE: entidades religiosas têm imunidade tributária sobre qualquer patrimônio (atualizada). *Supremo Tribunal Federal*, Brasília, DF, 18 dez. 2002. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-decide-entidades-religiosas-tem-imunidade-tributaria-sobre-qualquer-patrimonio-atualizada/>. Acesso em: 16 abr. 2025.

relativos às aquisições de bens e serviços por tais entidades serão desconsiderados, mitigando-se a regra da não cumulatividade, inclusive no tocante às exportações, que são imunes, por expressa previsão constitucional.

Todavia, frise-se que o dispositivo em epígrafe deve ser interpretado à luz da regra do art. 156-A, § 7º, da Constituição Federal, que dispõe que a isenção e a imunidade: a) não implicarão crédito para compensação com o montante devido nas operações seguintes; e b) acarretarão a anulação do crédito relativo às operações anteriores, salvo, na hipótese da imunidade, inclusive em relação ao inciso XI do § 1º (serviços de comunicação), quando determinado em contrário em lei complementar.

Assim, por expressa disciplina constitucional²⁵, o legislador infraconstitucional, mediante lei complementar, poderá conceder (ou não) a apropriação de créditos nas aquisições de bens e serviços pelas entidades imunes.

Uma discussão jurídica passível de judicialização em decorrência da regra contida no art. 9º, § 4º, da LC 214/2025 é a situação em que a entidade imune adquire bens e serviços mediante importação por conta e ordem de terceiro, qualificando-se como contribuinte e submetendo-se à regra do art. 72, parágrafo único, do mesmo dispositivo legal, *in verbis*:

Art. 72. É contribuinte do IBS e da CBS na importação de bens materiais:

I – o importador, assim considerado qualquer pessoa ou entidade sem personalidade jurídica que promova a entrada de bens materiais de procedência estrangeira no território nacional; e

II – o adquirente de mercadoria entrepostada.

Parágrafo único. Na importação por conta e ordem de terceiro, quem promove a entrada de bens materiais de procedência estrangeira no território nacional é o adquirente dos bens no exterior.²⁶

25 Opinião pessoal: o legislador constitucional, por questão de política fiscal, decidiu delegar ao legislador infraconstitucional a possibilidade de manutenção de créditos nas aquisições de bens e serviços efetivadas pelas entidades imunes. Do contrário, a concessão de mais uma imunidade pela via constitucional poderia ensejar um aumento da alíquota final dos novos impostos criados.

26 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

Portanto, sugere-se acrescentar à redação do art. 9º, § 4º, da LC 214/2015, o termo “ressalvada a hipótese prevista no art. 72, parágrafo único, desta Lei Complementar”.

3.4 Necessidade de alteração do CTN por questões de segurança jurídica, governança e transparência

O Código Tributário Nacional (CTN)²⁷, com status de lei complementar recepcionado pela Constituição Federal de 1988, prevê regras de imunidade tributária no Capítulo II (Limitações da Competência Tributária), especialmente em seus artigos 9º e 14.

Com a vigência da EC 113/2023 e da LC 214/2015, a redação dos arts. 9º e 14 do CTN tornaram-se em descompasso com as novas regras, sendo necessária sua atualização.

A propósito, o art. 460 do PLP 68/2024²⁸ previa alterações aos arts. 9º e 14 do CTN, promovendo a atualização do texto legal e implementando novas regras de governança e de transparência pública nos requisitos a serem observados pelas pessoas jurídicas sem fins lucrativos previstas no art. 9º, III, da LC 214/2015, para fins do reconhecimento da imunidade de CBS e IBS, tais como:

- a) não distribuição de qualquer parcela de patrimônio, resultados, bonificações ou rendas;
- b) aplicação integral no país de seus recursos, patrimônio, resultados e rendas, na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais;
- c) manutenção de escrituração contábil regular, em consonância com as regras do Conselho Federal de Contabilidade ou legislação tributária em vigor;

27 BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

28 BRASIL. *Projeto de Lei Complementar nº 68/2024*. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços -IBS, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços - CBS e o Imposto Seletivo – IS e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2414157&filename=PLP%2068/2024. Acesso em: 16 abr. 2025.

- d) manutenção de demonstrações financeiras devidamente auditadas por auditor independente legalmente habilitado nos Conselhos Regionais de Contabilidade, a depender do valor da receita bruta;
- e) previsão, em seus atos constitutivos, da destinação do patrimônio para entidade sem fins lucrativos congênere ou para entidade pública nos casos de dissolução, extinção, transformação, cisão, incorporação ou qualquer outro ato de alteração de sua natureza jurídica ou de seu patrimônio social.

Tais disposições, infelizmente, foram rechaçadas pelo Congresso Nacional quando da aprovação da LC 214/2025, o que não impede, contudo, a nova discussão do tema na seara legislativa futuramente, providência essa altamente necessária, pelos motivos acima expostos.

3.5 As compras governamentais: a inovação trazida pelo artigo 473 da LC 214/2025 e a abrangência (ou não) da norma ao Comitê Gestor do IBS

Uma importante inovação trazida pelo legislador infraconstitucional trata-se da previsão do art. 473 da LC 214/2025, que estabelece que o produto da arrecadação do IBS e da CBS sobre as aquisições de bens e serviços pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas, será integralmente destinado ao ente federativo contratante, mediante a redução a zero das alíquotas de IBS e de CBS devidos aos demais entes federativos e equivalente à elevação da alíquota do tributo devido ao ente contratante.

De acordo com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), as compras governamentais constituem aquisições de bens e serviços realizadas pelos governos e autoridades locais, incluindo qualquer meio contratual que envolva fornecedores nas disposições dos serviços públicos, sendo uma política de Estado que busca determinados objetivos, tais como eficiência, geração de empregos e desenvolvimento local, entre outros:

O termo “compras governamentais” remete às aquisições de bens e serviços realizadas pelos governos e pelas autoridades locais, incluindo compras, contratação, leasing ou qualquer outro meio contratual que

envolva fornecedores nas disposições dos serviços públicos. Atrelada às compras do setor público, há uma política de compras governamentais, termo que expressa a ideia de que, subjacente à compra, existe uma política de Estado, envolvendo objetivos, tais como a obtenção de eficiência, a geração de emprego e o desenvolvimento local. Assim, pode-se dizer que, a depender da agenda de desenvolvimento adotada por um governo, seu poder de compra pode ser utilizado como uma ferramenta para a promoção de indústrias específicas, desenvolvimento científico e tecnológico, e promoção de bem-estar social, entre outros objetivos.²⁹

Desse modo, a inserção do art. 473 e seguintes à LC 214/2025, embora não constitua tecnicamente uma imunidade tributária recíproca, tem os mesmos efeitos práticos do referido benefício³⁰. É um mecanismo e uma política pública elogiável, que reduzirá, em tese, as tensões federativas, aumentará a receita, sobretudo dos municípios, e proporcionará um ambiente mais favorável ao aumento da eficiência e da transparência nas contratações públicas.

Entretanto, surge uma questão ainda sem resposta, e que está sendo objeto de debates jurídicos, ficando tal questionamento final para reflexão dos leitores: o Comitê Gestor do IBS, que possui natureza jurídica de entidade pública sob regime especial, com independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira (art. 156-B, *caput* e § 1º, da CF de 1988), gozará desse mesmo benefício nas compras governamentais, ou a interpretação do art. 473 da LC 214/2025 deverá ser restritiva apenas aos entes políticos, autarquias e fundações públicas?

29 RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. Brasília, DF: Ipea, maio 2019, p. 7 (Texto para discussão, 2476). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf. Acesso em: 23 abr. 2025.

30 Segundo as lições de Nubia Castilhos, a concretização da imunidade recíproca nas compras governamentais não se dará pela via da não-incidência, mas pelo mecanismo da destinação do produto da arrecadação ao ente federativo contratante. NOSSA REFORMA TRIBUTÁRIA: Aula 2 – Imunidades (Arts. 8º e 9º) da LC 214/2025 com Núbia Castilhos. [S. l.: s. n.], 2025. 1 vídeo (85 min). Publicado pelo canal Eurico Santi & Nossa Reforma Tributária. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yx9RSGAzxIk&t=4722s>. Acesso em: 23 abr. 2025.

4. CONCLUSÕES

As imunidades tributárias, positivadas no direito brasileiro pela Constituição Federal de 1891, sob influência da Constituição dos Estados Unidos da América, passou por constante evolução no decorrer dos anos, com afirmação de suas premissas democráticas na Constituição Federal de 1946 e a consolidação da sua atual modelagem socialmente abrangente pela Constituição Federal de 1988, recém modificada pela Reforma Tributária (EC 132/2023 e LC 214/2025).

Independentemente do viés – humanitário ou positivista – que seja adotado, as imunidades tributárias constituem limitações constitucionais ao poder estatal de tributar, podendo ser classificadas como normas de estruturação, que nascem juntamente com o texto constitucional e demarcam as competências tributárias dos entes públicos.

A Reforma Tributária (Emenda Constitucional nº 132, de 2023, regulamentada pela LC nº 214/2025) promoveu algumas alterações pontuais no texto constitucional relativamente às imunidades tributárias, mantendo suas bases históricas relativas ao regime de imunidade recíproca de impostos entre os entes públicos, das imunidades religiosas, dos livros e assemelhados, dos partidos políticos, das entidades de classe e instituições sem fins lucrativos, das exportações de bens e serviços ao exterior, do ouro enquanto ativo financeiro e cambial, entre outras.

Entre os diversos temas controvertidos que podem ser citados em razão do novo texto constitucional e sua regulamentação, foi trazida, primeiramente, a questão das imunidades recíprocas dos entes públicos, extensíveis às autarquias e fundações públicas constituídas sob o regime jurídico de direito público para o desempenho de funções públicas, bem como à “empresa pública prestadora de serviço postal” (Correios).

A referência constitucional expressa aos Correios, ao indicar uma opção restritiva do legislador, aponta, em tese, para uma possível inconstitucionalidade do texto, em razão da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que já sedimentou o entendimento de que as imunidades tributárias são extensíveis às empresas públicas e sociedades de economia mista que desempenhem atividades públicas de interesse primário, a exemplo do decidido no Tema 412 (Infraero).

No tocante à imunidade religiosa, um ponto que merece atenção é a previsão legal da necessidade de constituição formal dos templos de qualquer culto como pessoas jurídicas de direito privado, para fins de comprovação dos requisitos de imunidade tributária. Esse ponto não constava do projeto original do PLP 68/2024, mas foi acrescido por exigência da própria Câmara dos Deputados, quando da aprovação da LC 214/2025.

Observa-se que tal acréscimo poderá, em tese, ensejar potencial limitação da abrangência da imunidade tributária para a prática de determinadas religiões, em especial as de origem africana que, muitas vezes e tradicionalmente, não constituem pessoas jurídicas para a prática dos cultos religiosos.

Outra questão a ser discutida refere-se ao art. 9º, § 4º, da LC 214/2025, que prevê uma exceção às imunidades recíprocas, vedando o aproveitamento de créditos nas aquisições de bens materiais e imateriais, inclusive direitos, e serviços, pelas entidades atingidas pela regra de imunidade tributária.

Referida previsão supra, que deve ser lida em conjunto com a regra do art. 156-A, § 7º, da Constituição Federal, poderá ser modificada por lei complementar em sentido contrário, por opção do legislador constitucional, talvez motivada por questão de política fiscal.

Como outro ponto sensível, tem-se que, com a aprovação da reforma tributária, a redação dos arts. 9º e 14 do CTN – que tratam de imunidade tributária – está em descompasso parcial com as novas regras e objetivos da reforma tributária, sendo necessária sua atualização.

Infelizmente, a não incorporação ao texto da LC 214/2025 do art. 460 do PLP 68/2024, que previa alterações aos arts 9º e 14 do CTN, implementando novas regras de governança e de transparência nos requisitos a serem observados pelas pessoas jurídicas sem fins lucrativos para o reconhecimento da imunidade de CBS e IBS, foi uma perda de oportunidade do Congresso Nacional de aprimorar o texto legal, sem prejuízo da possibilidade de, no futuro, o tema ser novamente trazido à deliberação daquela Casa.

Por fim, com relação às compras governamentais, o mecanismo de destinação do produto da arrecadação ao ente político contratante é

uma inovação elogiável trazida pelo art. 473 da LC 214/2025, que tende a reduzir eventuais tensões federativas, sendo discutível a abrangência do referido benefício ao Comitê Gestor, dada a sua natureza jurídica prevista no art. 156-B, *caput* e § 1º, da CF de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária.. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 8 abr. 2025..

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 68/2024**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços -IBS, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços - CBS e o Imposto Seletivo – IS e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2414157&filenome=PLP%2068/2024. Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI-MC 2006 MDF. Relator: Ministro Maurício Corrêa, julgado em 1º de julho de 1999. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 24 set. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7563**. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6817727>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 372.600/SP. Relatora: Ministra Ellen Gracie, Segunda Turma, julgado em 16 de dezembro de 2003. **Diário da Justiça Eletrônico**, 23 abr. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 773992 BA**. Repercussão Geral Tema 644. Imunidade tributária recíproca quanto ao Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana – IPTU incidente sobre imóveis de propriedade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Relator: Ministro Dias Toffoli, 24 set. 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4469716>. Acesso em: 6 nov. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: linguagem e método**. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009.

CORTÊS, Leonardo Afonso. O preconceito no acesso ao direito constitucional da imunidade tributária das religiões de matrizes afro-brasileiras: candomblé e umbanda. **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, Florianópolis, v. 10, n. 1, 2024. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0022/2024.v10i1.10422. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadhe/article/view/10422>. Acesso em: 23 abr.2025.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Imunidade, isenção e não incidência. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Rogério Gandra da Silva (coord.). **Tratado de direito tributário, volume 2**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 346.

FARIA JÚNIOR, Antônio de Pádua. **As imunidades tributárias e sua aplicação sobre o livro eletrônico**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/b5716062-7e4d-4cba-8cba-81e297770cc0/content>. Acesso em: 15 abr. 2025.

FRANÇA, João Francisco; FONTE, Felipe. Reforma tributária e implicações à imunidade recíproca. Discussões jurisprudenciais sobre o tema seguem a todo vapor. **JOTA**, [s. l.], 25 jun. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/reforma-tributaria-e-implicacoes-a-imunidade-reciproca>. Acesso em: 23 abr. 2025.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Imunidades tributárias, cláusulas pétreas constitucionais. **Revista ABLJ**, Rio de Janeiro, n. 27, p. 181-185, 2005.

MARTINS, Rogério Vidal Gandra da Silva; DUTRA, Roberta de Amorim. Imunidade tributária dos templos de qualquer culto e a reforma tributária. **Migalhas**, [s. l.], 10 out. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/394985/imunidade-tributaria-dos-templos-e-a-reforma-tributaria>. Acesso em: 16 abr. 2025.

NOSSA REFORMA TRIBUTÁRIA: Aula 2 – Imunidades (Arts. 8º e 9º) da LC 214/2025 com Núbia Castilhos. [S. l.: s. n.], 2025. 1 vídeo (85 min). Publicado pelo canal Eurico Santi & Nossa Reforma Tributária. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yx9RSGAzxIk&t=4722s>. Acesso em: 23 abr. 2025.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário completo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. Brasília, DF: Ipea, maio 2019. (Texto para discussão, 2476). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf. Acesso em: 23 abr. 2025

STF DECIDE: entidades religiosas têm imunidade tributária sobre qualquer patrimônio (atualizada). **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 18 dez. 2002. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-decide-entidades-religiosas-tem-imunidade-tributaria-sobre-qualquer-patrimonio-atualizada/>. Acesso em: 16 abr. 2025

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Tributário: estudos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005.

REGIME ESPECÍFICO DE BENS IMÓVEIS

Danielle Eugenne Migoto Ferrari Fratini¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Os princípios da Reforma Tributária aplicados às operações com bens imóveis; 2.1 Princípio da neutralidade; 2.2 Princípio da não cumulatividade; 3. Regimes específicos e diferenciados de tributação; 4. A tributação do setor imobiliário; 4.1. Fundamentos para o enquadramento do setor no regime específico; 4.2. O modelo brasileiro de IVA nas operações com bens imóveis; 4.2.1. Operações com bens imóveis entre partes relacionadas; 5. O regime específico de tributação das operações com bens imóveis; 5.1. Hipótese de incidência; 5.2 Contribuinte; 5.3 Fato gerador; 5.4 Base de cálculo; 5.4.1 Valor de referência; 5.4.2 Redutor de ajuste; 5.4.3 Redutor social; 5.5 Alíquota; 5.6 Regime de transição; 6. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO: O escopo deste trabalho é compreender o regime jurídico específico aplicável nas operações com bens imóveis, previsto na LC 214/2025, por meio do exame da nova ordem tributária e das adaptações que foram necessárias para tributar o importante setor da economia. Partindo de alguns dos princípios basilares aplicáveis à tributação sobre o consumo, será analisada sua compatibilidade com as especificidades das operações que envolvem bens imóveis. Dadas as necessárias peculiaridades do setor, partiu-se da diferenciação do seu regime específico para os regimes diferenciados, uma vez que em ambos houve a necessidade de adaptabilidade das regras padrão. A partir do regime específico, foram serão analisadas todas as alterações impostas pela LC 214/2025 que diferenciam o IVA aplicado às operações com bens imóveis do IVA padrão aplicado às demais operações com bens e serviços. Finalmente, foram trazidas ao debate algumas questões que merecem provocação.

Palavras-chave: IBS. CBS. Regimes Específicos. Operações com Bens Imóveis.

¹ Procuradora do Estado. Mestre em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP). Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP). Juíza do Tribunal de Impostos e Taxas (TIT) nos biênios 2020/2021 e 2022/2023.

1. INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023 e sua regulamentação pela Lei Complementar nº 214/2025, o modelo de tributação sobre o consumo passa por uma reestruturação que desafia paradigmas consolidados na estrutura tributária brasileira.

A reforma enfrentou o complexo e intrincado sistema tributário sobre o consumo que representa um dos grandes obstáculos para o desenvolvimento econômico e competitividade do Brasil com os demais países do mundo. O desafio proposto era trazer neutralidade, simplicidade, eficiência econômica para as operações, além da justiça fiscal.

O novo modelo criou dois impostos em substituição a quatro tributos hoje existentes: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), em substituição ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual e ao Imposto Sobre Serviços (ISS) municipal, e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), em substituição ao Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Embora pudesse ser mais simplificada como se pretendia no início, com a união de todos os tributos em apenas um, politicamente foi possível repartir essas competências, entre União de um lado com a CBS, e o IBS para os Estados e Municípios.

A reforma foi um pouco além e trouxe também algumas mudanças com relação ao Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), mas que não serão tratadas aqui por não serem objeto deste artigo.

O modelo escolhido para a alteração da atual tributação do consumo foi o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), adotado em praticamente todo o mundo. A não cumulatividade é princípio estruturante do IVA, na medida em que assegura a incidência do tributo apenas sobre o valor adicionado em cada etapa da cadeia econômica, vedando a tributação em cascata e garantindo a neutralidade fiscal.

O modelo idealizado para o IVA pressupunha a sua aplicação uniforme e uma base de incidência ampla, de modo a alcançar todas as operações envolvendo bens e serviços. Todavia, determinadas atividades e setores, em razão de suas peculiaridades econômicas ou sociais, foram submetidos a regimes diferenciados ou específicos de tributação, afastando-se parcialmente da sistemática geral do imposto.

Dessa forma, embora o IVA tenha sido concebido como um tributo de aplicação ampla e uniforme, com base na neutralidade e na não cumulatividade, a realidade impôs a necessidade de adaptações. A criação de regimes diferenciados e específicos evidencia a contraposição entre a busca por simplicidade e eficiência tributária e a complexidade inerente a determinadas atividades econômicas. Neste contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar o regime específico aplicável às operações com bens imóveis.

2. OS PRINCÍPIOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA APLICADOS ÀS OPERAÇÕES COM BENS IMÓVEIS

A Reforma Tributária brasileira, ao propor a substituição de tributos sobre o consumo por um modelo de IVA, incluiu expressamente os princípios como a simplicidade, a transparência, a justiça tributária, a cooperação como fundamentais para o novo sistema. Esses princípios aplicam-se indistintamente tanto para a tributação de bens e consumos de maneira geral, como para os regimes especiais de tributação.

Para além dos princípios informados, porém, há outros que alicerçam os tributos sobre o consumo, e que, no caso específico das operações com bens imóveis, destacam-se pela sua relevância e potencial de contro- vérsia: os princípios da não cumulatividade e da neutralidade, que serão objeto de análise mais aprofundada nesta parte introdutória, dada sua centralidade na conformação do regime específico aplicável ao setor.

2.1 Princípio da neutralidade

A neutralidade é amplamente reconhecida como um dos princípios estruturantes do IVA, sendo essencial para garantir que a tributação sobre o consumo não interfira nas decisões econômicas dos agentes econômicos. Quer dizer, os contribuintes não devem fazer suas escolhas pautadas na tributação pelo IVA.

A neutralidade impõe que o sistema tributário não favoreça ou desfavoreça determinados bens, serviços, setores ou modelos de negócio em razão da tributação incidente sobre eles, assegurando que as escolhas dos contribuintes sejam guiadas por critérios econômicos e não por distorções fiscais.

2.2 Princípio da não cumulatividade

A não cumulatividade é um dos fundamentos mais relevantes do IVA, responsável por assegurar que o tributo incida apenas sobre o valor efetivamente agregado em cada etapa da cadeia econômica. Esse princípio visa eliminar a incidência em cascata, permitindo que o contribuinte compense o imposto pago nas operações anteriores com aquele devido nas operações subsequentes.

No modelo ideal de IVA, a não cumulatividade é plena e irrestrita, garantindo que o imposto não represente um custo para as empresas, mas apenas um ônus para o consumidor final.

Entretanto, a aplicação da não cumulatividade no setor imobiliário apresenta particularidades que desafiam sua integral aplicabilidade. A complexidade das operações, a multiplicidade de agentes envolvidos e a existência de regimes específicos podem resultar em restrições ao aproveitamento de créditos.

Foi justamente nesse contexto que se estruturou o regime específico aplicável às operações com bens imóveis: como uma tentativa de preservar a não cumulatividade, adaptando-a às particularidades do setor. Ao estabelecer regras próprias de apuração e creditamento, esse regime visa impedir a cumulatividade que poderia surgir da aplicação inadequada do modelo padrão, garantindo maior coerência com os princípios da Reforma Tributária.

3. REGIMES ESPECÍFICOS E DIFERENCIADOS DE TRIBUTAÇÃO

A promulgação da Reforma Tributária no Brasil representa um marco significativo na reestruturação do sistema fiscal, com o objetivo de simplificar a tributação sobre o consumo, aumentar a transparência e reduzir distorções econômicas. Nesse novo arranjo, o IVA surge como instrumento que adota um modelo de apuração uniforme para a maioria dos setores produtivos. Contudo, reconhecendo as especificidades de determinadas atividades econômicas, o legislador previu regimes diferenciados de tributação, cujas metodologias de apuração e/ou recolhimento se afastam do modelo padrão aplicável aos demais segmentos econômicos.

O regime específico não significa necessariamente ser mais benéfico, mas um regime com regras próprias de tributação, que demanda adaptações em decorrência das peculiaridades de alguns setores da economia².

Geralmente, envolvem regras próprias de base de cálculo, periodicidade ou substituição tributária, como os setores de combustíveis e lubrificantes, serviços financeiros, planos de assistência à saúde, operações com bens imóveis, serviços de hotelaria, parques de diversão e similares, e serviços de transporte coletivo de passageiros.

Nos regimes diferenciados, por sua vez, há previsão de favorecimento para determinados bens e serviços, com redução da tributação, conforme explica Daniel Loria, diretor da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda (SERT/MF)³: “Os segmentos enquadrados na fatia de ‘regimes diferenciados’, portanto, contarão com impostos mais baixos. ‘Regime diferenciado é redutor de alíquota’, e cuja elegibilidade foi eminentemente política”.

Os regimes diferenciados, em regra, mantêm a estrutura geral do IVA, mas possuem redução de alíquota, isenção ou tratamento simplificado, visando proteger setores sensíveis ou com relevância social, como educação, saúde, produtos da cesta básica, transporte coletivo urbano e metropolitano, atividades intelectuais de natureza científica, literária ou artística, como advogados, engenheiros, arquitetos, contadores etc., com redução de 30% na alíquota.

Todas essas distinções/customizações dos regimes específicos do IBS e da CBS foram previstas na Lei Complementar nº 214, que definiu entre os arts. 172 e 307, os setores ou atividades que terão modelo próprio de tributação, com alíquotas específicas ou diferenciadas, diminuição da base de cálculo ou mudança nas regras de apuração de créditos, além de previsões específicas de isenções.

2 “Em geral, regimes específicos de tributação são previstos quando imperativos de ordem técnica decorrentes de peculiaridades de alguns setores da economia impedem, dificultam ou tronam injusta a tributação sistemática geral do IVA”. ALEXANDRE, Ricardo, ARRUDA Tatiane Costa. **Reforma Tributária: a nova tributação do consumo no Brasil**. São Paulo: JusPodivm, 2024.

3 FAZENDA DETALHA CARACTERÍSTICAS dos regimes diferenciados e específicos em audiência pública no Senado. **Ministério da Fazenda**, Brasília, DF, 24 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/fazenda-detalha-caracteristicas-dos-regimes-diferenciados-e-especificos-em-audiencia-publica-no-senado>. Acesso em: 23 jun. 2025.

Ainda segundo Daniel Loria⁴: “Por que chamamos de diferenciados, de um lado, e específicos, do outro? Os específicos nasceram para aqueles setores que não se encaixam muito bem como uma atividade produtiva ‘normal’, vamos dizer assim, para o qual o IVA foi pensado”.

A instituição de um regime específico para as operações com bens imóveis, conforme previsto na Lei Complementar nº 214/2025, justifica-se não apenas pela complexidade e diversidade das operações envolvidas, como alienação, locação, cessão onerosa, arrendamento e construção, mas também pela relevância do setor para a economia nacional.

O mercado imobiliário é responsável por uma parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB) e emprega muitos trabalhadores, sendo, portanto, sensível a alterações na carga tributária. Nesse contexto, é salutar a manutenção de carga tributária compatível com a atualmente praticada, a fim de garantir a estabilidade do setor e evitar impactos negativos sobre o investimento, o emprego e a atividade econômica.

Para tanto, a legislação buscou, assim, calibrar a tributação por meio de reduções de alíquota e de definição de critérios diferenciados e objetivos para a inclusão de pessoas físicas no regime, que não poderiam se submeter à mesma carga tributária das pessoas jurídicas que exercem atividades imobiliárias de forma empresarial e habitual.

Portanto, diante da relevância econômica e social do setor imobiliário, bem como das particularidades que o distinguem das demais atividades econômicas, a criação de um regime específico de tributação revelou-se uma medida necessária para assegurar equilíbrio fiscal e segurança jurídica. Encerrada esta análise introdutória sobre os fundamentos e objetivos dos regimes específicos no contexto da Reforma Tributária, passa-se, a seguir, ao exame detalhado do regime aplicável às operações com bens imóveis.

4. A TRIBUTAÇÃO DO SETOR IMOBILIÁRIO

4.1 Fundamentos para o enquadramento do setor no regime específico

A regulamentação do regime específico de tributação das operações com bens imóveis delineado pela Lei Complementar nº 214/2025,

4 Ibid.

demanda particular atenção em razão das peculiaridades que envolvem as operações com bens imóveis.

Este artigo tem por objetivo examinar, de forma sistemática, os elementos estruturantes desse regime, incluindo os critérios de incidência, as alíquotas diferenciadas, os fatores de redução e os mecanismos de inclusão de pessoas físicas.

A análise evidencia como o legislador procurou equilibrar a arrecadação com a preservação da atividade econômica no setor imobiliário, respeitando os princípios da neutralidade e da não-cumulatividade. É o que destaca Melina Rocha⁵, que atua como consultora externa assessorando a Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária (Sert) do Ministério da Fazenda desde 2023:

A Reforma Tributária, ao criar um sistema dual de tributação baseado no IVA, busca maior neutralidade, simplicidade e eficiência econômica para todas as operações, mas especialmente para as operações com bens imóveis. As especificidades do setor imobiliário fizeram com que a Emenda Constitucional nº 132/23 trouxesse previsão de um regime específico para estas operações e o modelo detalhado previsto na Lei Complementar nº 214/25 foi elaborado para não gerar distorções econômicas e para garantir uma maior segurança jurídica aos agentes do mercado.

A tributação de operações com bens imóveis tem diferente roupagem nos demais países que adotam o IVA como imposto sobre o consumo. Nos países que adotam o “IVA moderno”⁶, o IVA se aplica na construção e somente na primeira alienação de imóveis residenciais novos, deixando de serem tributadas operações de alienação de bens imóveis antigos e de locação de longa duração. Neste modelo, há ausência de tributação de todo o estoque existente.

5 Fala da doutora e mestra Melina Rocha, constante do prefácio da obra: VALENTIN, Jefferson. **IBS e CBS em operações com bens imóveis: desafios e perspectivas da tributação no setor imobiliário**. São Paulo: Max Limonad, 2025.

6 Satya Poddar, no artigo “Taxation of Housing under a VAT”, apresenta quatro modelos de imposto sobre valor agregado para bens imóveis: IVA moderno, Tributação abrangente, Isenção de Locações residenciais e Isenção Geral. *Ibid.*, p. 25-26.

Em outros países, tanto a venda de imóveis, novos ou usados, quanto a locação, ambos para fins comerciais, são tributadas pelo IVA, uma vez que essas operações permitem o creditamento, eliminando, assim, a cumulatividade. Embora se reconheça a simplicidade operacional do modelo conhecido como “Isenção Geral”, é preciso admitir que ele resulta em subtributação e contraria o princípio da neutralidade, ao incentivar determinados comportamentos econômicos, como a autoconstrução.

O Brasil, contudo, adota um modelo único, tributando as operações com bens imóveis, novos ou usados, de acordo a qualificação do sujeito passivo, complementando a própria hipótese de incidência⁷. Como será visto a seguir, esse regime é aplicável aos contribuintes do regime regular do IBS e CBS, ou seja, aqueles que têm essas operações como atividade econômica preponderante. Portanto, as operações realizadas entre pessoas físicas, em regra, não serão tributadas, desde que se adequem a alguns condicionantes, como será explicado em item próprio.

4.2. O modelo brasileiro de IVA nas operações com bens imóveis

O IVA brasileiro idealizado na EC nº 132/2023 é composto de dois tributos: a Contribuição sobre Bens e Serviços, de titularidade ativa da União e que veio substituir as contribuições sociais PIS e Cofins, e o Imposto sobre Bens e Serviços, de titularidade dos Estados, Municípios

7 Nesse sentido, Fernanda Bardichia Pilat Yamamoto explicou muito bem como a sujeição passiva acaba por complementar a própria hipótese de incidência: “Por exemplo, uma pessoa física que vende um bem pessoal para um conhecido, em tese pratica uma operação onerosa envolvendo bem e se enquadraria na hipótese de incidência da CBS e IBS. Todavia, por não se enquadrar no conceito de sujeito passivo que, conforme se analisará adiante, em regra é o fornecedor que exerce atividade econômica, a ausência de sua qualificação como contribuinte afasta a exação, de modo que a obrigação tributária não surge. A propósito, experiências internacionais da tributação sobre o consumo tratam o fato gerador e sujeição passiva em um mesmo capítulo normativo, o que, contudo, não foi opção do legislador pátrio. De todo modo, a constatação de que a hipótese de incidência e o sujeito passivo terem sido tratados em capítulos diferentes pela LC 214/2025 não afasta a conclusão de que a sujeição passiva, de fato, tem o condão de conduzir a uma verdadeira complementação da própria hipótese de incidência ao limitar o amplíssimo o aspecto material antecedente da norma tributária impositiva, sendo elemento essencial para o surgimento da própria obrigação”. YAMAMOTO, Fernanda Bardichia Pilat. Análise sobre o sujeito passivo do IBS e CBS: contribuintes, responsáveis tributários e a situação das plataformas digitais. *In*: HOFFMANN, Susy Gomes; NUNES, Renato; CHRISTIANO, Carla Tredici; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *Reforma Tributária – IBS e CBS na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 214/2025*. Série “Curso de Extensão da APET”. São Paulo: MP Editora, 2025, p. 227-250.

e Distrito Federal, em substituição ao ICMS estadual e ISS municipal, o que por si só já gera uma maior complexidade, em oposição à simplicidade desejada com a Reforma Tributária.

Por essa razão, também, foi necessário acomodar o novo desenho normativo idealizado em substituição às diferentes estruturas dos tributos anteriores, o que ocorreu por meio de subdivisões, seja em razão dos diversos setores econômicos que de algum modo realizam operações com bens imóveis (daí a amplitude desse regime específico), seja em razão do sujeito passivo envolvido na operação (física ou jurídica).

A Emenda Constitucional nº 132/2023 inseriu o artigo 156-A na Constituição Federal⁸, instituindo no seu § 6º um regime específico de tributação previsto em lei complementar para “operações com bens imóveis”⁹.

Utilizando a expressão em sentido amplo, abarcou as seguintes atividades: construção e incorporação imobiliária, parcelamento do solo e alienação de bem imóvel, locação e arrendamento de bem imóvel, e administração e intermediação de bem imóvel.

Em razão da sua abrangência e a fim de atender as peculiaridades de cada “subsetor”, a Constituição previu a flexibilização das regras gerais do IVA nacional, criando um singular desenho normativo que permitiu a adoção de alíquotas diferenciadas, a criação de exceções ao princípio da cumulatividade e o estabelecimento de alíquotas fixas. Além disso, inseriu dentro do setor operações com bens imóveis atividades intermediárias do setor, como a incorporação e a administração imobiliária.

8 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jun. 2025.

9 Art. 10. Para fins do disposto no inciso II do § 6º do art. 156-A da Constituição Federal, consideram-se:

[...]

II – operações com bens imóveis:

a) construção e incorporação imobiliária;

b) parcelamento do solo e alienação de bem imóvel;

c) locação e arrendamento de bem imóvel;

d) administração e intermediação de bem imóvel. BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

Em que pese as disposições sobre as operações sobre bens imóveis terem vindo dispostas em capítulo próprio dentro do título dos regimes específicos do IBS e da CBS¹⁰, há normas gerais que se aplicam e se integram às normas próprias do setor.

O art. 5º da LC 214/2025, que prevê a incidência do IBS e da CBS para fornecimento de bens de forma não onerosa, inserido dentro das normas gerais, serve como exemplo. O dispositivo, entendido como antielisivo, pode impactar também as operações com bens imóveis, e, portanto, também integra seu regime específico.

Jefferson Valentim traz importante lição sobre o tema, explicando que a transmissão de bens, pelo contribuinte, a sócios ou acionistas por meio de dividendos ou outra forma de remuneração poderia, na verdade, simular a aquisição e transferência de imóveis com o indevido aproveitamento de crédito tributário¹¹.

Em seguida, o autor traz a mesma preocupação com relação às operações entre partes relacionadas, aduzindo que “a regra antielisiva mais significativa do artigo 5º, contudo, refere-se aos fornecimentos não onerosos ou realizados a valores inferiores ao de mercado entre contribuintes e partes relacionadas”¹².

10 TÍTULO V – DOS REGIMES ESPECÍFICOS DO IBS E DA CBS (arts. 172 a 307)

CAPÍTULO V – DOS BENS IMÓVEIS (arts. 251 a 270). BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária.. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 28 jun. 2025.

11 Confira-se as ponderações do autor: “Uma das situações previstas no inciso III do artigo 5º diz respeito à transmissão, pelo contribuinte, de bens para sócios ou acionistas que não estejam no regime regular, realizada por meio de devolução de capital, dividendos “in natura” ou outras formas de remuneração (como pró-labore ou juros sobre capital próprio). Esse dispositivo visa impedir que empresas adquiram imóveis, aproveitem créditos e posteriormente transfiram esses imóveis aos sócios para uso pessoal (como residência) ou exploração econômica, em substituição ao pagamento em dinheiro. Conforme estabelecido, caso a empresa adquira ou construa imóveis e os forneça aos sócios a título de pagamento de dividendos ou qualquer outro tipo de remuneração, haverá incidência do IBS e da CBS”. VALENTIN, Jefferson. **IBS e CBS em operações com bens imóveis: desafios e perspectivas da tributação no setor imobiliário**. São Paulo: Max Limonad, 2025, p. 39.

12 *Ibid.*, p. 40.

No que se refere às operações com bens imóveis entre partes relacionadas, além da norma prevista no art. 5º, a Lei Complementar nº 214/2015 detalha, em seus parágrafos, as situações que caracterizam a existência de relação entre as partes. Destaca-se, ainda, o § 4º do art. 12, que estabelece uma definição específica sobre a base de cálculo aplicável nessas operações.

Embora essas disposições estejam inseridas na parte geral da legislação, elas se aplicam diretamente ao regime de tributação de bens imóveis. Isso porque o regime específico não deve ser interpretado de forma isolada, mas sim em consonância com o sistema tributário como um todo, garantindo coerência na aplicação das normas.

4.2.1. Operações com bens imóveis entre partes relacionadas

Como adiantado no item precedente, o art. 5º da Lei Complementar nº 214/2025 estabelece hipóteses de incidência do IBS e da CBS sobre fornecimento de bens de forma não onerosa, além das regras gerais de incidência previstas no art. 4º da mesma lei.

Entre as hipóteses previstas, o fornecimento não oneroso de bens imóveis entre partes relacionadas ganhou destaque, e por isso também será objeto de um breve apontamento neste artigo.

A previsão tem por finalidade impedir a simulação de fornecimento não oneroso, ou realizado por valor inferior ao de mercado, de bem adquirido pelo contribuinte à parte relacionada, aproveitando-se da não cumulatividade que norteia o sistema.

O art. 5º encara a problemática e aborda as situações em que se caracteriza a relação entre as partes relacionadas¹³.

13 É importante colacionar a norma a fim de explicitar o que são partes relacionadas para os fins da Lei Complementar nº 214/2025:

Art. 5º. O IBS e a CBS também incidem sobre as seguintes operações:

[...]

§ 2º Para fins do disposto nesta Lei Complementar, considera-se que as partes são relacionadas quando no mínimo uma delas estiver sujeita à influência, exercida direta ou indiretamente por outra parte, que possa levar ao estabelecimento de termos e de condições em suas transações que diverjam daqueles que seriam estabelecidos entre partes não relacionadas em transações comparáveis.

Além da hipótese de incidência, a base de cálculo da tributação também recebeu destaque para as operações envolvendo partes relacionadas. O § 4º do art. 12 definiu que a base de cálculo, em tais casos, é comparável ao valor praticado entre partes não relacionadas, ou seja, o valor de mercado do bem, valor que seria negociado entre partes não relacionadas no mercado.

Mas não são somente a hipótese de incidência e base de cálculo que merecem atenção quando se trata de operações com bens imóveis envolvendo partes relacionadas. O princípio da não-cumulatividade, que já foi objeto de análise neste artigo por se tratar de princípio basilar do IVA, também ganha contorno especial na hipótese.

Isso porque quando o art. 47¹⁴ da Lei Complementar nº 214/2025 trata da apropriação de créditos do IBS e da CBS, excetua expressamente a possibilidade em se tratando de operação com bens de uso e

§ 3º São consideradas partes relacionadas, sem prejuízo de outras hipóteses que se enquadrem no disposto no § 2º deste artigo:

I – o controlador e as suas controladas;

II – as coligadas;

III – as entidades incluídas nas demonstrações financeiras consolidadas ou que seriam incluídas caso o controlador final do grupo multinacional de que façam parte preparasse tais demonstrações se o seu capital fosse negociado nos mercados de valores mobiliários de sua jurisdição de residência;

IV – as entidades, quando uma delas possuir o direito de receber, direta ou indiretamente, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) dos lucros da outra ou de seus ativos em caso de liquidação;

V – as entidades que estiverem, direta ou indiretamente, sob controle comum ou em que o mesmo sócio, acionista ou titular detiver 20% (vinte por cento) ou mais do capital social de cada uma;

VI – as entidades em que os mesmos sócios ou acionistas, ou os seus cônjuges, companheiros, parentes, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, detiverem no mínimo 20% (vinte por cento) do capital social de cada uma; e

VII – a entidade e a pessoa física que for cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, até o terceiro grau, de conselheiro, de diretor ou de controlador daquela entidade.

§ 4º Para fins da definição de partes relacionadas, o termo entidade compreende as pessoas físicas e jurídicas e as entidades sem personalidade jurídica. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

- 14 Art. 47. O contribuinte sujeito ao regime regular poderá apropriar créditos do IBS e da CBS quando ocorrer a extinção por qualquer das modalidades previstas no art. 27 dos débitos relativos às operações em que seja adquirente, **excetuadas exclusivamente aquelas consideradas de uso ou consumo pessoal, nos termos do art. 57 desta Lei Complementar**, e as demais hipóteses previstas nesta Lei Complementar. Ibid., grifo nosso).

consumo pessoal nos termos do art. 57 da lei¹⁵, que por sua vez prevê como hipótese de uso e consumo pessoal justamente os bens ou serviços adquiridos e fornecidos de maneira não onerosa ou por valor inferior ao praticado no mercado, para determinadas pessoas físicas, dentre as quais se incluem sócios, acionistas, cônjuges, companheiros ou parentes, ou seja, aqueles previstos como partes relacionadas no art. 5º da lei.

Surgem questionamentos quanto à vedação de apropriação de créditos na hipótese de uso e consumo pessoal, porque se a lei prevê que há incidência do IBS e da CBS, por consequência do sistema de tributação pelo IVA, deveria se permitir a apropriação de créditos, atendendo-se ao princípio da não-cumulatividade¹⁶.

15 Art. 57. Consideram-se de uso ou consumo pessoal:

[...]

II – os bens e serviços adquiridos ou produzidos pelo contribuinte e fornecidos de forma não onerosa ou a valor inferior ao de mercado para:

- a) o próprio contribuinte, quando este for pessoa física;
- b) as pessoas físicas que sejam sócios, acionistas, administradores e membros de conselhos de administração e fiscal e comitês de assessoramento do conselho de administração do contribuinte previstos em lei;
- c) os empregados dos contribuintes de que tratam as alíneas “a” e “b” deste inciso; e
- d) os cônjuges, companheiros ou parentes, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, das pessoas físicas referidas nas alíneas “a”, “b” e “c” deste inciso.

§ 1º Para fins do inciso II do *caput* deste artigo, consideram-se bens e serviços de uso ou consumo pessoal, entre outros:

I – bem imóvel residencial e os demais bens e serviços relacionados à sua aquisição e manutenção. *Ibid.*

16 Jefferson Valentin exemplifica muito bem a incompatibilidade entre a incidência do IVA e a vedação ao crédito na hipótese de fornecimento entre partes relacionadas de bens destinados ao uso e consumo pessoal: “Quanto a incidência no fornecimento não oneroso a partes relacionadas, como já citado anteriormente, temos que há uma possível incongruência se a aquisição do bem destinado a tal fornecimento também se caracterizar, nos termos da Lei Complementar, como uso e consumo pessoal. Imaginemos, por exemplo, uma empresa que cede em comodato um imóvel para moradia de um sócio. Pelo artigo 57, inciso II, alínea “b”, § 1º, I, e § 5º, não haveria direito ao crédito. No entanto, por força do artigo 5º, inciso IV, § 3º, inciso VII e § 4º, haveria incidência no fornecimento. Ora, em nome do princípio da não-cumulatividade, se o fornecimento é tributado, deve ser garantido o direito ao crédito do imposto incidente na aquisição do imóvel vem como na aquisição de insumos exigidos direta ou indiretamente para tal fornecimento [...]”. VALENTIN, Op. cit., p. 61.

5. O REGIME ESPECÍFICO DE TRIBUTAÇÃO DAS OPERAÇÕES COM BENS IMÓVEIS

5.1. Hipótese de incidência

O art. 252 da Lei Complementar nº 214/2025 estabelece as hipóteses de incidência do IBS e da CBS sobre as operações com bens imóveis¹⁷:

Art. 252. O IBS e a CBS incidem, nos termos deste Capítulo, sobre as seguintes operações com bens imóveis:

- I – alienação, inclusive decorrente de incorporação imobiliária e de parcelamento de solo;
- II – cessão e ato translativo ou constitutivo onerosos de direitos reais;
- III – locação, cessão onerosa e arrendamento;
- IV – serviços de administração e intermediação; e
- V – serviços de construção civil.

O mesmo dispositivo dispõe as hipóteses de não incidência do IBS e da CBS:

§ 2º O IBS e a CBS não incidem nas seguintes hipóteses:

- I – nas operações de permuta de bens imóveis, exceto sobre a torna, que será tributada nos termos deste Capítulo;
- II – na constituição ou transmissão de direitos reais de garantia; e
- III – nas operações previstas neste artigo, quando realizadas por organizações gestoras de fundo patrimonial, constituídas nos termos da Lei nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019, para fins de investimento do fundo patrimonial.¹⁸

O texto exclui a incidência do IBS e da CBS nas operações de permuta de bens imóveis, exceto sobre a torna (se houver), o que significa dizer que só será tributada a diferença em dinheiro paga por uma das partes quando os imóveis envolvidos na troca têm valores diferentes.

17 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

18 Ibid.

Embora a permuta seja consideração uma operação onerosa de fornecimento de bens, o texto final da lei complementar excluiu a incidência do IBS e da CBS a fim de preservar a neutralidade, sobretudo se se considerar uma permuta que poderia envolver uma parte contribuinte, caso em que haveria direito a creditamento sobre o valor da operação, e outra não contribuinte.

Diferente do que ocorre com a tributação pelo ITBI, quando há a incidência do imposto sobre o valor de ambos os imóveis em sua integridade, o IVA incide somente sobre eventual diferença a ser paga entre os contratantes, o que acaba por distingui-los, e por essa razão, ou seja, não haveria que se falar em bitributação.

Também há exclusão da incidência sobre os direitos reais de garantia, que são direitos sobre bens que asseguram o cumprimento de uma obrigação, dando ao credor o direito de executar o bem em caso de inadimplência, como o penhor, a hipoteca e a anticrese. A não incidência do IVA se dá em razão de não se tratar de um fornecimento de bem ou serviço.

O mesmo dispositivo excluiu a incidência do IVA, ainda, sobre as operações realizadas por organizações gestoras de fundo patrimonial para fins de investimento do fundo patrimonial.

Mas não é só. A LC 214/2025 também previu a não incidência do IBS e da CBS em operações realizadas por pessoas físicas, desde que cumpridas as condições que as exclua da condição de contribuinte.

O art. 251 estabeleceu critérios quantitativos de receita ou de operações para definir a sujeição passiva da pessoa física, presumindo que esses parâmetros sejam suficientes para caracterizar as operações como parte de sua atividade econômica.

De acordo com a norma¹⁹, pessoas físicas que realizam operações com imóveis somente serão contribuintes do IBS e da CBS nas seguintes

19 Art. 251. As operações com bens imóveis realizadas por contribuintes que apurarem o IBS e a CBS no regime regular ficam sujeitas ao regime específico previsto neste Capítulo.

§ 1º As pessoas físicas que realizarem operações com bens imóveis serão consideradas contribuintes do regime regular do IBS e da CBS e sujeitas ao regime de que trata este Capítulo, nos casos de:

hipóteses: a) se na locação, no ano-calendário anterior, sua receita tiver superado R\$ 240.000,00, e cumulativamente, b) se na alienação e cessão de direitos de bens imóveis, tenha realizado operações com mais de três imóveis distintos que sejam de sua propriedade há menos de cinco anos, ou que tenha realizado ainda que somente uma operação de imóvel que tenha construído há menos de cinco anos.

Caso, contudo, esse valor tenha superado o limite estabelecido, a pessoa física é considerada contribuinte para o exercício seguinte.

Na locação, quando o limite é ultrapassado em mais de 20%, ou seja, se a receita tiver superado R\$ 288.000,00, a pessoa física é considerada contribuinte do IBS e da CBS e deve ser tributada no próprio ano-calendário.

I – locação, cessão onerosa e arrendamento de bem imóvel, desde que, no ano-calendário anterior:

a) a receita total com essas operações exceda R\$ 240.000 (duzentos e quarenta mil reais); e
b) tenham por objeto mais de 3 (três) bens imóveis distintos;

II – alienação ou cessão de direitos de bem imóvel, desde que tenham por objeto mais de 3 (três) imóveis distintos no ano-calendário anterior;

III – alienação ou cessão de direitos, no ano-calendário anterior, de mais de 1 (um) bem imóvel construído pelo próprio alienante nos 5 (cinco) anos anteriores à data da alienação.

§ 2º Também será considerada contribuinte do regime regular do IBS e da CBS no próprio ano calendário, a pessoa física de que trata o *caput* do § 1º deste artigo, em relação às seguintes operações:

I – a alienação ou cessão de direitos de imóveis que exceda os limites previsto nos incisos II e III do § 1º deste artigo; e

II – a locação, cessão onerosa ou arrendamento de bem imóvel em valor que exceda em 20% (vinte por cento) o limite previsto na alínea “a” do inciso I do § 1º deste artigo.

§ 3º Para fins do disposto no inciso II do § 1º deste artigo os imóveis relativos às operações devem estar no patrimônio do contribuinte há menos de 5 (cinco) anos contados da data de sua aquisição.

§ 4º No caso de bem imóvel recebido por meação, doação ou herança, o prazo de que trata o § 3º deste artigo será contado desde a aquisição pelo cônjuge meeiro, *de cuius* ou pelo doador.

§ 5º O valor previsto na alínea “a” do inciso I do § 1º será atualizado mensalmente a partir da data de publicação desta Lei Complementar pelo IPCA ou por outro índice que vier a substituí-lo.

§ 6º O regulamento definirá o que são bens imóveis distintos, para fins no disposto nos incisos I e II do § 1º do *caput*.

§ 7º Aplica-se, no que couber, as disposições do Título I deste Livro quanto às demais regras não previstas neste Capítulo. *Ibid.*

Oportuno lembrar que a lei estabeleceu que a locação de imóvel com prazo inferior a 90 dias deve ser tributada com as mesmas regras da tributação aplicáveis aos serviços de hotelaria, não se aplicando as disposições do regime específico de bens imóveis²⁰.

Em caso de alienação e cessão de direitos de bens imóveis, superado o limite estabelecido, a incidência do IVA também se dá no próprio ano-calendário.

Nota-se que a lei complementar procurou excluir a incidência do IBS e da CBS nas operações realizadas por pessoas físicas, ressaltando somente a hipótese de restar configurada habitualidade ou volume que denotem se tratar de atividade econômica.

5.2 Contribuinte

O art. 21 da LC 214/2025²¹ elenca o rol de contribuintes do IBS e da CBS, apontando como regra geral o fornecedor que, alternativamente, realizar operações: “a) no desenvolvimento de atividade econômica; b) de modo habitual ou em volume que caracterize atividade econômica; ou c) de forma profissional, ainda que a profissão não seja regulamentada”.

Nos restringimos às hipóteses dispostas no inciso I do art. 21 da lei, que circunscreve o enquadramento do contribuinte como aquele que pratica operações onerosas com bens e serviços de forma habitual, que

20 Art. 253. A locação, cessão onerosa ou arrendamento de bem imóvel residencial por contribuinte sujeito ao regime regular do IBS e da CBS, com período não superior a 90 (noventa) dias ininterruptos, serão tributados de acordo com as mesmas regras aplicáveis aos serviços de hotelaria, previstas na Seção II do Capítulo VII do Título V deste Livro. Ibid.

21 Art. 21. É contribuinte do IBS e da CBS:

I – o fornecedor que realizar operações:

- a) no desenvolvimento de atividade econômica;
- b) de modo habitual ou em volume que caracterize atividade econômica; ou
- c) de forma profissional, ainda que a profissão não seja regulamentada;

II – o adquirente, ainda que não enquadrado no inciso I deste *caput*, na aquisição de bem:

- a) apreendido ou abandonado, em licitação promovida pelo poder público; ou
- b) em leilão judicial;

III – o importador;

IV – aquele previsto expressamente em outras hipóteses nesta Lei Complementar. Ibid.

tenha a operação como sua atividade econômica ou a realize de forma profissional, afastando, assim, a hipótese da pessoa física que, eventualmente, vende um bem de uso próprio a alguém. Para que seja caracterizada como sujeito passivo, é necessário que ela exerça uma atividade econômica, o que inclui a prática habitual ou a realização de transações em quantidade que revelem um caráter empresarial ou profissional.

No regime específico, o art. 263 da LC nº 214/2025 define o sujeito passivo das operações com bens imóveis:

Art. 263. São contribuintes das operações de que trata este Capítulo:

I – o alienante de bem imóvel, na alienação de bem imóvel ou de direito a ele relativo;

II – aquele que cede, institui ou transmite direitos reais sobre bens imóveis, na cessão ou no ato oneroso instituidor ou translativo de direitos reais sobre bens imóveis, exceto os de garantia;

III – o locador, o cedente ou o arrendador, na locação, cessão onerosa ou arrendamento de bem imóvel;

IV – o adquirente, no caso de adjudicação, remição e arrematação em leilão judicial de bem imóvel;

V – o prestador de serviços de construção;

VI – o prestador de serviços de administração e intermediação de bem imóvel.²²

Muito não há a dizer sobre o dispositivo quando aponta o sujeito passivo da obrigação tributária nas operações com bens imóveis: em regra, o contribuinte é o próprio fornecedor do bem²³.

Importante ressaltar que a figura do sujeito passivo assume especial relevância no contexto do IBS e da CBS, porque serve como próprio elemento que condiciona a própria incidência da norma tributária. Quer

22 Ibid.

23 Observe-se que alguns doutrinadores apontam que o termo contribuinte não seria o ideal para indicar a sujeição passiva, uma vez que contribuinte é aquele que efetivamente arca com o tributo incidente sobre o bem, ao passo que o sujeito passivo é o responsável tributário pelo recolhimento.

dizer, a mera verificação do fato gerador não implica, de forma automática, o surgimento da obrigação tributária, conforme tradicionalmente concebido no direito tributário. A constituição dessa obrigação depende da qualificação jurídica do agente que realiza o fato, sendo imprescindível que este se enquadre nos critérios legais para ser considerado sujeito passivo.

Neste sentido, como já explicitado no tópico anterior, a configuração da hipótese de incidência do IBS e da CBS nas locações, por exemplo, dependerá do sujeito passivo envolvido na operação com o imóvel: se se tratar de pessoa física que realize a operação na forma do art. 251, §§ 1º e 2º, haverá incidência do IVA, e assim será reconhecido como contribuinte.

Dessa forma, operações pontuais de compra e venda de imóveis ou de locação realizadas por pessoas físicas não se submetem à tributação pelo IVA, uma vez que, conforme o arcabouço legal vigente, tais situações não se enquadram nos critérios que definem a sujeição passiva desse tributo.

5.3 Fato gerador

O art. 254 da LC nº 214/2025 dispõe sobre o momento de ocorrência do fato gerador, entendido este como o momento no qual o IBS e a CBS se tornam passíveis de exigência:

I – na alienação de bem imóvel, no momento do ato de alienação; II – na cessão ou no ato oneroso translativo ou constitutivo de direitos reais sobre bens imóveis, no momento da celebração do ato, inclusive de quaisquer ajustes posteriores, exceto os de garantia; III – na locação, cessão onerosa ou arrendamento de bem imóvel, no momento do pagamento; IV – no serviço de administração e intermediação de bem imóvel, no momento do pagamento; e V – no serviço de construção civil, no momento do fornecimento.²⁴

A seguir, dispõe em parágrafos:

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, considera-se alienação a adjudicação, a celebração, inclusive de quaisquer ajustes

24 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

posteriores, do contrato de alienação, ainda que mediante instrumento de promessa, carta de reserva com princípio de pagamento ou qualquer outro documento representativo de compromisso, ou quando implementada a condição suspensiva a que estiver sujeita a alienação; § 2º Nas hipóteses de que tratam os incisos III e IV do caput deste artigo, o IBS e a CBS incidentes na operação serão devidos em cada pagamento.²⁵

No caso da alienação de imóveis, a lei dispôs que o momento da ocorrência do fato gerador é o momento da alienação. A lei não especifica se a simples celebração de um contrato de compra e venda ou a lavratura de uma escritura pública de compra e venda são suficientes para caracterizar o fato gerador do IBS e da CBS, ou se os tributos são devidos somente quando a transferência da propriedade é efetivada, ou seja, quando o ato ou contrato é registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Considerando que o mandamento do Código Civil, quando trata da aquisição da propriedade imóvel²⁶, dispõe que a aquisição se dá somente com o registro do título no Registro de Imóveis, e por não ter a lei complementar disposto de outra forma, entendemos que este é o momento da ocorrência do fato gerador do IVA.

Contudo, o § 1º do art. 254 suscita alguma dúvida quando considera alienação:

a adjudicação, a celebração, inclusive quaisquer ajustes posteriores, do contrato de alienação, ainda que mediante instrumento de promessa, carta de reserva com princípio de pagamento ou qualquer outro documento representativo de compromisso, ou quando implementada a condição suspensiva a que estiver sujeita a alienação.²⁷

25 Ibid.

26 Art. 1245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

§ 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel. Ibid.

27 Ibid.

O dispositivo gera dúvidas ao, na parte final, dar a entender que o IBS e a CBS seriam devidos no momento da celebração ou da implementação de uma eventual condição suspensiva, sugerindo que a alienação seria considerada a partir da assinatura do instrumento²⁸.

Nos casos de locação, cessão onerosa ou arrendamento, e na administração e intermediação de bem imóvel, a lei complementar estabelece a ocorrência do fato gerador, e, portanto, da exigência do IBS e da CBS, com o adimplemento do pagamento. Ou seja, a incidência do IVA fica sujeita a implementação de uma condição suspensiva.

A condição suspensiva, no caso, o pagamento, acaba afetando a própria obrigação tributária, pois enquanto a condição não se verificar, não há fato gerador, e, por consequência, não há obrigação exigível.

O autor Jefferson Valentin²⁹, com muita propriedade, alerta para o problema que pode surgir com a vinculação do fato gerador ao pagamento:

Ao vincular o fato gerador exclusivamente ao pagamento, abre-se margem para um novo tipo de fraude tributária: a inadimplência simulada. Nesse cenário, o locador, administrador ou intermediário de imóveis poderia receber o pagamento ‘por fora’, manter o valor como um ativo contábil, registrar provisão para devedores duvidosos e, posteriormente, baixar a dívida como perda irrecoverável.

O autor conclui observando a necessidade de uma rigorosa fiscalização. Com relação ao serviço de construção civil, porém, dúvidas não

28 Renato Vilela Faria e Cristiano Araújo Luzes explicam: “O texto prevê que será considerada alienação quando for celebrado instrumento particular, mas deixa dúvida quanto à parte final: o IBS/CBS será devido no momento da celebração ou quando implementada a condição suspensiva a que está sujeita a alienação? Pela redação, supõe-se que se considera a alienação realizada quando firmado instrumento de promessa sem condição suspensiva ou, pendendo condição suspensiva, apenas quando implementada a condição. É possível concluir, a partir disso, que os tributos serão devidos sempre que for celebrado o instrumento, ainda que não registrada a alienação. Apenas quando pendente de implemento a condição suspensiva não será devido o imposto, ainda que tenha havido reserva com princípio de pagamento”. FARIA, Renato Vilela; LUZES, Cristiano Araújo. O regime específico das operações com bens imóveis no contexto da Reforma Tributária. *In*: HOFFMANN, Susy Gomes; NUNES, Renato; CHRISTIANO, Carla Tredici; PEIXOTO, Marcelo Magalhães. (coord.). **Reforma Tributária. IBS e CBS na Constituição Federal e na Lei Complementar 214/2025**. Série “curso de Extensão da APET”. São Paulo: MP Editora, 2025, p. 7.

29 VALENTIN, Op. cit., p. 70.

há: o momento de ocorrência fato gerador ocorre com o fornecimento, como tradicionalmente ocorre na regra geral.

5.4 Base de cálculo

A base de cálculo do IBS e da CBS no regime específico com bens imóveis não difere da regra geral de tributação do IVA brasileiro, ou seja, o valor da operação. Adaptando ao tema, compreende o valor da operação de alienação, o valor da locação, cessão ou arrendamento ou o valor do ato oneroso translativo ou constitutivo de direitos reais, conforme dispõe o art. 255 da LC nº 214/2025³⁰.

30 Art. 255. A base de cálculo do IBS e da CBS é o valor:

- I – da operação de alienação do bem imóvel;
- II – da locação, cessão onerosa ou arrendamento do bem imóvel;
- III – da cessão ou do ato oneroso translativo ou constitutivo de direitos reais sobre bens imóveis;
- IV – da operação de administração ou intermediação;
- V – da operação nos serviços de construção civil.

§ 1º O valor da operação de que trata o *caput* deste artigo inclui:

- I – o valor dos juros e das variações monetárias, em função da taxa de câmbio ou de índice ou coeficiente aplicáveis por disposição legal ou contratual;
- II – a atualização monetária, nas vendas contratadas com cláusula de atualização monetária do saldo credor do preço, que venham a integrar os valores efetivamente recebidos pela alienação de bem imóvel;
- III – os valores a que se referem os incisos I a III e VI do § 1º do art. 12 desta Lei Complementar.

§ 2º Não serão computados no valor da locação, cessão onerosa ou arrendamento de bem imóvel:

- I – o valor dos tributos e dos emolumentos incidentes sobre o bem imóvel; e
- II – as despesas de condomínio.

§ 3º Nos serviços de intermediação de bem imóvel, caso o ato ou negócio relativo a bem imóvel se conclua com a intermediação de mais de um corretor, pessoa física ou jurídica, será considerada como base de cálculo para incidência do IBS e da CBS a parte da remuneração ajustada com cada corretor pela intermediação, excluídos:

- I – os valores pagos diretamente pelos contratantes da intermediação; e
- II – os repassados entre os corretores de imóveis.

§ 4º Na hipótese de que trata o § 3º deste artigo, cada corretor é responsável pelo IBS e pela CBS incidente sobre a respectiva parte da remuneração.

§ 5º No caso de prestação de serviço de construção civil a não contribuinte do regime regular do IBS e da CBS em que haja fornecimento de materiais de construção, o prestador do serviço só poderá apropriar o crédito de IBS e CBS relativo à aquisição dos materiais de construção até o valor do débito relativo à prestação do serviço de construção civil.

A base de cálculo deve incluir juros e correção monetária ou variação cambial, e eventuais índices ou coeficientes aplicáveis quando previsto no contrato, bem como eventuais descontos concedidos.

No que se refere à locação, a base de cálculo não deve incluir o valor de tributos (não deve incidir tributo sobre tributo) e despesas condominiais.

Nos serviços de intermediação de imóveis, se o negócio jurídico for concluído com a participação de mais de um corretor, a base de cálculo será a remuneração ajustada com cada corretor, excluindo-se, somente, os valores pagos diretamente pelos contratantes da intermediação e os repassados entre os corretores de imóveis.

A previsão final do dispositivo diz respeito à construção civil. Em se tratando de serviço prestado a não contribuinte, o valor dos créditos de IBS e CBS dos materiais fornecidos pelo prestador de serviço só podem ser utilizados até o limite do débito gerado, limitando, portanto, o credi-tamento, que é a base da tributação pelo IVA.

Importante mencionar que o PLP 68/2024 pretendia, originalmente, utilizar como base de cálculo do IBS e da CBS o “valor de referência” da operação, controlado pelo Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter). A atribuição de valor de mercado visava evitar que as partes, em conluio, se beneficiassem manejando o valor da operação.

Contudo, a previsão foi retirada do texto final com base no funda-mento do Tema 1.113 do Superior Tribunal de Justiça (STJ)³¹, que

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo não se aplica na prestação de serviço de construção civil para a administração pública direta, autarquias e fundações públicas. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

31 “Sob o rito dos recursos especiais repetitivos (Tema 1.113), a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) estabeleceu três teses relativas ao cálculo do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) nas operações de compra e venda:

1) A base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação;

2) O valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (artigo 148 do Código Tributário Nacional – CTN);

3) O município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido de forma unilateral”. BASE DE CÁLCULO do ITBI

entendeu pela impossibilidade de os Municípios arbitrarem previamente a base de cálculo para o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis.

O valor de referência permaneceu no texto da LC nº 214/2025, mas agora como meio de prova em processo de arbitramento sobre o valor de mercado do imóvel, como será visto a seguir.

5.4.1 Valor de referência

O valor de referência foi previsto no art. 256 da LC nº 214/2025 como valor de mercado de imóvel a ser apurado pela administração tributária em regular processo de arbitramento.

O arbitramento da operação com bem imóvel sujeita-se, contudo, às hipóteses previstas no art. 13³² da lei, quer dizer, quando não forem

é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, define Primeira Seção. **STJ Notícias**, Brasília, DF, 9 mar. 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/09032022-Base-de-calculo-do-ITBI-e-o-valor-do-imovel-transmitido-em-condicoes-normais-de-mercado--define-Primeira-Secao.aspx>. Acesso em: 27 jun. 2025.

32 Art. 13. O valor da operação será arbitrado pela administração tributária quando:

I – não forem exibidos à fiscalização, inclusive sob alegação de perda, extravio, desaparecimento ou sinistro, os elementos necessários à comprovação do valor da operação nos casos em que:

a) for realizada a operação sem emissão de documento fiscal ou estiver acobertada por documentação inidônea; ou

b) for declarado em documento fiscal valor notoriamente inferior ao valor de mercado da operação;

II – em qualquer outra hipótese em que forem omissos, conflitantes ou não merecerem fé as declarações, informações ou documentos apresentados pelo sujeito passivo ou por terceiro legalmente obrigado.

Parágrafo único. Para fins do arbitramento de que trata este artigo, a base de cálculo do IBS e da CBS será:

I – o valor de mercado dos bens ou serviços fornecidos, entendido como o valor praticado em operações comparáveis entre partes não relacionadas; ou

II – quando não estiver disponível o valor de que trata o inciso I deste parágrafo, aquela calculada:

a) com base no custo do bem ou serviço, acrescido das despesas indispensáveis à manutenção das atividades do sujeito passivo ou do lucro bruto apurado com base na escrita contábil ou fiscal; ou

b) pelo valor fixado por órgão competente, pelo preço final a consumidor sugerido pelo fabricante ou importador ou pelo preço divulgado ou fornecido por entidades representativas dos respectivos setores, conforme o caso. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

apresentados à administração tributária os elementos necessários para comprovação do valor da operação, quando esta for realizada sem emissão de documento fiscal ou quando estiver acobertada por documentação inidônea, ou ainda, quando for declarado em documento fiscal valor notoriamente inferior ao valor de mercado.

O imóvel também poderá ser objeto de arbitramento quando as declarações, informações ou documentos apresentados pelo sujeito passivo forem omissos, conflitantes ou não merecerem fé.

É inegável que a utilização da expressão “não merecer fé” é por demais subjetiva, o que pode ensejar a adoção de critérios arbitrários na fixação da base de cálculo, em prejuízo do sujeito passivo.

A fim de evitar arbitrariedade, porém, é necessária a abertura de regular procedimento administrativo para o arbitramento, evitando-se medidas que possam dar azo à fixação da base de cálculo sem contraditório. Dessa forma, há possibilidade de impugnação pelo contribuinte.

O valor de referência tem por finalidade refletir, de forma objetiva e atualizada, o valor de mercado dos imóveis, servindo como parâmetro para a apuração da base de cálculo tributária. Trata-se de um instrumento utilizado pela Administração Tributária com o intuito de evitar a incorreta ou maliciosa declaração de valores nas transações imobiliárias, buscando assegurar a efetividade da arrecadação.

A utilização do valor de referência como base de cálculo tributária deve observar critérios objetivos, técnicos e transparentes, e para isso deve observar os critérios apontados no art. 256 da LC n° 214/2025³³,

33 Art. 256. As administrações tributárias poderão apurar o valor de referência do imóvel, na forma do regulamento, por meio de metodologia específica para estimar o valor de mercado dos bens imóveis, que levará em consideração:

I – análise de preços praticados no mercado imobiliário;

II – informações enviadas pelas administrações tributárias dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União;

III – informações prestadas pelos serviços registrares e notariais; e

IV – localização, tipologia, destinação e data, padrão e área de construção, entre outras características do bem imóvel.

§ 1º O valor de referência poderá ser utilizado como meio de prova nos casos de arbitramento do valor da operação nos termos do art. 13, em conjunto com as demais características da operação.

como a análise dos preços praticados no mercado imobiliário, as informações existentes nas administrações tributárias municipais, estaduais e federal, por meio de troca de informações, informações dos serviços registrares e notariais, e características dos imóveis.

O valor de referência deve ser divulgado atualizado anualmente pelo Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais, e estimado para todos os imóveis que integram o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB)³⁴.

É importante que o valor de referência seja bem estabelecido porque além de servir como meio de prova no procedimento de arbitramento, poderá ser utilizado como redutor de ajuste para imóveis já existentes quando da implantação do IBS e da CBS³⁵.

5.4.2 Redutor de ajuste

O redutor de ajuste aplicável na alienação de bens imóveis tem por finalidade reduzir a base de cálculo do imóvel já existente para excluir eventuais tributos que incidiram sobre eles e que não possuem direito a créditos a serem compensados em operações futuras.

Sua finalidade é preservar a neutralidade e evitar a diferença de incidência entre imóveis novos e já existentes. Também se aplica para

§ 2º O valor de referência dos bens imóveis deverá ser:

I – divulgado e disponibilizado no Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter);

II – estimado para todos os bens imóveis que integram o CIB a que se refere o inciso III do § 1º do art. 59 desta Lei Complementar; e

III – atualizado anualmente.

§ 3º O valor de referência poderá ser impugnado por meio de procedimento específico, nos termos do regulamento.

§ 4º Para fins de determinação do valor de referência, os serviços registrares e notariais deverão compartilhar as informações das operações com bens imóveis com as administrações tributárias por meio do Sinter. *Ibid.*

34 O CIB, previsto no art. 265 e seguintes da LC nº 214/2025 integrará o Sinter. Trata-se de um inventário dos bens imóveis urbanos e rurais, que deverão receber um código de inscrição no CIB. O cadastro será nacional e compartilhado entre todos os entes federativos, cabendo a sua administração à Receita Federal do Brasil. O cadastro deverá ser alimentado pelas administrações municipais, estaduais e municipais, além dos serviços notariais e registrares. O art. 266 prevê um prazo de inscrição para todos os imóveis no CIB, e todas as obras de construção civil deverão receber a citada identificação cadastral.

35 VALENTIN, Op. cit.

as aquisições de imóveis realizados por contribuintes de não contribuintes. Assim, se o imóvel foi adquirido de não contribuinte ou antes do novo regime de incidência de IBS/CBS, não poderia ser objeto de creditamento pelo contribuinte e geraria distorção no sistema. O redutor de ajuste opera como um redutor da base de cálculo na alienação realizada pelo contribuinte.

A aplicação do redutor de ajuste fica vinculada ao imóvel, acompanhando-o em todas as operações posteriores, com o mesmo valor e o mesmo critério, e só será extinta quando alienado para um não contribuinte.

A partir de 2027, será atribuído um valor de redutor de ajuste para cada imóvel de propriedade de contribuinte regular de IBS/CBS, e esse valor acompanhará o imóvel, com correção pelo IPCA ou outro índice que vier a substituí-lo.

O valor do redutor de ajuste corresponde ao valor inicial apontado no caput do art. 258 acompanhado dos valores indicados no § 6º do mesmo dispositivo.

De acordo com o inciso I do art. 258, no caso de imóveis já existentes, o contribuinte pode optar por dois critérios para a determinação do valor do redutor de ajuste: o valor da aquisição do imóvel atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou pelo valor de referência. Já para imóveis em construção no momento da transição do regime, de acordo com o inciso II, o redutor de ajuste corresponderá ao valor de aquisição do terreno, atualizado pelo IPCA, acompanhado do valor dos bens e serviços contabilizados como custo de produção, também com a mesma atualização, devidamente comprovados por documentos fiscais idôneos.

Além disso, os incisos I e II do § 6º dispõem que integram o valor do redutor de ajuste, o valor do ITBI e o laudêmio incidentes na aquisição do imóvel, bem como eventuais contrapartidas urbanísticas e ambientais pagas ou entregues aos entes públicos, outros valores despendidos ou quaisquer outras contrapartidas destinadas a órgãos públicos para a execução o empreendimento imobiliário.

A partir de 1º de janeiro de 2027, a nova regulamentação da Reforma Tributária trará mudanças importantes no cálculo do redutor

de ajuste para operações com imóveis. Segundo o texto aprovado pelo Congresso Nacional, o valor do redutor será limitado ao valor de compra do imóvel pelo vendedor, corrigido pelo IPCA, nas seguintes situações³⁶: a) venda em menos de três anos da data de aquisição do imóvel; b) compra feita de contribuinte do regime regular do IBS e da CBS; e c) ausência de comprovação do pagamento do Imposto de Renda sobre ganho de capital e do ITBI pelo vendedor.

Em conclusão, os redutores de ajuste representam um importante mecanismo de correção na tributação de bens imóveis para evitar a cumulatividade e garantir mais transparência e justiça fiscal.

5.4.3 Redutor social

O redutor social foi previsto na Reforma Tributária em contrariedade ao princípio da neutralidade com uma finalidade extrafiscal para facilitar o acesso à moradia para famílias de baixa renda.

O redutor social é um valor fixado como uma faixa de isenção aplicada a determinadas operações com bens imóveis. Nas determinadas faixas preconizadas, há aplicação de alíquota zero, incidindo a alíquota normal dos IBS e da CBS para operações com bens imóveis (e, portanto, reduzidas) somente sobre o que sobrepujar essa faixa. Dessa forma, o redutor social traz em seu bojo a característica da progressividade, uma vez que imóveis de menor valor são tributados com menor valor em razão da isenção ou da redução da alíquota aplicada.

Sua incidência se dá em duas hipóteses³⁷: na alienação de imóveis residenciais novos e lotes residenciais, bem como sobre a locação, cessão onerosa ou arrendamento de imóveis de uso residencial.

36 REGULAMENTAÇÃO DA REFORMA tributária reduz alíquotas de operações com imóveis. Agência Senado, Brasília, DF, 18 dez. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/18/regulamentacao-da-reforma-tributaria-reduz-aliquotas-de-operacoes-com-imoveis>. Acesso em: 28 jun. 2025.

37 Art. 259. Na alienação de bem imóvel residencial novo ou de lote residencial realizada por contribuinte sujeito ao regime regular do IBS e da CBS, poderá ser deduzido da base de cálculo do IBS e da CBS redutor social no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por bem imóvel residencial novo e de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por lote residencial, até o limite do valor da base de cálculo, após a dedução do redutor de ajuste.

§ 1º Considera-se:

Na primeira hipótese, o valor do redutor social é de R\$ 100.000,00 para imóveis residenciais novos, e de R\$ 30.000,00 para lotes residenciais.

Na segunda hipótese, o valor do redutor social é de R\$ 600,00 para a locação, considerados mensalmente a cada pagamento realizado.

Como foi fixado em valor nominal, esses valores devem ser atualizados mensalmente pelo IPCA a partir da publicação da lei, ou seja, de 16 de janeiro de 2025.

Essa política reforça o caráter progressivo do novo regime tributário, reconhecendo que o consumo essencial, como o de moradia, deve ser tratado com sensibilidade social. Assim, o redutor social se consolida como um instrumento fundamental para promover maior equidade no sistema tributário brasileiro.

I – bem imóvel residencial a unidade construída em zona urbana ou rural para fins residenciais, segundo as normas disciplinadoras das edificações da localidade em que se situe e seja ocupada por pessoa como local de residência;

II – lote residencial a unidade imobiliária resultante de parcelamento do solo urbano nos termos da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ou objeto de condomínio de lotes, nos termos do art. 1.358-A da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); e

III – bem imóvel novo aquele que não tenha sido ocupado ou utilizado, nos termos do regulamento.

§ 2º Para cada bem imóvel, o redutor social de que trata este artigo poderá ser utilizado uma única vez.

§ 3º O valor do redutor social previsto no *caput* deste artigo será atualizado mensalmente a partir da publicação desta Lei Complementar pelo IPCA ou por outro índice que vier a substituí-lo.

§ 4º Quando a atividade de loteamento for realizada por meio de contrato de parceria, o redutor social será aplicado proporcionalmente à operação de cada parceiro, tomando-se por base os percentuais definidos no contrato de parceria.

Art. 260. Na operação de locação, cessão onerosa ou arrendamento de bem imóvel para uso residencial realizada por contribuinte sujeito ao regime regular do IBS e da CBS, poderá ser deduzido da base de cálculo do IBS e da CBS redutor social no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por bem imóvel, até o limite do valor da base de cálculo.

Parágrafo único. O valor do redutor social previsto no *caput* deste artigo será atualizado mensalmente a partir da data de publicação desta Lei Complementar pelo IPCA ou por outro índice que vier a substituí-lo. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

5.5 Alíquota

A LC n° 214/2025 prevê no art. 261³⁸ que as alíquotas aplicáveis às operações com bens imóveis devem ser reduzidas em 50%, excepcionando no parágrafo único às operações de locação, cessão onerosa e arrendamento de bens imóveis, cuja redução atinge 70%.

Considerando a expectativa de que a alíquota conjunta do IBS e da CBS seja de aproximadamente 28%, com o fator de redução de 70% da alíquota para atividades de locação de bens imóveis próprios, a alíquota do IVA deve ficar em torno de 8,4%³⁹.

O autor Jefferson Valentin apresenta uma crítica em relação à disparidade da redução das alíquotas para as locações, apontando uma afronta ao princípio da neutralidade⁴⁰.

5.6 Regime de transição

O regime de transição para operações com bens imóveis foi tratado entre os arts. 485 e 488 da LC n° 214/2025, e é diferente conforme se trate de incorporação imobiliária, parcelamento do solo e locação, cessão onerosa e arrendamento.

No caso de incorporação imobiliária e parcelamento do solo já em andamento, permite-se que o contribuinte opte por um regime alternativo de tributação, justamente por não lhe ser possível apropriar-se de créditos tributários das operações antecedentes.

38 Art. 261. As alíquotas do IBS e da CBS relativas às operações de que trata este Capítulo ficam reduzidas em 50% (cinquenta por cento).

Parágrafo único. As alíquotas do IBS e da CBS relativas às operações de locação, cessão onerosa e arrendamento de bens imóveis ficam reduzidas em 70% (setenta por cento). *Ibid.*

39 MENDONÇA, Amadeu Tizei de Souza. Como a Reforma Tributária vai impactar a locação de imóveis? *Migalhas*, [s. l.], 18 jun. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/432749/como-a-reforma-tributaria-vai-impactar-a-locacao-de-imoveis>. Acesso em: 28 jun. 2025.

40 “Durante a tramitação do PLP 68, optou-se por priorizar a aplicação de um redutor de alíquota maior para as operações de locação, em vez de instituir um redutor de ajuste para corrigir a cumulatividade gerada pela aquisição de imóveis de não contribuintes para fins de locação. Essa escolha resultou em dois problemas: 1. Potencial geração de cumulatividade, caso um imóvel de não contribuinte seja destinado à locação; 2. Estabelecimento de distinção tributária injustificada entre o consumo direto do imóvel pelo proprietário e o consumo indireto pelo locatário”. VALENTIN, Op. cit.

Para a locação, cessão onerosa e arrendamento, também há a previsão de um regime de transição específico no art. 487, cabendo ao contribuinte optar pelo recolhimento do IBS e da CBS no montante equivalente a 3,65% da receita bruta recebida, o que afastará qualquer outra tributação por IVA. Cuidando-se de um regime alternativo, não terá cabimento a apropriação de créditos em relação às operações anteriores realizadas com este imóvel, bem como a utilização de redutor social, conforme preconizam os §§ 4º a 5º do art. 487 da LC nº 214/2025.

No caso da locação, esse regime opcional só será aplicado às locações por prazo determinado, e será diferente a depender de se tratar de imóvel residencial ou não residencial. Para os contratos não residenciais, a opção será válida somente para os casos de contratos firmados até a data da promulgação da lei complementar, sendo necessária sua comprovação por meio de assinatura eletrônica ou reconhecimento de firma. Além disso, as alíneas “a” e “b” do inciso I impõem a obrigação de registro na matrícula do imóvel até 31 de dezembro de 2025 ou sua disponibilização para a Receita Federal do Brasil (RFB) e Comitê Gestor do IBS.

Para os contratos de locação de imóvel residencial por prazo determinado, o prazo para a opção se estende até 31 de dezembro de 2028 ou pelo prazo do próprio contrato de locação, o que ocorrer primeiro. A comprovação também se dará por meio de assinatura eletrônica ou reconhecimento de firma, ou ainda, pela comprovação de pagamento da locação até o último dia do mês subsequente ao do primeiro mês do contrato.

Finalmente, o art. 488 impõe uma regra de transição específica também para o setor imobiliário, uma vez que o setor não é tributado atualmente pelo ICMS e ISS, tributos que serão substituídos pelo IBS. O dispositivo permite que, a partir de 1º de janeiro de 2029, o contribuinte deduza da base de cálculo do IBS incidente na alienação de imóvel, o montante pago na aquisição de bens e serviços utilizados para a incorporação, parcelamento do solo e construção do imóvel entre 1º de janeiro de 2027 e 31 de dezembro de 2032.

O dispositivo prevê no § 3º, a utilização de diferentes índices a depender do ano-calendário das aquisições⁴¹.

Como se pode concluir, as regras são muito específicas a depender da configuração da operação realizada com bens imóveis, e demandarão robusta fiscalização para a administração tributária e detalhado planejamento para as empresas do setor e para as pessoas físicas que realizam essas operações.

41 Art. 488. A partir de 1º de janeiro de 2029, o contribuinte poderá deduzir da base de cálculo do IBS incidente na alienação de bem imóvel, o montante pago na aquisição de bens e serviços realizada entre 1º de janeiro de 2027 a 31 de dezembro de 2032 que sejam utilizados para a incorporação, parcelamento do solo e construção do imóvel.

§ 1º A dedução de que trata o *caput* correspondente ao valor das aquisições de bens e serviços:

I – sujeitos à incidência do imposto previsto no art. 155, II ou do imposto previsto no art. 156, III, ambos da Constituição Federal;

II – contabilizados como custo direto de produção do bem imóvel; e

III – cuja aquisição tenha sido acobertada por documento fiscal idôneo.

§ 2º Na alienação de bem imóvel decorrente de incorporação ou parcelamento do solo poderão ser deduzidos da base de cálculo do IBS os custos e despesas indiretos pagos pelo contribuinte sujeitos ao ICMS ou ISS, os quais serão alocados no empreendimento na mesma proporção representada pelos custos diretos próprios do empreendimento em relação ao custo direto total do contribuinte, assim entendido como a soma dos custos diretos de todas as atividades exercidas pelo contribuinte.

§ 3º Os valores a serem deduzidos correspondem à base de cálculo do IBS e da CBS relativa à aquisição dos bens e serviços, conforme registrada em documento fiscal, multiplicada por:

I – 1 (um inteiro), no caso de bens e serviços adquiridos entre 1º de janeiro de 2027 e até 31 de dezembro de 2028;

II – 0,9 (nove décimos), no caso de bens e serviços adquiridos no ano-calendário de 2029;

III – 0,8 (oito décimos), no caso de bens e serviços adquiridos no ano-calendário de 2030;

IV – 0,7 (sete décimos), no caso de bens e serviços adquiridos no ano-calendário de 2031; e

V – 0,6 (seis décimos), no caso de bens e serviços adquiridos no ano-calendário de 2032.

§ 4º A dedução a que se refere o *caput* não afasta o direito à apropriação dos créditos de IBS e CBS pagos pelo contribuinte, assim como a aplicação dos redutores de ajuste previstos no art. 257 e do redutor social previsto no art. 259.

§ 5º O disposto neste artigo não se aplica caso o contribuinte tenha optado pelo regime especial de que trata o art. 485 ou realizado a opção de que trata o art. 486.

§ 6º Os valores a serem deduzidos da base de cálculo poderão ser utilizados para ajuste da base de cálculo do IBS de períodos anteriores ou de períodos subsequentes relativos ao mesmo bem imóvel ou ao mesmo empreendimento, quando excederem o valor da base de cálculo de IBS do respectivo período. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

6. CONCLUSÃO

A tributação sobre o consumo passou por uma grande reestruturação com a Emenda Constitucional nº 132/2023, alterando toda a sistemática sobre o complexo e ineficiente sistema atual. A Lei Complementar nº 214/2025 veio regulamentar a Reforma Tributária, estabelecendo as bases do novo sistema que instituiu o IBS, a CBS e o Imposto Seletivo (IS).

Adotando-se o IVA, amplamente adotado no resto do mundo, os novos impostos buscam trazer simplicidade, transparência e eficiência à tributação sobre o consumo, permitindo ao contribuinte se creditar dos tributos recolhidos na etapa anterior da cadeia, em homenagem ao princípio da não-cumulatividade, alicerce do modelo de imposto adotado. O novo modelo também buscou assegurar a neutralidade tributária, evitando que as decisões dos contribuintes sejam influenciadas por aspectos fiscais, de modo a preservar a eficiência econômica e a equidade do sistema.

A desejada simplicidade não foi plenamente alcançada, tendo em vista que, em vez de se criar um único tributo para substituir todos os tributos sobre o consumo de competência de todos os entes federativos, foi adotado um modelo dual. Ainda assim, o novo modelo pretende promover maior competitividade, estimular geração de empregos e viabilizar o crescimento econômico do país.

Contudo, dados os variados e complexos setores da economia, bem como a relevância de algumas atividades, foi necessário estabelecer alguns regimes de tributação especiais (específicos ou diferenciados), que se adequem às particularidades do setor ou atividade, a fim de assegurar segurança jurídica e justiça fiscal.

Neste sentido, as operações com bens imóveis e as atividades de intermediação dessas operações receberam um regramento específico, integrado, obviamente, ao sistema tributário, mas compatível com o sensível e importante setor econômico.

O Brasil adotou um modelo único de IVA para as operações com bens imóveis, a depender de se tratar da qualificação do imóvel (novo ou usado, residencial ou não residencial), do sujeito passivo, e da hipótese de incidência, ocupando-se, também, de criar normas que impeçam

condutas antielisivas ou fraudes, o que demandará uma rigorosa fiscalização. Para isso, previu a necessidade de sistemas, cadastros e comprovação documental dos imóveis, inclusive daqueles já existentes quando da publicação da regulamentação.

Para diferenciar o regime específico das operações com bens imóveis do regime padrão aplicável às demais operações de consumo padrão, a LC nº 214/2025 trouxe adaptações na hipótese de incidência, no sujeito passivo ou contribuinte, no fato gerador, na base de cálculo e nas alíquotas, prevendo também mecanismos especiais de redução ou conformação da alíquota ou base de cálculo, como o redutor de ajuste e o redutor social.

Finalmente, dado o estoque de imóveis já existentes no país e que nunca sofreram a incidência de impostos sobre o consumo no âmbito dos entes subnacionais, foram previstos regimes de transição específicos para alguns subsetores do conglomerado do setor imobiliário.

Todas essas adaptações têm por finalidade simplificar o sistema tributário brasileiro, promover justiça fiscal, e melhorar o intrincado ambiente de negócios do país, fortalecendo sua competitividade internacional, atraindo investimentos relevantes e propiciando o desenvolvimento econômico nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 19. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025.

ALEXANDRE, Ricardo; ARRUDA Tatiane Costa. **Reforma Tributária: a nova tributação do consumo no Brasil**. São Paulo: JusPodivm, 2024.

BASE DE CÁLCULO do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, define Primeira Seção. **STJ Notícias**, Brasília, DF, 9 mar. 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/09032022-Base-de-calculo-do-ITBI-e-o-valor-do-imovel-transmitido-em-condicoes-normais-de-mercado--define-Primeira-Secao.aspx>. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jun. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária.. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 28 jun. 2025.

FARIA, Renato Vilela; LUZES, Cristiano Araújo. O regime específico das operações com bens imóveis no contexto da Reforma Tributária. *In: HOFFMANN, Susy Gomes; NUNES, Renato; CHRISTIANO, Carla Tredici; PEIXOTO, Marcelo Magalhães. (coord.). Reforma Tributária. IBS e CBS na Constituição Federal e na Lei Complementar 214/2025. Série “curso de Extensão da APET”. São Paulo: MP Editora, 2025. p. 189-226.*

FAZENDA DETALHA CARACTERÍSTICAS dos regimes diferenciados e específicos em audiência pública no Senado. **Ministério da Fazenda**, Brasília, DF, 24 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/fazenda-detalha-caracteristicas-dos-regimes-diferenciados-e-especificos-em-audiencia-publica-no-senado>. Acesso em: 23 jun. 2025.

LEÃO, Caio de Souza. Reforma tributária no regime específico das operações com bens imóveis. **Conjur**, São Paulo, 2 ago. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-ago-02/reforma-tributaria-avancos-e-desafios-do-regime-especifico-das-operacoes-com-bens-imoveis/>. Acesso em: 24 jun. 2025.

MENDONÇA, Amadeu Tizei de Souza. Como a Reforma Tributária vai impactar a locação de imóveis? **Migalhas**, [s. l.], 18 jun. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/432749/como-a-reforma-tributaria-vai-impactar-a-locacao-de-imoveis>. Acesso em: 28 jun. 2025.

REGULAMENTAÇÃO DA REFORMA tributária reduz alíquotas de operações com imóveis. **Agência Senado**, Brasília, DF, 18 dez. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/18/regulamentacao-da-reforma-tributaria-reduz-aliquotas-de-operacoes-com-imoveis>. Acesso em: 28 jun. 2025.

SANTI, Eurico Marcos de Diniz de; COELHO, Isaias. **Reforma tributária e neutralidade do IVA**. São Paulo: Max Limonad, 2023.

VALENTIN, Jefferson. **IBS e CBS em operações com bens imóveis: desafios e perspectivas da tributação no setor imobiliário**. São Paulo: Max Limonad, 2025.

YAMAMOTO, Fernanda Bardichia Pilat. Análise sobre o sujeito passivo do IBS e CBS: contribuintes, responsáveis tributários e a situação das plataformas digitais. *In*: HOFFMANN, Susy Gomes; NUNES, Renato; CHRISTIANO, Carla Tredici; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). **Reforma Tributária – IBS e CBS na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 214/2025**. Série “Curso de Extensão da APET”. São Paulo: MP Editora, 2025. p. 227-250.

ANÁLISE SOBRE O SUJEITO PASSIVO DO IBS E CBS: CONTRIBUINTES, RESPONSÁVEIS TRIBUTÁRIOS E A SITUAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

Fernanda Bardichia Pilat Yamamoto¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Da relevância do sujeito passivo da CBS e do IBS como limitador da hipótese de incidência e seu viés determinante para o surgimento da obrigação tributária; 3. Da necessidade de observância das normas do sistema tributário nacional pela regulamentação da Reforma Tributária; 4. Da regulamentação da sujeição passiva pela LC 214/2025: contribuintes e responsáveis; 4.1. Definição de contribuintes e tributação sobre consumo; 4.2. Definição e características dos contribuintes previstos na LC 214/2025 para o IBS e CBS; 4.2.1. Contribuinte fornecedor; 4.2.1.1. A habitualidade e o enquadramento como contribuinte; 4.2.2. Contribuinte adquirente; 4.2.3. Contribuinte importador; 4.2.4. Outras hipóteses de contribuinte previstas na Lei Complementar; 4.3. Não contribuintes da CBS e IBS; 5. Responsabilidade tributária das plataformas digitais; 6. Demais casos de responsabilidade; 7. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO: O escopo deste trabalho é compreender a sujeição passiva do IBS e da CBS, prevista na Lei Complementar (LC) n° 214/2025, por meio do exame acerca da ampliação e alteração de alguns paradigmas desse instituto dentro da lógica e dinâmica subjacente à tributação do

¹ Procuradora do Estado de São Paulo, designada para atuação na Procuradoria da Fazenda Estadual junto ao Tribunal de Contas. Graduada pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

consumo, bem como da análise de sua compatibilidade às normas do Sistema Tributário Nacional e Código Tributário Nacional. Assim, será analisada: a relevância da sujeição passiva em sua função limitadora da própria hipótese de incidência do IBS e da CBS; a relação da LC 214/2025 com a Constituição Federal e às normas gerais do Código Tributário Nacional, inclusive no tocante às relações de hierarquia; a conceituação de contribuinte e as normas regulamentadoras desse instituto pela LC 214/2025; a responsabilização das plataformas digitais pelas operações que intermedeia; e o regramento das demais hipóteses de responsabilidade previstas na legislação complementar.

Palavras-chave: IBS. CBS. Sujeição Passiva. Contribuintes. Plataformas Digitais.

1. INTRODUÇÃO

A reforma tributária, introduzida pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023 e recém regulamentada pela Lei Complementar (LC) nº 214/2025, traz uma série de inovações e quebra de paradigmas no tocante à tributação sobre o consumo.

No que se refere à sujeição passiva, o panorama não é diferente. É necessário, então, compreender o desenho normativo do polo passivo da relação tributária delineado pela LC 214/2015 a fim de analisar as inovações da reforma nesse assunto, especialmente no que se refere à ampliação das situações de sujeição passiva até então conhecidas e hodiernamente operacionalizadas.

Propõe-se, assim, o exame da compatibilidade dessas situações com o Sistema Tributário Nacional, ou seja, às normas e princípios constitucionais e às normas gerais do Código Tributário Nacional (CTN).

Pretende-se, portanto, neste trabalho, expor e compreender o instituto da sujeição passiva regulamentada pela LC 214/2015, inclusive a situação das plataformas digitais que encontra expressa previsão na regulamentação. Nesse sentido, o trabalho perpassará, em linhas gerais, pela exposição da norma posta, bem como pela análise, fundamentos e lógica do instituto nos moldes que positivado pela LC 214/2025 inserido no contexto da inovadora tributação sobre o consumo instituída pela reforma tributária.

Desse modo, almeja-se trazer uma visão geral sobre a sujeição passiva da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e do Imposto sobre Bens e serviços (IBS), pontualmente, adiantando brevemente eventuais controvérsias e conformando-as com as normas do Sistema Tributário Nacional e com a lógica subjacente à tributação do consumo, na toada da harmonização do sistema da qual não pode se dissociar a regulamentação e sua aplicação prática pelos agentes.

Essa compreensão é fundamental para prevenir a judicialização e conflitos gerados por mera insciência da norma.

2. DA RELEVÂNCIA DO SUJEITO PASSIVO DA CBS E DO IBS COMO LIMITADOR DA HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA E SEU VIÉS DETERMINANTE PARA O SURGIMENTO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA

Primeiramente, destaca-se que a relevância da correta compreensão do sujeito passivo do CBS e IBS decorre da constatação de que a própria hipótese de incidência desses tributos é ampla, de modo que a sujeição passiva surge como um aspecto que pode inclusive limitar o próprio nascimento da obrigação tributária.

Simplificadamente, a hipótese de incidência, que tradicionalmente alocada no antecedente da norma tributária impositiva em seu aspecto material, consiste na “previsão abstrata da situação a que [a lei] atribui o efeito jurídico de gerar a obrigação de pagar”². Em se tratando da CBS e do IBS, consiste nas operações, em regra onerosas, que envolvam bens e serviços, sendo considerados serviços tudo aquilo que não se enquadrar no conceito de bens (arts. 3º, I, e 4º da LC 214/2025).

Por sua vez, a sujeição passiva, aspecto pessoal da norma tributária impositiva em seu consequente, consiste na pessoa obrigada pelo adimplemento do tributo ou penalidade (art. 121 do CTN³), após ter sido aperfeiçoado o antecedente da norma tributária impositiva (aspecto material, espacial e temporal). Ou seja, a norma prevê em seu antecedente

2 Paulsen, Leandro. *Curso de Direito Tributário Completo*. 16 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 245.

3 BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

situações que, ocorridas, darão ensejo a uma consequência e, nesse sentido, o sujeito passivo é indicado para pagar a obrigação que surgiu.

Tradicionalmente, então, a doutrina leciona que a obrigação surge com a ocorrência do fato gerador. Ricardo Alexandre pondera que: “para o surgimento do vínculo obrigacional, é necessário que a lei defina certa situação (hipótese de incidência), a qual, verificada no mundo concreto (fato gerador), dará origem à obrigação tributária”⁴.

Ocorre que, em se tratando da CBS e do IBS, a ocorrência do fato gerador não necessariamente fará surgir a obrigação tributária que será imputada a algum sujeito, tal qual o instituto tradicionalmente é colocado. O fato gerador só irá gerar a obrigação tributária se o sujeito que o praticou for qualificado para tanto.

Nesse sentido, a figura do sujeito passivo acaba por complementar e limitar a própria hipótese de incidência, sendo determinante para o próprio nascimento da obrigação e não apenas para a indicação do obrigado⁵, o que traz novos contornos acerca da concepção do antecedente e consequente da norma tributária impositiva⁶.

4 Alexandre, Ricardo. **Direito Tributário**. 19. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025, p 397.

5 Nesse sentido, Hugo de Brito Machado Segundo afirma: “O contribuinte do IBS, e da CBS, poderia ser definido como aquele que realiza o seu fato gerador, ou seja, quem promove ou fornece operações com bens ou serviços. O problema é que se deu um elastério infinito ao conceito de operações com bens e serviços [...] impondo ao legislador tentativas de fechamento, nos artigos seguintes, quando da definição do contribuinte, sob pena de o tributo alcançar absolutamente qualquer coisa feita por qualquer pessoa”. MACHADO Segundo, Hugo de Brito. **Lei Complementar 214/2025 comentada: IBS, CBS e IS**. 2. reimp. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025, p. 43.

6 Sobre a alteração desse paradigma, Eduardo Muniz Machado Cavalcanti também analisa, partindo das lições de Paulo de Barros Carvalho, que: “O critério material dita o fato gerador, comportamento ou circunstância que dá concretude à previsão legal, o que é tributado. Os critérios temporal e especial, respectivamente, estabelecem quando e onde é considerada a ocorrência desse fato gerador. Esses são três pilares do antecedente da norma. Já o consequente é composto pelo elemento quantitativo, que mensura o quanto é devido, e pelo critério pessoal, que indica as sujeições ativa e passiva”. Por sua vez, conclui: “As normas gerais da Reforma Tributária sobre o consumo trazem luzes que, por vezes, afastam a organização sedimentadas dessas ideias. A materialidade, estampada em fato gerador que, comumente esteve atrelada a uma ação, agora está multifacetada em uma diversidade de ações ou mesmo descrições que deixam de estar necessariamente ligadas a determinada prática e ganham um amplo campo de incidência”. Cavalcanti, Eduardo Muniz Machado. **Tributação sobre o consumo: CBS, IBS e imposto seletivo**. São Paulo: Forense Jurídico, 2025, p. 91.

Por exemplo, uma pessoa física que vende um bem pessoal para um conhecido, em tese pratica uma operação onerosa envolvendo bem e se enquadraria na hipótese de incidência da CBS e IBS. Todavia, por não se enquadrar no conceito de sujeito passivo que, conforme se analisará adiante, em regra é o fornecedor que exerce atividade econômica, a ausência de sua qualificação como contribuinte afasta a exação, de modo que a obrigação tributária não surge.

A propósito, experiências internacionais da tributação sobre o consumo tratam o fato gerador e sujeição passiva em um mesmo capítulo normativo, o que, contudo, não foi opção do legislador pátrio⁷.

De todo modo, a constatação de que a hipótese de incidência e o sujeito passivo terem sido tratados em capítulos diferentes pela LC 214/2025 não afasta a conclusão de que a sujeição passiva, de fato, tem o condão de conduzir a uma verdadeira complementação da própria hipótese de incidência ao limitar o amplíssimo o aspecto material antecedente da norma tributária impositiva, sendo elemento essencial para o surgimento da própria obrigação.

3. DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DAS NORMAS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL PELA REGULAMENTAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Da leitura da Lei Complementar 214/2015, extrai-se um desenho normativo que tem como escopo delinear a sujeição passiva da Contribuição Social sobre Bens e Serviços e do Imposto sobre Bens e Serviços de forma também ampla, inclusive com a introdução de novas figuras de sujeição que se inserem na lógica da tributação sobre o consumo, conforme se analisará adiante.

7 Nesse sentido, Melina Rocha elucida que “[...] as legislações internacionais também incluem, como um dos elementos do fato gerador, a necessidade de que a transação seja feita por pessoa inscrita. Normalmente há a obrigatoriedade de se inscrever/cadastrar para fins de IVA quando a pessoa efetua a provisão de bens e serviços no curso de atividades comerciais. Por consequência, caso a pessoa não tenha a obrigatoriedade de se inscrever (por exemplo, pessoa física que vende alguma coisa esporadicamente), a operação não é tributável pelo IVA, haja vista não cumprir um dos requisitos que é ser realizada por pessoa inscrita (ou que tenha a obrigatoriedade de se inscrever). ROCHA, Melina. Análise e proposta do fato gerador do IBS na reforma tributária do Brasil. *JOTA*, [s. l.], 15 maio 2020a, p. 397. Disponível em: <https://www.jota.info/colunas/politicas-tributarias/analise-e-proposta-do-fato-gerador-do-ibs-na-reforma-tributaria-do-brasil>. Acesso em: 19 maio 2025.

Insta salientar que a estruturação da sujeição passiva é determinante para o êxito da exação, de modo que sua ampliação aumenta os sujeitos com interesse na conformidade fiscal e nas chances de obter resultado arrecadatário, inclusive com a indicação de agentes que podem atuar em colaboração à Administração Tributária na arrecadação. Ademais, essa indicação pode inclusive influenciar comportamentos dos agentes envolvidos pela conformidade fiscal, de modo que se preserva a neutralidade e a própria higidez do sistema econômico em que inserida.

Por outro lado, antes de adentrar propriamente a exposição e análise da sujeição passiva prevista pela LC 214/2025, é necessário cravar a premissa de que não é livre ao legislador a atribuição da sujeição passiva, mesmo ao legislador complementar. Isso porque a regulamentação pelo legislador deve estar alinhada às demais normas e princípios do Sistema Tributário Nacional, estatuídos tanto na Constituição Federal quanto no Código Tributário Nacional.

Sobre a relação de hierarquia entre as normas constitucionais e a lei complementar, trata-se de assunto que não deverá gerar maiores controvérsias, dada a supremacia da Constituição no ordenamento jurídico brasileiro.

Dúvida que poderia surgir é se há relação de hierarquia entre a LC 214/2025 e o Código Tributário Nacional. Isso porque ambos os diplomas normativos são veiculados por lei complementar (no caso do CTN, trata-se de diploma normativo recepcionado pela Constituição da República com *status* de lei complementar).

Ora, se ambas as legislações possuem *status* de lei complementar, como poderia haver hierarquia entre essas normas? Em uma primeira análise seria possível concluir que, por não haver relação de hierarquia formal entre a lei complementar que veicula o código tributário nacional e a lei complementar que institui o IBS e CBS, a regulamentação estaria livre para criar categorias não previstas ou até mesmo conflitantes com o CTN, inclusive em relação à sujeição passiva. A ideia seria que o IBS e CBS teriam um regime próprio, inclusive de normas gerais, específico para esses tributos.

Todavia, não parece ser essa a conclusão mais adequada, pois haveria evidente quebra da harmonização, integração e coerência em relação ao

Sistema Tributário Nacional que, absolutamente, a reforma tributária não pretende abalar, embora possa se reconhecer a alteração de alguns paradigmas. O risco de judicialização e conflitos, acaso adotado esse entendimento seria alto e custoso para a integridade do sistema.

Melhor analisando a questão, a lei complementar, prevista pelo constituinte reformador (EC 132/2023) como aquela que deverá instituir a CBS e o IBS, bem como dispor e regulamentar todos os aspectos imprescindíveis da norma tributária impositiva, possui uma delimitação de seu conteúdo diferente das normas gerais sobre Direito Tributário.

Isso porque a lei complementar que deve instituir e regulamentar a CBS e IBS é aplicável especificamente para esses tributos. Todavia, o Sistema Tributário Nacional é composto, além das normas instituidoras e regulamentadoras de cada tributo, também pelas leis complementares que veiculem normas gerais sobre Direito Tributário com fundamento de validade no art. 146, III, da Constituição Federal (CF)⁸. Essas normas gerais devem ser observadas por todos os legisladores que forem instituir e regulamentar cada tributo especificadamente.

A lei complementar que estabelece “normas gerais em matéria de legislação tributária” veicula normas dotadas de universalidade e possui caráter estruturante e basilar direcionada ao legislador na atividade de instituir e regulamentar cada tributo, especialmente no que toca aos “respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes” (art. 146, III, da CF⁹), de modo a se conferir uma integridade e harmonia de todo o Sistema Tributário Nacional. Nesse sentido, o Código Tributário Nacional foi recepcionado pela CF com *status* de lei complementar veiculadora exatamente dessas normas gerais.

Portanto, a observância das normas gerais de Direito Tributário é comando implícito dirigido ao legislador no ato de instituir e regulamentar esses tributos. As competências são, portanto, bem delimitadas: por um lado, tem-se a edição de normas gerais; por outro, tem-se a

8 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2025.

9 Ibid.

instituição e regulamentação de um tributo específico. O mero fato de ter sido veiculada por lei complementar nacional, não lhe confere a característica da generalidade prevista no art. 146, III, CF. Assim, embora ambas sejam veiculadas por lei complementar, cada uma delas tem suas próprias características e finalidades.

Sacha Calmon leciona sobre o tema que lei complementar de normas gerais de Direito Tributário tem conteúdo e finalidade específicos: materialmente, apresenta disposições sobre a relação jurídica tributária, do seu nascimento à extinção; finalisticamente, tem como função unificar e harmonizar a instituição dos tributos nas três esferas federativas, tratando-se, assim, de um direcionamento ao legislador na hora de elaborar outras normas¹⁰.

Conclui-se que qualquer diploma normativo, seja por lei complementar ou ordinária, que institua e regule tributos, deverá, assim, observar as normas gerais de Direito Tributário, por força do comando constitucional que estrutura o Sistema Tributário Nacional nesses moldes.

Ora, se a própria CF dispôs em seu art. 146, III, a integração do Sistema Tributário Nacional por essas normas gerais sobre tributação, destinadas aos legisladores ao instituírem e regulamentarem cada tributo, a lei complementar que institui e regulamenta o IBS não pode contrariar essas normas gerais, sob pena de invalidade, por contrariar a competência estabelecida pela Constituição da República.

Não se trata, assim, de uma relação propriamente de hierarquia entre uma lei complementar e outra, mas sim de delimitação material de

10 “Praticamente a matéria inteira da relação jurídica tributária se contém no art. 24, I e parágrafos, e no art. 146, ambos da CF.

[...] a lei complementar que dita normas gerais é lei de atuação e desdobramento do sistema tributário, fator de unificação e equalização aplicativa do Direito Tributário. [...]

As normas gerais de Direito Tributário veiculadas pelas leis complementares são eficazes em todo o território nacional, acompanhando o âmbito de validade espacial destas, e se endereçam os legisladores das três ordens de governo da Federação, em verdade, seus destinatários. A norma geral articula o sistema tributário da Constituição às legislações fiscais das pessoas políticas (ordens jurídicas parciais). São normas sobre como fazer normas em sede de tributação”. Coêlho, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário brasileiro*. 16. ed., rev., e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 78-79.

competências e observância das normas constitucionais nesse tocante, de modo que se conclui pela invalidade por inconstitucionalidade.

Assim, se conclui que as normas dispostas na LC 214/2025, embora veiculadas por lei complementar nacional, não podem contrariar as disposições de sujeição passiva previstas no CTN, criando situações apartadas de contribuintes e responsáveis apenas para estes tributos.

Caso o legislador complementar encontre óbices no CTN para alguma regulamentação que almeja, deverá promover uma alteração nas normas gerais daquele diploma normativo (logicamente observando os demais princípios e regras constitucionais) para, então, criar as leis para a CBS e IBS. Note-se que, nessa situação, a alteração promovida na norma geral passará a valer para os demais tributos e demais entes federativos que institua e regule seus tributos, vedada, assim, a criação de um regime apartado e alheio apenas para a CBS e para o IBS.

A ressalva que se faz consiste na regulamentação pelo legislador complementar que encontra fundamento de validade direto na própria Constituição da República, a exemplo da expressa hipótese do previsto no art. 156-A, § 3º, da CF, introduzido pela EC 132/2023: “Lei complementar poderá definir como sujeito passivo do imposto a pessoa que concorrer para a realização, a execução ou o pagamento da operação, ainda que residente ou domiciliada no exterior”¹¹, situação relevante para a compreensão da responsabilização das plataformas digitais que será analisada adiante.

Nesse sentido, Humberto Ávila¹² pondera:

[...] as leis complementares exigidas pela Constituição com relação ao IBS e à CBS não são instrumentos para instituir normas gerais de Direito Tributário, mas instrumentos para instituir tributos específicos e regulá-los naquilo que seja pertinente às suas peculiaridades.

11 BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

12 AVILA, Humberto. Limites constitucionais à instituição do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, 2024, p. 710-711. DOI: 10.46801/2595-6280.56.31.2024.2542.

[...]

Todas as considerações precedentes conduzem à conclusão de que seria inconstitucional, por exemplo, a lei complementar que, a pretexto de instituir o IBS e a CBS, estabelecesse normas aplicáveis a esses tributos que derrogassem normas gerais estabelecidas indistintamente para todos os entes federados pelo Código Tributário Nacional. Seria o caso de lei complementar que, por exemplo, criasse hipóteses de sujeição passiva, de responsabilidade tributária ou de arbitramento incompatíveis com aqueles previstas no Código Tributário Nacional e que não fossem legitimadas diretamente pela própria Emenda Constitucional n. 132/2023.

A esse respeito, convém lembrar que a referida Emenda introduziu o § 3º do art. 156-A de acordo com o qual “Lei complementar poderá definir como sujeito passivo do imposto a pessoa que concorrer para a realização, a execução ou o pagamento da operação, ainda que domiciliada no exterior”. Nesse caso, foi a própria Constituição que foi modificada para autorizar a lei complementar a definir como sujeito passivo sujeito que, de acordo com o Código Tributário Nacional, eventualmente sequer poderia figurar nessa posição. Porém, não sendo esse o caso, isto é, não sendo o caso de a própria Constituição autorizar a lei complementar a estabelecer norma não uniforme sobre sujeição passiva (algo que poderia eventualmente suscitar a inconstitucionalidade da própria emenda constitucional, tema certamente importante, mas não tratado no presente artigo), a lei complementar que discrepar das normas gerais estabelecidas será inconstitucional e ilegal[...].¹³

13 Em sentido contrário, Ricardo Alexandre entende que o legislador teria ampla liberdade para criar novas hipóteses de sujeição passiva por lei complementar. Confira-se: “O texto constitucional abre um grande leque de opções ao legislador complementar, possibilitando-lhe definir como sujeito passivo do IVA dual ‘a pessoa que concorrer para a realização, a execução ou o pagamento da operação, ainda que residente ou domiciliada no exterior’ (CF, art. 156-A, § 3º). A regra é, a rigor, desnecessária, pois o efeito de conferir ampla discricionariedade ao legislador infraconstitucional teria sido obtido com o mero silêncio constitucional, do qual resultaria liberdade na definição dos contribuintes e dos responsáveis da CBS e do IBS. Tudo indica que o poder constituinte derivado optou por nominar expressamente algumas passíveis de serem legalmente designadas como sujeitos passivos dos tributos em questão por conta de decisões judiciais que, em face do atual texto do Código Tributário Nacional, entenderam que certos agentes não poderiam ser validamente responsabilizados pelo pagamento dos tributos que o IVA dual vem substituir. [...] Contudo, analisando a fundo tais decisões, fica claro que a inconstitucionalidade reconhecida pela Suprema Corte foi apenas formal, residindo na impossibilidade de a lei local estabelecer

Desse modo, a compreensão da estruturação da sujeição passiva da nova tributação sobre o consumo empreendida pela reforma tributária, especialmente no tocante às normas veiculadas pela LC 214/2025, não poderá ser apartada às disposições do CTN, ou então, deverá encontrar fundamento direto na Constituição Federal.

Essa premissa é importante para evitar que seja utilizado o argumento que poderia elevar a judicialização, no sentido de que uma aparente antinomia entre a LC 214/2025 e o CTN seria resolvida meramente pela inexistência de hierarquia entre leis complementares (CTN). Repise-se a relevância de se buscar harmonização e a interpretação dessas normas que traduzam tanto a lógica da tributação do consumo quanto a sua integração com o Sistema Tributário Nacional.

4. DA REGULAMENTAÇÃO DA SUJEIÇÃO PASSIVA PELA LC 214/2025: CONTRIBUINTE E RESPONSÁVEIS

4.1. Definição de contribuintes e tributação sobre consumo

Considerando as normas gerais que a regulamentação da CBS e do IBS devem observar, destaca-se que o CTN estrutura a sujeição passiva diferenciando o contribuinte do responsável.

Contribuinte, de acordo com o art. 121 do CTN, é o sujeito que deve possuir relação pessoal e direta com o fato gerador, ou seja, o sujeito que pratica a ação ou atividade prevista na hipótese de incidência da norma.

No tocante à tributação sobre o consumo para a compreensão da sujeição passiva, primeiramente é necessário fixar o entendimento de que lhe é inerente a oneração do último elo da cadeia, ou seja, o consumidor final.

Ocorre que, em razão da necessidade de se imprimir maior controle, eficiência arrecadatória e chance de êxito na conformidade fiscal, o pagamento do tributo é previsto para ocorrer em cada etapa da cadeia

regras de responsabilidade que destoam das normas gerais constantes do Código Tributário Nacional, principalmente dos seus arts. 134 e 135. Isso porque o CTN tem status de lei complementar nacional, somente podendo ser alterado por tal espécie normativa. Assim, independente de qualquer autorização constitucional, já era possível a uma lei complementar editada pela União atribuir responsabilidade [...]”. Alexandre, Op. cit., p. 917.

de consumo. Por sua vez, gera-se ao adquirente da próxima etapa um crédito correspondente ao valor do tributo cobrado na etapa anterior, de modo que, ao repassar o bem para o próximo elo da cadeia, pagará a tributação apenas sobre o valor que se agregou àquele bem.

Finalmente, no último elo da cadeia, o consumidor final, que não possui direito ao creditamento na aquisição, arcará com o ônus de toda a tributação sofrida ao longo da cadeia que foi repassado no preço do bem de todas as etapas.

Na atual compreensão dessa sistemática, considera-se que tributos sob essa modelagem se enquadram na categoria de tributos indiretos, justamente porque aquele que sofre o ônus da tributação não é o sujeito que paga o tributo.

Por sua vez, o sujeito que paga o tributo, por exemplo, o comerciante no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), é considerado o contribuinte de direito e, de fato, integra a relação jurídica tributária, enquanto o consumidor final é considerado como contribuinte de fato, sem integrar essa relação, mas apenas sofrendo sua repercussão econômica.

Essa noção gera consequência, por exemplo, na repetição de indébitos dos tributos indiretos. Pela interpretação do art. 166 do CTN conferida pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 903.394, apenas o contribuinte de direito poderia pleitear a restituição, pois o contribuinte de fato, embora suporte o ônus econômico da operação, não integra a relação tributária¹⁴.

Ademais, nos termos do art. 166 do CTN, mesmo o contribuinte de direito deverá comprovar que não repassou o encargo econômico ou, havendo o repasse, que está autorizado por aquele que arcou o ônus a pleitear a restituição.

14 “O contribuinte de fato (*in casu*, distribuidora de bebida) não detém legitimidade ativa ad causam para pleitear a restituição do indébito relativo ao IPI incidente sobre os descontos incondicionais, recolhido pelo contribuinte de direito (fabricante de bebida), por não integrar a relação jurídica tributária pertinente”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 903.394/AL. Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 24 de março de 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 26 abr. 2010.

Esse panorama coloca evidentes entraves à repetição de indébito dos tributos indiretos, o que é alvo de pertinentes críticas.

A própria concepção de contribuinte de direito e contribuinte de fato dos tributos sobre o consumo tem sido questionada sob a perspectiva dos novos paradigmas dessa tributação que instituiu a CBS e o IBS.

Melina Rocha defende que a indicação jurídica da figura do contribuinte deve estar alinhada aos contornos econômicos das operações tributadas. Assim, deve se conferir o *status* de contribuinte ao consumidor final, pois é o que sofre a repercussão financeira. Já os fornecedores, que não são quem de fato sofre o encargo econômico, seriam intermediários entre o contribuinte e o *fisco* e recolheriam o tributo em colaboração. O que se alinha com os modelos internacionais de tributação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) que consideram esses fornecedores “pessoa inscrita” ou meramente “sujeito passivo”, sem alçá-los à condição de contribuintes¹⁵.

Caio Malpighi, Eduardo Schoueri, Leonardo Andrade e Salvador Brandão Junior, após profunda análise sobre o tema, também concluíram que o contribuinte deve ser o destinatário no elo final da cadeia de consumo. O fornecedor, por sua vez, seria agente arrecadador. Ponderam ainda que esse entendimento poderia tanto solucionar a crise na repetição de indébito pelo consumidor final, pois o destinatário passaria

15 “Com base nestes pressupostos econômicos, os modelos internacionais de IVA não utilizam o termo contribuinte (no sentido de *taxpayer*) para denominar a pessoa obrigada a cobrar o tributo do adquirente e a recolher o tributo ao Fisco. As legislações de IVA pelo mundo trazem denominações tais como “sujeito passivo” (União Europeia) ou “pessoa inscrita” (Nova Zelândia e Canadá). Isso porque esses modelos legais seguem os pressupostos econômicos do imposto e reconhecem que, em um sistema de IVA, estas pessoas não são as que suportam o ônus econômico do tributo, mas apenas exercem a função de cobrar o IVA em nome das autoridades fiscais. ROCHA, Melina. Afinal, quem deve ser chamado de contribuinte no IBS/IVA. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 14 jul. 2020b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-14/melina-rocha-quem-contribuinte-ibsiva>. Acesso em: 21 maio 2025. No mesmo sentido Cavalcanti constata que: “Os países que adotam o modelo de Imposto sobre o Valor Adicionado ou Agregado, dos quais o Brasil ora se aproxima em termos técnico por meio das alterações promovidas pela EC 132/2023, em regra, atribuem a condição de contribuinte àquele que assume o ônus econômico desde a perspectiva financeira e, portanto, o consumidor final do produto ou serviço. Nesse tipo de sistema, normalmente, o consumidor final é considerado o contribuinte em lato sensu, haja vista a lógica da tributação indireta atribuir o ‘fato gerador’ ao indivíduo que arca com o ônus econômico, em vez de àquele que fornece bens ou serviços”. Cavalcanti, Op. cit., p. 158-159.

a integrar a relação jurídico tributária na qualidade de contribuinte. Ademais, em interessante análise, ponderam que o entendimento alteraria o paradigma também dos entes imunes, todavia, a análise foge do escopo do presente trabalho¹⁶.

A partir desses argumentos, é pertinente a indagação de que, em se tratando o IBS e a CBS como tributação sobre o consumo e dado seu caráter não cumulativo (de modo que o encargo econômico recai ao último elo da cadeia, no caso o consumidor final), a melhor técnica não seria realmente considerar o consumidor final como contribuinte, de modo que os institutos tributários incorporem a lógica econômica, afastando a tradicional categorização das figuras do contribuinte de direito e contribuinte de fato, a qual exclui o contribuinte de fato da relação tributária.

Aliás, na própria Exposição de Motivos da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 45/2019, convertida na EC 132/2023, foi adotada expressamente o entendimento de que o contribuinte seria realmente o consumidor final e que a cobrança em todas as etapas da cadeia sobre os fornecedores seria apenas para fins de praticidade fiscal¹⁷.

Ocorre que o legislador, ao instituir a CBS e o IBS, trouxe expressamente a previsão de que o contribuinte do IBS e da CBS seria tipicamente o fornecedor. O que mostra uma postura mais cautelosa e menos disruptiva, de modo a não trazer mais uma complexidade na compreensão do tema com uma inversão tão brusca do paradigma nesse ponto.

16 MALPIGHI, Caio Cezar Soares; SCHOUERI, Luís Eduardo; ANDRADE, Leonardo Aguirra de; BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. O Imposto sobre o Consumo e a Figura do Contribuinte em Uma Possível Alteração de Paradigma para a Tributação Indireta no Brasil: deslocando a Incidência da Produção para o Consumo. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 53, p. 415-451, 2023. DOI: 10.46801/2595-6280.53.17.2023.2351.

17 “O contribuinte do imposto incidente sobre o consumo é consumidor final. É apenas a preponderância da eficiência na arrecadação que impõe a cobrança sobre as empresas envolvidas na cadeia de produção e circulação. Dá-se, assim, ao imposto sobre o consumo o formato de imposto sobre o valor agregado (IVA), recolhido pelos agentes econômicos”. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostra_rintegra?codteor=1728369&filename=PEC%2045/2019. Acesso em: 20 maio 2025.

Com efeito, a LC 214/2025 não superou o atual entendimento sobre as noções de contribuinte e manteve o consumidor final, em regra, alheio à relação jurídica tributária (salvo exceções que serão pontuadas nesse trabalho). Assim, manteve o fornecedor como, em regra, o contribuinte da tributação sobre o consumo. Inclusive, sobre a repetição de indébito, faz remissão à figura do contribuinte como legitimado ativo para pleiteá-lo (ou seja, via de regra o fornecedor) e manteve a referência à observância dos requisitos do art. 166 do CTN, estabelecendo ainda que a operação não poderá ter gerado crédito ao adquirente (art. 38 da LC 214/2025).

A doutrina, de todo modo, já aponta críticas à regulamentação da CBS e do IBS nesse tocante. Hugo de Brito Machado Segundo é preemp-tório especialmente ao destacar o entrave que a norma gera à repetição do indébito¹⁸.

Desse modo, a regulamentação não seguiu os modelos internacionais mencionados em que a relação tributária é alinhada com os pressupostos econômicos da tributação, alçando o consumidor final na qualidade de contribuinte e o fornecedor na qualidade de sujeito passivo ou pessoa inscrita responsável pela arrecadação e repasse do imposto cobrado do contribuinte aos cofres públicos.

Essa questão tem grande potencial de debates, tendo em vista a regulamentação realizada nesses moldes, de modo que será relevante acompanhar como se consolidará a aplicação desse entendimento pelos operadores da norma e se, eventualmente, a questão será revisitada pelo legislador.

18 Confira-se: “O artigo em comento repete, e amplifica, restrição odiosa à restituição do indébito tributário, relativamente à CBS e ao IBS, acrescentando ao art. 166 do CTN uma exigência adicional: a prova do não creditamento do imposto recolhido a maior, por parte de pessoas situadas em posição posterior na cadeia econômica que conduz o produto ou o serviço tributado até o consumo final.

Mantém-se a incoerência, e a contradição, no trato da sujeição passiva na relação jurídica tributária, que ora considera o consumidor final como ‘o verdadeiro contribuinte’, ora se esquece disso e trata o contribuinte legalmente definido como tal como o ‘o verdadeiro contribuinte’. Se este último paga o tributo de modo indevido e pleiteia a restituição, se lhe nega esse direito ao argumento de que houve o repasse ao elo seguinte da cadeia. Se quem pleiteia a restituição é o elo seguinte da cadeia, na condição de consumidor final, se alega de modo contraditório e incoerente que se trata de mero consumidor, sem relação jurídica com o Fisco, carente, portanto, de legitimidade ativa *ad causam*”. MACHADO SEGUNDO, Op. cit., p. 57).

4.2. Definição e características dos contribuintes previstos na LC 214/2025 para o IBS e CBS

4.2.1. Contribuinte fornecedor

O art. 21 da LC 214/2025 elenca que contribuinte fornecedor são os contribuintes do IBS e da CBS em rol não taxativo.

Conforme já adiantado, o inciso I prevê a típica hipótese do fornecedor como contribuinte da CBS e o do IBS.

O art. 3º, III, do mesmo diploma normativo, conceitua fornecedor como a “pessoa física ou jurídica que, residente ou domiciliado no País ou no exterior, realiza o fornecimento”, incluindo-se entidades sem personalidade jurídica, tais quais as “sociedade em comum, sociedade em conta de participação, consórcio, condomínio e fundo de investimento” (art. 3º, § 2º, da LC 214/2025). Desse modo, o fato de uma sociedade praticar atividade econômica de modo irregular ou informal não afasta sua configuração como contribuinte da CBS e do IBS na figura de fornecedor.

Note-se que fornecedor pode ser pessoa física ou pessoa jurídica, ainda que residente ou domiciliada no exterior, o que consiste em uma inovação da tributação que pretende atingir sujeitos fora do território nacional. Aliás, o § 2º do art. 21 preconiza que tais fornecedores estrangeiros deverão inclusive se cadastrar como contribuintes ou responsáveis conforme o caso (realizar operações no país ou praticar operações de importação)¹⁹.

19 Sobre esse aspecto, Hugo de Brito Machado Segundo faz uma ponderação sobre a efetividade desse dispositivo em relação aos fornecedores estrangeiros, especialmente no caso das prestadoras de serviços e bens imateriais em que não haveria a etapa de desembaraço aduaneiro que poderia constrangê-los a observar a legislação: “[...] o fornecedor situado no exterior, quando realizar operações para destinatários no país, precisará cadastrar-se como contribuinte do IBS e da CBS. No caso de envio de mercadorias físicas, que precisam passar por controles, a exigência pode ter algum enforcement caso o trânsito das mercadorias seja embaraçado, legal ou ilegalmente, pela falta do tal cadastro, mas não há como impor, na prática, ao fornecedor o respeito a essa obrigatoriedade. Nem como controlar os consumidores, no Brasil, sobre se estão mesmo adquirindo serviços e bens imateriais de fornecedores do exterior”. MACHADO Segundo, Op. cit., p. 35-36.

Fato é, conforme se verificará na análise do art. 23 da LC 214/2025, o legislador traz consequências para a não inscrição, situação em que os tributos deverão ser recolhidos pela instituição que realiza a operação de câmbio, via *split payment*, consideradas as alíquotas de referência, sendo que eventual diferença será paga ou devolvida ao adquirente ou comprador conforme o caso.

O art. 21, I, alíneas “a”, “b” e “c” da LC 214/2025 descreve algumas das características do fornecedor. Essas características são previstas de modo alternativo, bastando uma das situações para caracterizar o fornecedor²⁰: “a) no desenvolvimento de atividade econômica; b) de modo habitual ou em volume que caracterize atividade econômica; ou c) de forma profissional, ainda que a profissão não seja regulamentada”²¹.

Da leitura desse dispositivo, fica evidente que o legislador não elegeu como contribuinte qualquer pessoa que pratica uma operação onerosa com bens e serviços, tal qual uma pessoa física que isoladamente se desfaz de um bem de uso pessoal por meio de uma venda a um conhecido. Para que se caracterize como sujeito passivo, deverá desenvolver atividade econômica, prevendo ainda a habitualidade ou em volume que caracterize a atividade econômica, ou ainda no âmbito profissional.

A alínea “c” dispõe sobre as atividades profissionais, dispensando-se que as profissões sejam regulamentadas. Trata-se, aqui, dos prestadores de serviços e profissionais autônomos em relação, aos quais, a tributação no modelo desenhado pela CBS e IBS tem se mostrado uma novidade, vez que acostumados à tributação sobre os serviços em moldes nitidamente distintos (a exemplo da cumulatividade).

A respeito das alíneas “a” e “b” (atividade econômica e habitualidade/volume que caracterize atividade econômica), vislumbra-se que o alcance da alínea “a” (que prevê a caracterização do contribuinte como aquele que exerce atividade econômica) consiste em abarcar eventuais operações não habituais desses sujeitos que se insiram em uma lógica de consumo (a exemplo da previsão do § 4º do art. 4º da LC 214/2025 que será melhor

20 No mesmo sentido, Sérgio André Rocha afirma: “a utilização da conjunção ‘ou’ ao final da alínea “b” indica que se trata de situações independentes de sujeição passiva, bastando-se que o fornecedor se enquadre em uma dessas situações para que possa ser considerado contribuinte dos tributos em questão”. ROCHA, Sérgio André. IBS/CBS sobre locação de temporada por pessoas físicas. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 10 fev. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-10/ibs-cbs-sobre-locao-por-temporada-por-pessoas-fisicas/>. Acesso em: 19 maio 2025.

21 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

abordada no tópico seguinte), ao passo que o alcance da alínea “b” consiste em abarcar suas operações habituais ou em volume tal que caracterize atividade econômica.

Sobre qual seria o volume que assim caracteriza a atividade econômica, para as pessoas físicas, a própria LC 214/2025 traz um critério objetivo para caracterizar ou não o sujeito como contribuinte. Trata-se da figura do nanoempreendedor prevista no art. 26 como não contribuinte, caso sua receita bruta seja inferior, via de regra, a 50% do limite para adesão ao Microempreendedor Individual (MEI). Conforme se verá adiante, o nanoempreendedor pode optar por se inscrever como contribuinte da CBS e IBS, mas caso assim não o faça, não é considerado contribuinte.

4.2.1.1. *A habitualidade e o enquadramento como contribuinte*

Uma questão importante sobre o conceito de fornecedor diz respeito à habitualidade, ou seja, se seria imprescindível para sua caracterização.

Humberto Ávila parte de uma interpretação do texto constitucional (art. 156-A, § 1º, I e II, da CF) para concluir que a amplitude do conceito de contribuinte para abarcar sujeitos passíveis não habituais é realizada expressamente apenas para os casos de importação. Sendo assim, o legislador complementar não poderia prever como sujeito passivo aquele desprovido de habitualidade em suas operações em outras situações que não a da importação, pois essa ressalva da habitualidade não foi realizada também no inciso I (que trata das operações diferentes da importação), mas apenas no inciso II (que trata da importação)^{22 23}.

22 Confira-se as ponderações do autor: “Note-se que a ressalva de que o imposto incide ainda que a pessoa física ou jurídica não seja sujeito passivo habitual do imposto e seja qual for a finalidade da operação consta somente do inciso II, referente à importação, mas não consta do inciso I, referente às operações praticadas em geral com bens ou serviços. Sendo assim, porém, os fatos geradores do IBS e da CBS não devem apenas envolver a prática de um negócio jurídico que tenha por objeto bens ou serviços, que resulte do exercício de uma atividade econômica e seja em geral inserido num ciclo econômico que vai da produção ao consumo. É igualmente preciso que o negócio jurídico seja praticado por pessoas físicas ou jurídicas que sejam sujeitos passivos habituais dos referidos tributos. Nessa toada, seria inconstitucional a lei complementar que dispusesse que a hipótese de incidência do imposto abrangeria operações ocasionais não inseridas numa atividade econômica exercida com habitualidade”. AVILA, Op. cit, p. 718.

23 No mesmo sentido, Hugo de Brito Machado Segundo entende que a habitualidade é elemento essencial para a incidência da tributação sobre o consumo. Confira-se: “Embora

Em contraponto, uma interpretação teleológica dessa ressalva às atividades não habituais para o inciso II (que trata sobre as importações) leva a conclusão que, na verdade, o intuito do constituinte reformador em acrescentar expressamente essa ressalva nas operações consiste em reproduzir regra semelhante a que foi consolidada para o ICMS pela EC 33/2001, após um deletério período em que a tributação não incidia na importação para consumidor final não contribuinte do imposto (tema que será abordado no tópico 3.3.3). Não se verifica que, peremptoriamente, o constituinte almejou excluir atividades não habituais em demais operações.

De fato, é inegável que, como regra, a tributação sobre o consumo deve recair sobre sujeito passivo que seja habitual. Realmente se mostra frágil o argumento de que o legislador teria ampla discricionariedade para alçar qualquer sujeito à categoria de contribuinte na prática de uma operação que envolva bens e serviços, a exemplo de uma pessoa física que vende isoladamente um bem pessoal usado para um conhecido. Pela leitura da LC 214/2025, o legislador realmente não indicou tal pessoa física como sujeito passivo do IBS e da CBS, conforme já adiantado nesse trabalho.

Todavia, há situações legítimas que, mesmo sem a habitualidade, é possível vislumbrar que a operação se insere na lógica econômica do consumo e, assim, poderia ser tributada sem afronta às normas constitucionais.

É o caso da situação prevista no §4º do art. 4º da LC 214/2025, que prevê casos em que basta que sujeito realize atividade econômica para configurá-lo como contribuinte no tocante às suas operações não habituais. Dispõe referido dispositivo que os tributos incidem sobre qualquer operação com bem ou serviço (hipótese de incidência ampla), mesmo “aquelas realizadas com ativo não circulante ou no exercício de atividade econômica não habitual”.

diverso, mais amplo e mais ‘moderno’ que o ICMS, o IPI e o ISS, o IVA-Dual (IBS+ CBS) não deixa de ser um tributo incidente sobre o exercício de atividade empresarial, o giro ou movimento de um empreendimento econômico, aquilo que ele negocia com habitualidade. Daí a remissão a contribuinte como sendo quem desenvolve atividade econômica, conceito para o qual a regularidade formal pode não ser essencial, mas a habitualidade sim”. MACHADO Segundo, Op. cit., p. 34.

Seria o caso de uma indústria que tem a venda de vestuários como objeto econômico exercido com habitualidade, mas, ao resolver renovar a frota de seus computadores por meio da venda desses bens para compra de novos, por certo, pratica atividade não habitual na venda desses computadores. Mesmo em se tratando de operação não habitual, a legislação prevê legitimamente que suportará a tributação, tendo em vista sua condição de contribuinte.

Se pensarmos a mesma situação na atual tributação sobre o consumo, seria pacífica a conclusão pela não incidência do ICMS, por não se qualificar tais operações com a exigida habitualidade e volume que caracterize o escopo comercial da operação. Todavia, a reforma tributária, na toada da ampliação da incidência da tributação sobre o consumo, trouxe legítima previsão de tributar essa operação não habitual, uma vez identificada a atividade econômica e caracterizado o contribuinte.

Aliás, é necessário compreender a tributação do consumo em um espectro no qual as próprias relações de consumo tiveram uma alteração de paradigma promovida pela economia digital. As plataformas digitais (cuja atribuição da qualidade de sujeito passivo do IBS e da CBS será estudada no tópico 3.4) tiveram um papel importante nesse assunto.

Paulo Ayres Barreto destaca o papel democratizador dessas plataformas ao integrar na cadeia de consumo agentes de menor porte que teriam, em outras condições, dificuldades para alcançar o consumidor²⁴.

Com efeito, as plataformas digitais possuem a força de aproximar os agentes econômicos interessados em determinadas operações de troca, na noção de economia compartilhada. Thiago Holanda González traz uma pertinente reflexão sobre a relação entre as plataformas digitais e a economia compartilhada, destacando que a noção de economia compartilhada está atrelada a uma necessidade de otimizar a utilização

24 “De um lado, as operadoras de *marketplace* criam verdadeiros centros comerciais digitais, que possibilitam aos consumidores acesso a uma vasta rede de produtos e serviços. De outro lado, tais operadoras exercem um papel democratizante do mercado, possibilitando que uma série de comerciantes e prestadores de serviço de menor porte acesse consumidores que ordinariamente não teriam conhecimento da sua existência”. BARRETO, Paulo Ayres. Limites normativos à responsabilidade tributária das operadoras de *marketplace*. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 45, p. 625-650, 2020. DOI: 10.46801/2595-6280-rdta-45-28.

de determinado bem por meio de seu compartilhamento, sem que ocorra necessariamente a transferência e sua aquisição. Se antes essa noção de compartilhamento ficava restrita a determinada comunidade coesa, foi possível maximizar esse alcance no meio digital, exatamente por meio das plataformas digitais que conseguem aproximar os indivíduos que podem realizar essa troca e compartilhamento dos bens e serviços²⁵.

Nítido exemplo do uso da plataforma digital na economia de compartilhamento são as prestações de serviço de transporte individual pelos motoristas de aplicativo ou aluguel de temporada de imóveis para hospedagem. Mas é possível pensar, ainda, nas plataformas que possibilitam a venda de produtos artesanais.

Por outro lado, também há plataformas inseridas na própria lógica da economia comercial, como aquele sujeito empresarial que aproxima comprador e vendedor que pode ou não controlar aspectos essenciais do negócio como logística ou pagamento.

25 Pela pertinência, confira-se as ponderações do autor sobre o assunto: “a economia digital tem-se organizado cada vez mais em torno de princípios da economia compartilhada ou colaborativa, a qual retira valor da maximização da utilidade de bens, tornando-os acessíveis a uma comunidade sem que seja necessária a propriedade sobre eles” (STEPHANY, Alex. **The Business of Sharing: Making it in the New Sharing Economy**. London: Palgrave Macmillan, 2015). Como observa Sundararajan, a economia compartilhada contemporânea fundamenta-se em comportamentos e formas de troca que, anteriormente, eram próprios de comunidades coesas, nas quais prevalecia uma economia de dom (*gift economy*), com propósitos predominantemente colaborativos. Com a adesão de insumos digitais às atividades econômicas, esse modelo de negócios é incorporado por entidades comerciais como forma de alavancar a geração de valor (lucro) em um mercado digital amplo formado por indivíduos desconhecidos. Tem-se, assim, um modelo econômico híbrido em que a distinção entre a economia colaborativa (ancorada no dom e na troca) e a economia comercial (orientada no lucro) é cada vez menos definida (SUNDARARAJAN, Arun. **The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism**. Cambridge, MA: MIT Press, 2016, p. 65). [...] para que um modelo econômico com tais atributos possa ser desenvolvido em mercados amplos – em escala global –, faz-se necessário conectar empresas e indivíduos com interesses em fazer ofertas de bens e de serviços e em obter utilidades. Disso decorre alavancagem das plataformas multilaterais (*multi-sided platforms*), as quais facilitam as interações diretas entre diferentes tipos de clientes (EVANS, David S.; SCHMALENSEE, Richard. **Matchmakers: the new economics of multisided platforms**. Boston: Harvard Business Review Press, 2016, p. 15). [...] Diversamente do valor gerado em uma cadeia tradicional de produção de bens e de prestação de serviços, as plataformas digitais obtêm valor pela capacidade de conexão de diferentes tipos de usuários, no que se convencionou chamar rede de valor. González, Thiago Holanda. **Federalismo, tributação e economia digital: desafios e perspectivas para o caso brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 51-52.

Assim, na economia atual, fortemente influenciada pela digitalização, é possível constatar uma amálgama entre as noções de economia compartilhada (que adquiriu larga escala em grande parte por meio das plataformas digitais) e a economia comercial tradicional²⁶.

Melissa Guimarães Castello pondera que a sujeição passiva ideal do IVA deve ser prevista em sua máxima extensão possível para assegurar a neutralidade do imposto. Inclusive, no cenário de economia compartilhada, não pode ser tão restrita ao ponto de, sob o argumento da habitualidade, excluir sujeitos passivos que integram a cadeia de consumo sob o prisma da economia compartilhada. Sua análise compara a sujeição passiva restrita do ICMS (muito atrelada ao escopo comercial e à habitualidade) com a sujeição passiva ideal do modelo de tributação pelo IVA, para concluir que a tributação sobre o consumo pode incidir sobre operações não habituais, sob pena de distorção à neutralidade tributária²⁷.

Repise-se que, da leitura da LC 214/2025, o legislador foi mais contido e não previu indiscriminadamente que qualquer atividade não habitual poderia ser tributada. A regra, de fato, é a habitualidade ou o

26 Nesse sentido, Thiago Holanda González: “A constatação das múltiplas conformações de atuação das plataformas vai ao encontro, parece-nos, da forma híbrida entre a economia colaborativa e a economia comercial, apontada por Sundararajan e acima abordada, a qual vem moldando a economia digital. A expansão dos mercados digitais até atingirem uma escala global, em que as conexões são estabelecidas entre vendedores e adquirentes de mercadorias e serviços em países distintos, deve-se à rápida e abrangente digitalização dos principais ativos econômicos e, conseqüentemente, à superação de importantes barreiras territoriais nos negócios”. *Ibid.*, p. 55.

27 Confira-se: “A Lei Complementar 87/96 relaciona em seu art. 4º, a sujeição passiva ao intuito comercial e à habitualidade ou ao volume das operações. Por consequência, exclui-se da sujeição passiva uma série de pessoas que realizam operação de compra e vendas de bens, mas que não têm intuito comercial ou habitualidade. [...] Percebe-se que esta definição estrita do sujeito passivo do ICMS tem o condão de excluir do rol de possíveis contribuintes do imposto todas as pessoas que vendem, de forma eventual, bens a partir da utilização das plataformas de economia compartilhada. Certo é que a maior parte destas plataformas intermedia prestação de serviços, não sendo fato gerador de ICMS, mas de ISS. Contudo, não se pode afastar a responsabilidade de desenvolvimento de plataformas que permitam a circulação de bens entre não contribuintes habituais do ICMS, gerando uma distorção na neutralidade tributária. Portanto, a delimitação do sujeito passivo da regra-matriz tributária tem impactos diretos no alcance do tributo sobre as atividades desenvolvidas através de plataformas de economia compartilhada. Caso os sujeitos passivos sejam definidos de forma muito restrita, ficarão de fora as operações decorrentes de economia compartilhada, de modo que o imposto não incidiria de forma uniforme sobre todas as operações dotadas de valor agregado”. Castello, Melissa Guimarães. **Um novo IVA? Os tributos sobre o consumo e a economia digital**. São Paulo: Noeses, 2021, p. 73-74.

volume que caracteriza a atividade econômica e, em relação às pessoas físicas, trouxe regra objetiva para caracterizar tal volume na previsão do nanoempreendedor não contribuinte (art. 26, IV, LC 214/2025).

De todo modo, é possível concluir que qualquer interpretação acerca do conceito e características do fornecedor (contribuinte típico da CBS e IBS) não pode perder de vista a compreensão acerca da atual dinâmica econômica acima explicitada.

Não é possível desconsiderar, então, a existência de legítimas situações não habituais que se inserem na lógica do consumo, a atrair legitimamente a sujeição passiva do IBS e da CBS em tais hipóteses, tal qual a previsão do art. 4º, § 4º, da LC 214/2025. Ou ainda, outras situações que o legislador legitimamente venha a indicar nesse tocante, dado o dinamismo da economia de consumo, de modo que, o art. 21, IV, da LC 214/2025 preconiza que outras hipóteses de contribuintes expressamente previstas na Lei Complementar.

Assim, há que se observar a alteração do paradigma da ampla tributação do consumo na qual a habitualidade, embora regra, não é conceito essencial da figura de contribuinte, sendo legítimo que haja exceções a essa qualidade.

A interpretação da legitimidade da indicação desses agentes deve estar em consonância aos fundamentos estruturantes e à finalidade da própria reforma tributária que delineia a tributação sobre o consumo na estrutura do Imposto sobre Valor Agregado, o qual pretende uma incidência ampla sobre todas os modos como o consumo se apresenta na economia, promovendo assim, a almejada neutralidade tributária (art. 156-A, § 1º, da CF).

Nesse sentido, Melissa Guimarães Castello pondera que:

Na busca por uma base impositiva ampla, que assegure que a carga tributária seja arcada por largo espectro de contribuintes, de forma neutra e não cumulativa, foi desenvolvido o Imposto Sobre o Valor Agregado, um imposto que, no modelo ideal, incide sobre todas as transações e operações em que há transferência de riqueza.²⁸

28 Ibid., p. 74.

Essa premissa é extraída diretamente da Exposição de Motivos da PEC 45/2019 que foi convertida na EC 132/2023:

A incidência sobre uma base ampla de bens, serviços, intangíveis e direitos é importante, porque o objetivo do imposto é tributar o consumo em todas as suas formas. Com a nova economia, a fronteira entre bens, serviços e direitos torna-se cada vez mais difusa, sendo essencial que o imposto alcance todas as formas assumidas pela atividade econômica no processo de agregação de valor até o consumo final.²⁹

Assim, a análise sobre a validade da qualificação de determinado sujeito passivo (tal qual a exceção referente à contribuintes que exercem atividade não habitual prevista no art. 4º, § 4º, e art. 21, II, da LC 214/2025 que será analisado no tópico a seguir) não pode perder de vista essa perspectiva, pois, caso se limite o alcance da sujeição passiva em determinadas hipóteses, o sistema acabaria gerando distorção ao não alcançar de modo uniforme todas as operações de consumo.

Nesse ponto, é relevante destacar a previsão do inciso II do art. 21: trata-se do contribuinte que é adquirente de bens em leilão judicial ou apreendido ou abandonado, ainda que sem as características da figura do fornecedor (que desenvolve atividade econômica, ou de modo habitual ou em volume que assim a caracterize ou no exercício de atividade profissional).

No ato em si do leilão ou da licitação, de fato, não se vislumbra uma atividade econômica, todavia, é possível considerar uma cadeia de atividade econômica atrelada a essa situação que legitima a incidência da exação nesses casos, a exemplo de aquisições de bens apreendidos ou objeto de pena de perdimentos, que será examinada a seguir.

4.2.2. *Contribuinte adquirente*

O inciso II dispõe outras situações em que o adquirente será o contribuinte. São situações em que não se tem propriamente um fornecedor na relação jurídica de aquisição do bem e, por consequência, se indica o próprio adquirente como contribuinte para que a tributação

29 BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019. Op. cit.

seja viabilizada: no caso de leilão judicial ou aquisição de bem apreendido ou abandonado em licitação pública:

A previsão da indicação do adquirente como contribuinte nessas situações não é imune a críticas. Hugo de Brito Machado Segundo pondera que, por não haver habitualidade na operação e se assemelhar com a venda ocasional de bem usado não tributável, a operação não deveria sofrer a incidência dos tributos³⁰.

Em que pese a respeitável crítica, nota-se, todavia, que essas situações, muitas das vezes, são diferentes de uma mera venda de bem usado de uso pessoal (por exemplo, pessoa física que se desfaz de um bem usado e o revende a um conhecido), essa sim, de fato, alheia à relação de consumo, bem como à noção de contribuinte, e que, realmente, não deve sofrer tributação (e assim não o é previsto pela LC 214/2025).

Tome-se como exemplo o caso de bens apreendidos que estavam inseridos em uma cadeia econômica de produção e foram objeto de pena de perdimento ou constrição em processo judicial, de modo que não chegarão no consumidor final pela venda direta desse fornecedor ao consumidor. De outro modo, só chegarão ao consumidor final após a operação de aquisição por meio de licitação pública ou do leilão judicial.

Nesse caso, o fornecedor, na verdade, seria o próprio sujeito que sofreu a apreensão, o perdimento ou a constrição e, muitas das vezes, se enquadra na figura do contribuinte, exercendo atividade econômica, com habitualidade ou volume que assim caracterize. O Poder Público não seria o fornecedor, mas sim, o intermediário que operacionaliza o ato de poder de polícia de apreensão e transferência para o adquirente.

A dificuldade de, após a licitação e leilão, se cobrar a exação do real fornecedor (quem sofreu a apreensão, perdimento ou constrição),

30 “Nos termos deste art. 21, contudo, quando o fornecedor é o próprio poder público, seja porque vende um bem público em processo licitatório, seja porque vende o bem de algum particular expropriado para a satisfação de algum crédito em juízo, o contribuinte passa a ser o adquirente, como forma de se exigir o tributo de uma maneira ou outra. Em tais situações, o valor do tributo deverá ser acrescido ao preço definido para o leilão. Não há contudo, qualquer habitualidade, principalmente no caso de hasta pública, por parte de quem arremata, de sorte a ser definido como contribuinte do tributo. Trata-se de operação equiparável à venda ocasional de um bem usado, a qual não deveria ser alcançada pelo tributo”. MACHADO Segundo, Op. cit., p. 35).

torna legítima a indicação do adquirente como o próprio contribuinte, ressaltando-se que, de fato, possui esta relação pessoal e direta com o fato gerador, atendendo assim à concepção de contribuinte prevista no art. 121 do CTN.

Não se vislumbra, assim, mácula na disposição do inciso II do art. 21 da LC 214/2025, pois observa tanto as normas constitucionais introduzidas pela EC 132/2023 que visa uma ampla tributação sobre a cadeia de consumo (que é possível ser visualizada na hipótese), como também não viola às normas gerais do CTN sobre sujeição passiva³¹.

O argumento no sentido de que a tributação oneraria o adquirente também deve ser afastado. Isso porque, repise-se, a tributação sobre o consumo é indireta, ou seja, de todo modo o adquirente acaba sofrendo o encargo econômico. Ademais, esse adquirente, caso não seja o consumidor final, ainda poderá se creditar da CBS e IBS incidente sobre essa operação.

4.2.3. Contribuinte importador

O inciso III dispõe acerca do contribuinte em operações de importação.

Sobre esse ponto, na Exposição de Motivos da PEC 45/2019, restou evidenciado o escopo de que a tributação “incidirá em qualquer operação de importação (para consumo final ou como insumo)”³².

31 Cabe anotar que, em sentido contrário, em algumas situações, o STJ tem afastado a incidência do ICMS sobre veículos usados arrematados em leilão judicial. A fundamentação diz respeito primordialmente sobre a violação ao princípio da não cumulatividade (e não sobre a qualificação do sujeito passivo), a exemplo da decisão monocrática proferida no REsp n. 2.186.988 pela Ministra Regina Helena Costa. Confira-se: “ICMS é um tributo não-cumulativo, ou seja, em cada operação deve ser compensado o valor do tributo que já foi recolhido nas operações anteriores. *In casu*, pela análise dos documentos colacionados com a inicial, está sendo exigido o recolhimento de ICMS, de veículo usado, arrematado em leilão judicial, sobre o qual já havia incidido o imposto, anteriormente. Com efeito, a exigência de novo pagamento resultaria na inobservância da regra da não-cumulatividade, o que não é admissível para esse tipo de tributo em nosso ordenamento jurídico”. Tendo em vista que a CBS e o IBS também possuem como princípio a não-cumulatividade, trata-se de questão que poderá gerar litigiosidade, todavia, a análise da questão sob esse prisma foge ao escopo desse trabalho. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Decisão monocrática proferida no REsp n. 2.186.988 pela Ministra Regina Helena Costa. *Diário de Justiça Eletrônico Nacional*: Brasília, DF, 15 abr. 2025.

32 BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019. Op. cit.

Ocorrendo a importação, haverá a incidência dessa tributação, a ser realizada por “pessoa física ou jurídica, ainda que não seja sujeito passivo habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade” (art. 156-A, § 1º, inciso II, da CF).

Na experiência do ICMS, anteriormente à edição da EC 33/2001, verificou-se uma grave distorção no regime legal que não tributava a importação de bens para uso próprio por não contribuinte. Assim, um sujeito que importava veículo luxuoso, ou seja, que manifestava elevada capacidade contributiva, não era tributado, enquanto um sujeito que comprava no mercado nacional veículo de valor bem menor sofria a tributação. Ademais, bens nacionais sofriam maior tributação que os importados em tais situações.

Foi necessária a alteração da norma constitucional para que a tributação passasse a ocorrer, de modo que a EC 33/2001 introduziu norma preconizando que o ICMS incidirá a importação seja qual for a finalidade e independentemente de qualquer característica do contribuinte (tal qual exercer atividade econômica com habitualidade).

O constituinte reformador, atento assim a essa experiência, expressamente trouxe previsão semelhante para assegurar a tributação na importação, nos termos do art. 156-A, § 1º, inciso II, da CF, conforme já adiantado.

Felipe Duque pondera que “essa regra está em consonância com o princípio da neutralidade tributária que visa garantir que bens e serviços importados sejam tributados da mesma forma que aqueles produzidos ou prestados internamente”³³.

Tendo em vista as dificuldades inerentes à territorialidade de arrecadação em face do fornecedor em território estrangeiro, o importador é previsto como contribuinte desses tributos (art. 21, III, da LC 214/2025).

Importador, conforme a definição legal do art. 72, I, da LC 214/2025, é “qualquer pessoa ou entidade sem personalidade jurídica que promova a entrada de bens materiais de procedência estrangeira no território nacional”³⁴.

33 DUQUE, Felipe. *Reforma Tributária Esquemática*: EC 132/2023 e LC 214/2025 comentadas. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 469.

34 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

Mas há casos em que o próprio adquirente ou o destinatário são indicados como contribuinte.

No caso da importação de bens imateriais e serviços, dispõe o art. 64, § 5º, incisos V e VI, que o adquirente é o contribuinte do IBS e da CBS nas aquisições de fornecedor residente ou domiciliado no exterior e, caso o próprio adquirente seja residente ou domiciliado no exterior, o destinatário será o contribuinte³⁵. Nesse caso o fornecedor no exterior também figurará como responsável solidário (art. 64, § 5º, inciso VIII).

Na importação de bens materiais, por existir uma etapa do desembaraço aduaneiro em que é possível exigir a exação para a nacionalização do bem, a legislação indica que o importador é o contribuinte, definido como “qualquer pessoa ou entidade sem personalidade jurídica que promova a entrada de bens materiais de procedência estrangeira no território nacional”³⁶ (art. 72, I, da LC 214/2025). Caso a mercadoria esteja entrepostada, o adquirente será o contribuinte (art. 72, inciso I, da LC 214/2025)³⁷.

Na importação por conta e ordem de terceiro (com previsão na Instrução Normativa RBF 1.861/2018) o adquirente é considerado o importador e é ele quem deverá recolher os tributos.

4.2.4. Outras hipóteses de contribuinte previstas na Lei Complementar

O inciso IV do art. 21, por sua vez, prevê outras hipóteses de contribuintes que seriam aqueles expressamente previstos na Lei Complementar.

35 Cabe destacar que o adquirente não necessariamente será o destinatário da aquisição, conforme prevê o inciso V do art. 3º da LC 214/2025. O adquirente obrigado pelo pagamento (inciso IV do art. 3º da LC 214/2025), mas é possível que tenha indicado como destinatário terceira pessoa. Ressalva-se que, se a operação se dá por conta e ordem de terceiro, o próprio destinatário é considerado o adquirente.

36 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

37 O art. 404 do Decreto Federal nº 6.759/2009 define o regime de interposto aduaneiro que em síntese permite a armazenagem da mercadoria estrangeira em recintos alfandegados com a suspensão do pagamento de tributos. Assim, poderá ser recebida a mercadoria estrangeira nos chamados portos secos com a autorização de aguardarem até que apareça um comprador para só então os tributos serem exigidos para a nacionalização da mercadoria, o que auxilia os fluxos de caixa e controle de estoque dos importadores. BRASIL. Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 fev. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 6 nov. 2025.

A legislação abre margem, assim, a que outras hipóteses sejam previstas na regulamentação, inclusive em tempo futuro, ao se identificar novas situações nas dinâmicas relações da economia de consumo. Todavia, conforme já abordado anteriormente, não poderão estar dissociados das regras do Sistema Tributário Nacional e da própria lógica da tributação sobre o consumo.

No tocante a essas outras hipóteses de contribuinte já previstas na LC 214/2025 e outros dispositivos que não o art. 21, destaca-se, exemplificadamente, a norma prevista no art. 251, § 1º: são considerados contribuintes pessoas físicas que realizarem operações com bens imóveis, desde que existentes determinados requisitos (a exemplo, valor da receita oriunda de operações com esses imóveis, quantidade de imóveis). Note-se que a situação dessas pessoas físicas, de fato, se enquadraria no próprio conceito de fornecedor do art. 21, I, “a” e “b”, da LC 214/2025 (vislumbrando-se habitualidade ou volume que denota atividade econômica por meio de requisitos objetivamente postos), todavia, o legislador detalhou a situação desses contribuintes em capítulo próprio do diploma normativo. Assim, uma operação isolada de compra e venda de imóvel ou aluguel de pessoa física não é passível de tributação, pois, pelo regramento legal, não é possível alcançá-las na sujeição passiva do IBS.

Outros exemplos de contribuintes previsto na LC 214/2025 que não se encontra no art. 21, se referem aos fundos de investimento que liquidem antecipadamente recebíveis (art. 26, § 7º), os contribuintes elencados no art. 176 no tocante a operações com combustíveis e os contribuintes elencados no art. 263 referentes às operações com imóveis.

4.3. Não contribuintes da CBS e IBS

Relevante destacar que o art. 26 da LC 214/2025 elenca aqueles que não são contribuintes da CBS e do IBS (salvo se realizarem operações de importações, situação em que se enquadrarão como contribuintes, nos termos do art. 156-A, da CF), quais sejam: condomínio edilício, consórcios privados previstos no art. 278 da Lei nº 6.404/1976, sociedades em conta de participação, nanoempreendedor, produtor rural, transportador autônomo de carga, planos de saúde na modalidade de autogestão e entidades de previdência complementar fechada.

O inciso X trazia a previsão dos fundos de investimentos como não contribuintes, porém, foi vetado, pois considerou-se que seria necessário analisar casuisticamente o objeto do fundo de investimento para verificar se enquadraria ou não em alguma hipótese de fornecimento e integra relações de consumo, a exemplo de um fundo de investimento imobiliário que presta serviços de aluguel de imóveis.

Felipe Duque destaca que a “exclusão dessas categorias visa proteger pequenos empreendedores, entidades sem fins lucrativos e organizações que não realizam atividades econômicas regulares”³⁸.

Há que se destacar, todavia, a previsão § 1º do art. 26, que dispõe que os condomínios edilícios, consórcios privados, sociedade em conta de participação, nanoempreendedor, produtor rural e transportador autônomo de carga poderão optar por se tornarem contribuintes da CBS e IBS, de modo a se submeterem a seu regime regular.

A vantagem dessa opção consiste especialmente no caráter não cumulativo desses tributos, de modo que, ao se tornarem contribuintes, poderão se apropriar dos créditos em aquisições de bens e serviços para suas atividades.

No caso das sociedades em conta de participação, o § 4º do art. 26 prevê que, caso não optem por serem contribuintes “o sócio ostensivo ficará obrigado ao pagamento do IBS e da CBS quanto às operações realizadas pela sociedade, vedada a exclusão de valores devidos a sócios participantes”.

Caso o consórcio não faça a opção, há a previsão de que os consorciados serão os sujeitos passivos, proporcionalmente às suas participações (art. 26, § 3º, da LC 214/2025).

Nessas situações, haverá a incidência da CBS e do IBS, todavia, não será a entidade despersonalizada considerada para a tributação, mas sim, os próprios integrantes dela conforme a previsão legal.

Noutro aspecto, é possível considerar que o nanoempreendedor, previsto no inciso IV, caracteriza um verdadeiro critério objetivo para

38 Duque, Op. cit., p. 411.

verificar se determinada pessoa física se enquadra no conceito de contribuinte, subsumindo-o à mencionada característica de “volume que caracterize atividade econômica” vinculado à figura de fornecedor do art. 21 da LC 214/2025.

A legislação prevê que, para ser considerado nanoempreendedor, a pessoa física deve ter “auferido receita bruta 50% (cinquenta por cento) do limite estabelecido para adesão ao regime do MEI”, não podendo ter aderido ao regime do MEI. No caso de pessoa física que preste serviços de transportes privados (motoristas de aplicativos) ou de entregas por meio de plataformas digitais, a receita bruta mensal recebida deve ser de no máximo 25% do limite do MEI (§ 10 do art. 26).

Ademais, relevante é a regra de que os planos de saúde de auto-gestão e entidades de previdência complementar fechada (os quais prestam serviços essenciais e não possuem fins lucrativos), tornam-se contribuintes caso não observem o disposto no art. 14 do CTN. Essa norma prevê os requisitos para a imunidade de entidades de assistência assistencial, tais quais, não distribuírem patrimônio e rendas, aplicarem no país os seus recursos, visando a manutenção de seus objetivos institucionais e manterem hígida a escrituração contábil.

Há ainda um regime especial previsto para os condomínios edilícios. Perceba-se que, principalmente os condomínios edilícios comerciais podem realizar uma série de operações que constituem hipótese de incidência da CBS e do IBS, tais quais locações e publicidade. Caso optem pela sua inscrição como contribuintes, todas as taxas e valores cobrados de condôminos e terceiros terão a incidência desses tributos. Por outro lado, conforme adiantado, a vantagem seria poder se creditar em suas aquisições de bens e serviços ao optarem pelo regime regular do IBS e da CBS. Assim, o condomínio deverá analisar a vantajosidade em concreto de se inscrever ou não como contribuinte, considerados seus possíveis débitos dessa tributação e os créditos e suas aquisições.

Todavia, há uma situação em que o condomínio edilício será considerado contribuinte ainda que não opte pela inscrição. É o caso em que as “as taxas e demais valores condominiais cobrados de seus condôminos representem menos de 80% (oitenta por cento) da receita total do condomínio”, situação em que será contribuinte, nos termos do

art. 21, I, da LC 214/2025 (fornecedor) e ficará sujeito à incidência do IBS e da CBS nas operações em que figure como fornecedor. Nessa situação os créditos serão apropriados “na proporção da receita decorrente das operações tributadas” (art. 21, § 2º, II, da LC 214/2025).

5. RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA DAS PLATAFORMAS DIGITAIS

Alinhada à premissa destacada no item anterior (interpretação do alcance da sujeição passiva que, de fato, tribute as operações de consumo de forma ampla), se encontra a atribuição de responsabilidade das plataformas digitais.

Primeiramente, cabe destacar que o foco da presente análise trata especificamente sobre a responsabilização das plataformas digitais em relação às operações que atuam como intermediárias. Não se analisará, assim, as operações de consumo que ela diretamente pode praticar, a atrair sua própria caracterização como contribuinte.

Conforme já adiantado, contribuinte, de acordo com o art. 121 do CTN, é o sujeito que deve possuir relação pessoal e direta com o fato gerador. É cediço que em relação aos negócios que atua como intermediária, integrando fornecedor e consumidor, não há essa relação pessoal e direta. Ocorre que as próprias plataformas se configuram como contribuinte quando prestam, por exemplo, serviços de intermediação e são remuneradas por esses serviços pelos fornecedores de bens e serviços que utilizam de seu ambiente eletrônico. É inconteste, portanto que, nesse caso são contribuintes (inclusive, pelo atual regime tributário, pagam ISS sobre eles). Ademais, podem prestar outros serviços, como publicidade ou podem diretamente vender seus próprios produtos nas plataformas, casos em que também são contribuintes.

No caso, a análise se delimita a responsabilidade tributária sobre as operações em que as plataformas não são partes da relação, mas a elas se vinculam como intermediadora.

De modo a contextualizar a atividade das plataformas digitais, destaca-se que o volume de vendas no comércio eletrônico teve um aumento exponencial especialmente no período da pandemia, nos anos de 2020. Com efeito, as relações de consumo tiveram que se reinventar à realidade de restrição de circulação física vigente naquele momento.

O exponencial crescimento dessa modalidade de comércio trouxe à tona a tributação sobre operações realizadas nesse âmbito.

Dados do Observatório Nacional do Comércio Eletrônico demonstram a evolução e o crescimento dessa modalidade de vendas: de 2019 para 2020 o volume de vendas saltou de R\$ 57,44 bilhões para R\$ 107,4 bilhões e continua em uma crescente, em 2023 totalizando R\$ 196,10 bilhões³⁹.

De acordo com a Associação Brasileira de Comércio Eletrônico (ABCOMM), estima-se que o faturamento do e-commerce no país até 2029 atinja a marca de R\$ 350 bilhões⁴⁰.

Dentre as vendas realizadas por meio do comércio eletrônico, um volume significativo é realizado por plataformas digitais, intermediárias dessas vendas que tem como finalidade integrar e aproximar o fornecedor do consumidor final.

Ainda segundo a ABCOMM, 78% das vendas ocorrem por meio dessas plataformas, destacando-se ainda, a preferência do consumidor para as aquisições por meio delas por diversos motivos, tais quais, possibilidade de comparativo de preços, obtenção de ofertas e diversidades de produtos⁴¹. Acrescente-se ainda a confiança do consumidor na plataforma digital, a facilidade de pagamento e a própria fidelização do consumidor ao ambiente já conhecido.

Tendo em vista, então, o volume econômico das operações realizadas em meio eletrônico, bem como o papel central dessas plataformas digitais nesse comércio, tornou-se extremamente visada a responsabilização desses intermediários pelas administrações tributárias a fim de otimizar a arrecadação dos impostos sobre o consumo nessas operações.

39 OBSERVATÓRIO DO COMÉRCIO Eletrônico Nacional. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços**, Brasília, DF, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/observatorio-do-comercio-eletronico>. Acesso em: 19 maio 2025.

40 BITENCOURT, Valeria. Mercado digital: oportunidades e desafios para 2025. **Associação Brasileira de Comércio Eletrônico**, [s. l.], 2025. Disponível em: <https://abcomm.org/noticias/mercado-digital-oportunidades-e-desafios-para-2025/>. Acesso em: 20 maio 2025.

41 FERNANDES, Talita Gabriel. Marketplace In: o caminho para a independência ou uma armadilha? **Associação Brasileira de Comércio Eletrônico**, [s. l.], 2025. Disponível em: <https://abcomm.org/noticias/marketplace-in-o-caminho-para-a-independencia-ou-uma-armadilha/>. Acesso em: 20 maio 2025.

Com efeito, responsável tributário é aquele que, sem possuir essa relação pessoal e direta, própria do conceito de contribuinte, é indicado pela lei como obrigado (art. 121, II, do CTN).

Leandro Paulsen, sobre o assunto, esclarece que contribuinte e responsável se encontram em distinta relação jurídica, pois a obrigação do contribuinte se encontra fundada em seu dever fundamental de pagar tributos, enquanto o responsável se encontra em uma relação de cooperação com a Administração em sua atividade arrecadatória.

o contribuinte é obrigado no bojo de uma relação contributiva, instituída por lei forte no dever fundamental de pagar tributos. O terceiro – designado pelo art. 121 simplesmente responsável, – é obrigado no bojo de uma relação de colaboração com a Administração, para a simplificação, a facilitação ou a garantia da arrecadação.⁴²

Destaca-se que a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), na publicação *The Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales*, elaborou diretriz para que as plataformas sejam envolvidas na arrecadação dos tributos das relações que intermediam, ao constatar o êxito e os bons resultados nos países que já adotaram algum modelo de responsabilização desses sujeitos⁴³.

Melissa Guimarães Castello, no mesmo sentido, pondera a importância da responsabilização das plataformas, defendendo até mesmo que responda em substituição ao comerciante sob o prisma da neutralidade tributária e eficiência, considerando que as plataformas integram também pequenos fornecedores, na toada democratizadora citada linhas atrás:

42 Paulsen, Leandro. *Curso de Direito Tributário Completo*. 16 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 254.

43 Confira-se: “An increasing number of jurisdictions started work on possible measures to involve digital platforms in collecting VAT/GST on online sales. The jurisdictions that effectively implemented these measures reported positive outcomes in facilitating and improving compliance and securing tax revenue. Against this backdrop, the OECD was requested to develop internationally agreed guidance on measures for the efficient involvement of digital platforms in the VAT/GST collection on online sales that can be implemented consistently across jurisdictions”. ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *The Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales*. Paris: OECD Publishing, 2019. DOI: 10.1787/e0e2dd2d-en.

Essa alternativa de responsabilização da plataforma de comércio eletrônico (na condição de intermediária digital) viabiliza a incidência do IVA de forma neutra, na medida em que assegura que todas as operações – tanto internas, quanto internacionais; com bens tangíveis ou intangíveis digitais – sejam tributadas. A responsabilização garante, ainda, a eficiência na arrecadação, ao desonerar as pequenas empresas da obrigação de pagar impostos em localidades remotas⁴⁴.

Mas, afinal, quem seriam as plataformas digitais que legitimamente poderiam integrar essa relação de responsabilização?

Ressalte-se que o próprio conceito de plataformas digitais é complexo. Em síntese, as plataformas digitais são intermediárias entre fornecedor e consumidor em meio eletrônico. De todo modo, a própria OCDE reconhece que o dinamismo inerente a esse ambiente eletrônico, não permite cravar um conceito perene de plataformas digitais, de modo que, em seus estudos, utiliza o termo de forma genérica para considerar o agente que pode colaborar na arrecadação do IVA por integrar grupos de consumidores em ambiente que utilizada a tecnologia da informação para essa aproximação, destacando-se que a elas pode ser fazer referência também com as terminologias “*marketplaces*” ou “intermediários”⁴⁵.

Thiago Holanda González constata a multiplicidade dos modelos que as plataformas digitais podem adotar e destaca que nem todas possuem controle sobre algum elemento das operações negociais que nela são praticadas⁴⁶.

44 Castello, Op. cit., p, 259.

45 Nesse sentido, confira-se o seguinte excerto da publicação intitulada *The Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales*: “As pointed out earlier, this report does not try to define the term ‘digital platform’, as it is a concept that is likely to evolve over time. This report effectively uses the term ‘digital platform’ as a generic term to refer to the actors in online sales that carry out the functions that can be considered essential for their enlistment by tax authorities in the collection of VAT/GST on online sales. These can generally be described as the platforms that enable groups of customers (typically buyers and sellers) to interact directly and to enter into transactions, through the use of information technology. These actors have been at the heart of the explosive growth of online trade over recent years. Jurisdictions that have enlisted such actors in the collection of VAT/GST on online sales, or that are considering doing so have used several terms to denominate these actors, including: ‘platforms’, ‘(online) marketplaces’, or ‘intermediaries’. ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, Op. cit.

46 “deve-se ter presente que sob essa nomenclatura se encontra uma ampla variedade de modelos de atuação. Destaca Frazão (2018, p. 645) que as funções das plataformas em sua

A LC 214/2025, para fins de responsabilização das plataformas digitais, adotou um conceito mais restrito, ao considerar que tais plataformas devem possuir algum grau de controle sobre os negócios realizados em seu ambiente para gerar a responsabilização.

Assim, a plataforma, além de atuar como intermediária, deve exercer o controle de ao menos um elemento essencial à operação: cobrança, pagamento, definição dos termos e condições ou entrega (art. 22, §§ 1º e 2º).

Excluiu-se, dessa forma, do alcance da responsabilidade os agentes que somente prestam fornecimento de acesso à internet, serviços de pagamentos, publicidade, ou comparação de preços e fornecedores (desde que, nesse último caso, não haja recebimento de valores pelos serviços de comparação proporcionalmente às vendas que forem realizadas).

Nos termos do § 11 do art. 22: “A plataforma digital não será responsável tributária em relação às operações em que ela não controle nenhum dos elementos essenciais, nos termos do inciso II do § 1º deste artigo”⁴⁷.

Caracterizada, assim, a plataforma digital, ainda que domiciliada no exterior, *exsurge sua responsabilidade*:

- a) caso o fornecedor seja residente ou domiciliado no exterior: **solidária com o adquirente ou destinatário e em substituição ao fornecedor** (art. 22, inciso I, da LC 214/2025);
- b) caso o fornecedor seja residente ou domiciliado no país: **solidária com o fornecedor**, desde que este seja contribuinte dos tributos, ainda que esse contribuinte não tenha efetuado a inscrição no cadastro de contribuintes dos tributos; e não tenha sido emitido o documento fiscal (art. 22, I e II, da LC 214/2025).

atividade intermediação podem ser configuradas de pelo menos três formas: plataformas que possibilitam integrações sem natureza lucrativa, plataformas que facilitam a conclusão de negócios jurídicos entre partes com igual poder de barganha, e plataformas operadas por um agente empresarial que exerce algum grau de controle sobre os negócios entabulados com a sua intermediação, o que limita significativamente o grau de autonomia dos usuários”. González, Thiago Holanda. *Op. cit.*, p. 53.

47 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. *Op. cit.*

A plataforma digital, inclusive a domiciliada no exterior, deverá se inscrever no cadastro do IBS e da CBS para cumprir essas obrigações como responsável (art. 23, *caput*, da LC 214/2025). Todavia, em razão da territorialidade, como seria possível obrigar esses agentes a assim proceder? Pensando nesse cenário, o legislador previu que, caso as plataformas digitais, ou mesmo os fornecedores, residentes ou domiciliados no exterior não se inscrevam nos cadastrados de contribuintes, os tributos deverão ser recolhidos pela instituição que realiza a operação de câmbio, via *split payment*, consideradas as alíquotas de referência, sendo que eventual diferença será paga ou devolvida ao adquirente ou comprador conforme o caso.

Note-se que a ausência do cadastro para esses fornecedores e plataformas digitais residentes ou domiciliadas no exterior trará um ônus para o próprio adquirente, que poderá ser cobrado de eventual diferença. Desse modo, em um sistema concorrencial, poderá preferir realizar suas aquisições de outros fornecedores ou por meio de outras plataformas. Essa previsão é capaz, então, de induzir um comportamento de conformidade à obrigação imposta pelos fornecedores e plataformas estrangeiras que pretendam realizar operações no país com o intuito de manter a confiabilidade e fidelização de seus clientes.

Ressalte-se que, no caso do fornecedor residente e domiciliado no exterior, se suas operações forem realizadas apenas pela plataforma digital, fica dispensado da inscrição no cadastro desses tributos, no regime regular, exatamente porque a plataforma foi alçada à condição de substituto nessas operações (art. 22, § 3º).

Os §§ 5º a 9º do art. 22 estabelecem deveres colaborativos com a Administração Tributária referentes a prestação de informações de fornecedores e operações realizadas pelas plataformas, excluindo, ainda, a responsabilidade caso tenham prestado tais informações.

Com efeito, as plataformas deverão prestar as informações das operações e importações realizadas em seu ambiente digital, inclusive com a identificação do fornecedor, ainda que não contribuinte (§ 5º do art. 22 da LC 214/2025)⁴⁸. Caso a plataforma digital inicie o processo

48 O repasse dessas informações de nenhum modo afronta o sigilo de dados, pois deve-se aplicar o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal acerca da transferência do sigilo para a Administração Tributária. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2859.

de pagamento, deverá ainda prestar as informações necessárias para que seja realizado o *split payment* ⁴⁹ quando estiver disponível esse método (§ 6º do art. 22 da LC 214/2025).

O § 7º do art. 22 da LC 214/2025 se refere à situação em que os pagamentos foram iniciados pelas plataformas digitais e o *split payment* efetuado. Nesse caso, cumpridos os deveres de informação (tanto das operações e fornecedores quanto do *split payment*), as plataformas não serão responsáveis por eventuais diferenças dos tributos que venham a ser apuradas nas operações de fornecedores residentes e domiciliados no país.

O § 8º do art. 22 da LC se refere a situações em que os pagamentos não são realizados pela plataforma, assim, não possuem o dever de prestar as informações para o *split payment*. Todavia, devem prestar aquelas informações previstas no § 5º, referentes às operações e fornecedores. Nesse caso, caso haja a emissão do documento fiscal e as informações do § 5º forem prestadas ao fisco, exclui-se também a responsabilidade pela exação cobrada nas operações de fornecedor residente ou domiciliado no país (§ 8º, do art. 22, da LC 214/2025). Nessa mesma hipótese de exclusão de responsabilidade, se enquadraram plataformas que realizem operações de pagamento, mas o *split payment* não tenha ocorrido, por exemplo, por ainda não ter sido implementado.

Assim, em se tratando de fornecedores residentes e domiciliados no país, a responsabilidade das plataformas apenas irá ocorrer quando os fornecedores não tenham emitido a nota fiscal e/ou não tenham prestado as informações para a Administração tributária.

A questão que se coloca é: de qual modo as plataformas terão controle sobre a emissão dessa documentação fiscal, especialmente porque nem todos os fornecedores daquela plataforma poderão se enquadrar no conceito de contribuinte.

Relator: Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 24 fev. 2016. *Diário de Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 21 out. 2016.

49 Trata-se de uma modalidade de recolhimento na própria liquidação financeira, em que já serão segregados recolhidos os valores destinados ao fisco pelos serviços e sistemas de pagamento eletrônico (art. 31 da LC 214/2025). BRASIL. *Lei Complementar nº 214*, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

Nesse ponto, é relevante retomar a figura do nanoempreendedor que, de acordo com o art. 26, IV, da LC 214/2025 é excluído do enquadramento de contribuinte (salvo a hipótese de ter optado pelo regime regular da CBS e IBS). O nanoempreendedor é conceituado como a pessoa física que tenha auferido receita bruta inferior a 25% do limite estabelecido para adesão ao regime do MEI nas hipóteses em que praticam suas operações em plataformas digitais (art. 26, § 11, da LC 214/2025). Assim, determinada pessoa física poderia não se enquadrar nessa categoria considerado o volume de vendas de determinada plataforma, mas, por ter operações em outras, a totalidade do volume a torna contribuinte. Ocorre que a plataforma apenas possui as informações das operações praticadas em seu ambiente.

Para dirimir essa questão, o próprio art. 22, § 4º, estabeleceu que competirá ao Comitê Gestor do IBS e à Receita Federal informar às plataformas digitais a qualificação de contribuinte residente e domiciliado no país que não esteja inscrito nos cadastros. Com efeito, tendo em vista que receberá as informações de todas as plataformas, poderá a Administração Tributária compilar os dados e verificar o enquadramento ou não na figura do contribuinte, repassando a informação para plataforma digital que assim, terá meios para realizar o controle das emissões do documento fiscal.

Note-se que essa exigência acerca da emissão do documento fiscal não parece trazer maiores ônus às plataformas digitais que, comumente, por realizarem a entrega, já é exigida como condicionante para o transporte da mercadoria.

De todo modo, é previsto que a própria plataforma poderá, com a anuência do fornecedor, emitir os documentos fiscais em seu nome e pagar os tributos com base no valor e informações da operação realizada na plataforma. Com efeito, a plataforma que operacionaliza o pagamento, já poderá reter o montante do tributo. Nesse caso, eventuais diferenças serão cobradas do fornecedor (art. 22, § 12, da LC 214/2025).

Essa regra se alinha com a já mencionada democratização do consumo em que as plataformas digitais têm o condão de realizar, ao integrar distintos e longínquos grupos de consumidores com pequenos fornecedores, por meio da tecnologia de informação. Esses fornecedores

de pequeno porte que, então, passam a integrar em maior escala a economia de consumo, poderão, assim, se beneficiar com a formalização de seus negócios, por meio da conformidade fiscal prestada em colaboração pela própria plataforma. As normas, então, fomentam a conformidade e regularidade fiscal.

Cria-se, assim, um verdadeiro ambiente colaborativo com a Administração Tributária, por meio de um desenho que respalda as plataformas digitais em diversas regras que excluem a responsabilidade pela mera intermediação (repise-se que, caso os documentos fiscais sejam emitidos e as informações exigidas por lei prestadas, as plataformas não possuem responsabilidade sobre operações realizadas por fornecedores nacionais).

De fato, a maior preocupação das plataformas era que fossem responsabilizadas pela mera intermediação, mas, como visto, não foi o que ocorreu. Não por acaso, várias plataformas digitais com grande alcance no país manifestaram apoio ao modelo previsto no art. 22 e seguintes da LC 214/2025⁵⁰.

A propósito, no atual regime de tributação de consumo, especialmente tratando-se do ICMS, muitas críticas foram realizadas à responsabilização das plataformas digitais que passaram a ser previstas pela legislação estadual.

Paulo Ayres Barreto faz uma minuciosa análise das legislações estaduais que estabelecem a responsabilidade tributária por débitos de ICMS das plataformas digitais pelas operações que intermedeia, para criticar algumas dessas situações⁵¹.

Em síntese, partindo da premissa de que as normas estaduais que impõe a responsabilização devem observância às normas da CF e do CTN (premissa que, de fato, entendemos correta, conforme já analisado

50 PLATAFORMAS PEDEM PARA governo não vetar trava de responsabilidade solidária no ecommerce. *Portal da Reforma Tributária*, [s. l.], 16 jan. 2025. Disponível em: <https://www.reformatributaria.com/plataformas-pedem-para-governo-nao-vetar-trava-de-responsabilidade-solidaria-no-ecommerce/>. Acesso em: 20 maio 2025.

51 BARRETO, Paulo Ayres. Limites normativos à responsabilidade tributária das operadoras de marketplace. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 45, p. 625-650, 2020. DOI: 10.46801/2595-6280-rdta-45-28.

no tópico 2 desse trabalho), o autor argumenta contra a responsabilização pela mera intermediação já que não seria possível enquadrá-la na responsabilidade solidária prevista no CTN, pois: não se verifica a situação prevista no art. 124, I, do CTN, que exige interesse comum na situação do fato gerador; não é possível enquadrar no art. 124, II do CTN c.c. art. 5º da LC n. 87/1996, pois a responsabilização apenas seria possível, de acordo com a norma geral do ICMS, “quando os atos ou omissões daqueles concorrerem para o não recolhimento do tributo”, o que não é o caso da plataforma digital; não poderia a plataforma acessar a “riqueza manifestada pela operação mercantil” e não teria meios para discernir os contribuintes do ICMS e aqueles que não seriam por se enquadrarem em regime especiais ou atividade não habituais, o que viola inclusive o princípio da segurança jurídica e da capacidade contributiva⁵².

Sobre a responsabilização pela ausência de documentos fiscais, acrescenta a esses argumentos que a “plataforma digital não tem condições fáticas nem normativas de controlar a regularidade da emissão da documentação fiscal por parte de seus clientes, muitos dos quais sequer são obrigados a tanto”⁵³.

Em sentido contrário ao entendimento pela ilegitimidade da responsabilização das plataformas digitais nessas operações, cabe destacar o julgado da ADI Estadual nº 0040214-33.2020.8.19.0000 pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

Com efeito, o Estado do Rio de Janeiro passou a dispor no art. 18, IX, “a” da Lei Estadual nº 2.657/1996, com a redação da Lei nº 8.795/2020, a responsabilidade da plataforma digital pelas operações com mercadorias físicas, caso controlem o pagamento da transação, o acompanhamento do pedido e se verifique a ausência de emissão de nota fiscal.

A norma foi objeto da ADI Estadual nº 0040214-33.2020.8.19.0000 e foi firmado o entendimento pela constitucionalidade da norma.

Em síntese, o tribunal fluminense entendeu que o fundamento de validade dessa responsabilização se encontra no art. 128 do CTN

52 Ibid., p. 638.

53 Ibid., p. 643.

e acolheu o argumento da Procuradoria do Estado no sentido de que a operacionalização do pagamento e o acompanhamento do pedido denota o vínculo de sua atividade de intermediação com o fato gerador. Por sua vez, a previsão normativa de que, para responsabilizá-la, tenha que verificar a ausência de emissão da nota fiscal, denota que apenas será responsabilizada em situações de quebra do dever de colaboração com a Administração, concorrendo com o inadimplemento, o que torna legítima sua responsabilização.

De todo modo, percebe-se que muito dessas discussões até então travadas sobre a responsabilidade das plataformas digitais sobre os débitos de ICMS se encontram superadas pelo próprio desenho normativo introduzido pelo constituinte reformador e pelo legislador complementar sobre o tema.

Em primeiro lugar, é necessário frisar que essa espécie de responsabilização possui fundamento na própria Constituição Federal que passou a prever, conforme já adiantado no capítulo 3 a expressa hipótese no art. 156-A, § 3º, da CF, introduzido pela EC 132/2023: “Lei complementar poderá definir como sujeito passivo do imposto a pessoa que concorrer para a realização, a execução ou o pagamento da operação, ainda que residente ou domiciliada no exterior”⁵⁴.

Assim, embora as normas dispostas na LC 214/2025 não possam contrariar as disposições de sujeição passiva previstas no CTN, criando situações apartadas de contribuintes e responsáveis apenas para estes tributos, ressalva-se a regulamentação que encontra fundamento de validade na própria Constituição da República, como previsto no art. 156-A, § 3º, da CF.

Ademais, mesmo as críticas relacionadas à impossibilidade de identificar os contribuintes do IBS e da CDA, bem como à impossibilidade de controle sobre a emissão da documentação fiscal, também parecem superadas pelas disposições já analisadas previstas nos §§ 4º e 12 do art. 22 da LC 214/2025.

54 BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Op. cit.

Mecanismos, ainda, como o *split payment*, facilitarão a conformidade fiscal e, caso não ocorra essa modalidade de recolhimento, a responsabilidade das plataformas será afastada caso prestem as informações ao fisco previstas na legislação e tenha sido emitida a documentação fiscal sobre as operações de domiciliados e residentes no país. Inclusive, passam a ter o controle sobre a própria emissão dos documentos fiscais, conforme já analisado na previsão do § 12 do art. 22 da LC 214/2025⁵⁵.

Mesmo sob o prisma do CTN, entende-se que a situação não afronta o art. 128, que prevê a vinculação do responsável ao fato gerador da respectiva obrigação, pois o art. 22 da LC 214/2025 impôs que a responsabilidade apenas exsurge para as plataformas que controlem aspectos essenciais das operações, do que se extrai essa vinculação.

A responsabilidade se compatibiliza com o art. 124, inciso II do CTN (pessoas expressamente designadas por lei), ressaltando-se que a lei complementar (LC 214/2025 que previu essa responsabilidade) encontra fundamento direto na própria Constituição da República (art. 156-A, § 3º, da CF, introduzido pela EC 132/2023).

Por esses fundamentos, conclui-se pela validade e legitimidade do modelo de responsabilidade das plataformas digitais pela CBS e pelo IBS cobrado das operações que intermedeia, nos termos em que delineado pelo art. 156-A, § 3º, da CF, introduzido pela EC nº 132/2023 e art. 22 e seguintes da LC 214/2025.

55 Sobre a responsabilidade por descumprimento do dever de prestar informações ao Fisco, Barreto reconhece a sua legitimidade: “[...] no mais das vezes, será justificada em face da Constituição e da legislação na hipótese de descumprimento de obrigação de prestação de informações a respeito das operações por si intermediadas, conforme as Leis do Estado do Mato Grosso (Lei n. 11.081/2020) e São Paulo (Lei n. 13.918/2009). Com efeito, essa responsabilidade decorrerá de descumprimento de dever instrumental próprio, que se enquadra no art. 113, § 2º, do CTN e não viola o dever de sigilo constante no art. 5º, XII, da CF/1988, conforme a jurisprudência do STF. Logo, a responsabilidade em decorrência de infração poderá ser enquadrada nos arts. 124, II e 128 do CTN, bem como no art. 5º da LC n. 87/1996. Outrossim, na maior parte dos casos, não haverá violação ao princípio da proporcionalidade, uma vez que a Administração Tributária poderá argumentar que, sem a entrega das informações, esta não teria como cobrar o ICMS dos contribuintes, não lhes restando alternativa senão cobrá-lo das plataformas”. *Ibid.*, p. 649.

6. DEMAIS CASOS DE RESPONSABILIDADE

O art. 24 da LC 214/2025 dispõe sobre demais casos de responsabilidade solidária, sem prejuízo de outras previstas no CTN. Nesse ponto, verifica-se uma ampliação dos sujeitos que podem ser cobrados pela obrigação tributária em situações relacionadas precipuamente ao descumprimento de seus deveres de colaboração com o fisco no cumprimento da legislação tributária.

O art. 24, I, prevê que é responsável solidário o sujeito que “adquire, importa, recebe, dá entrada ou saída ou mantém em depósito bem, ou toma serviço, não acobertado por documento fiscal idôneo”.

Cabe ressaltar que norma análoga já é prevista em legislações estaduais do ICMS, a exemplo do correspondente na regulamentação do ICMS paulista, no art. 9, XI, da Lei nº 6.374/1989.

Ocorre que a jurisprudência adotou uma interpretação restritiva acerca da aplicação dessa responsabilidade. Entende-se que o legislador ordinário não observou a regra prescrita pelo art. 124, I, do CTN. Isso porque o art. 124, I, prevê espécie de responsabilidade solidária que exige a presença de interesse comum. Esse interesse é compreendido no sentido de que duas ou mais pessoas se encontrem na mesma posição da operação que constitui o fato gerador da obrigação, a exemplo de dois vendedores, o que não é o caso de pessoas que se encontram em polo distinto da obrigação. Desse modo, esse tipo de responsabilidade tem sido afastado no âmbito do ICMS para o adquirente de boa-fé⁵⁶.

56 TRIBUTÁRIO.ICMS.EMPRESA VENDEDORA.NÃO RECOLHIMENTO ADQUIRENTE DE BOA-FÊ. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. INAPLICABILIDADE. 1. “[...] 3. “Art. 124. São solidariamente obrigadas: I – as pessoas que tenham interesse comum na situação que constitua o fato gerador da obrigação principal” (CTN). 4. Hipótese em que o acórdão recorrido, com base nesse dispositivo legal, reconheceu a responsabilidade objetiva da empresa adquirente pelo pagamento de ICMS não recolhido pela empresa vendedora que realizou a operação mediante indevida emissão de nota fiscal pela sistemática do Simples Nacional, a qual não contém o destaque do imposto. 5. O “interesse comum” de que trata o preceito em destaque refere-se às pessoas que se encontram no mesmo polo do contribuinte em relação à situação jurídica ensejadora da exação, no caso, a venda da mercadoria, sendo certo que esse interesse não se confunde com a vontade oposta manifestada pelo adquirente, que não é a de vender, mas sim de comprar a coisa. 6. A Primeira Seção, quando do julgamento do REsp 1.148.444/MG, submetido à sistemática dos recursos repetitivos, decidiu que “o comerciante de boa-fé que adquire mercadoria, cuja nota fiscal (emitida pela empresa vendedora) posteriormente seja declarada inidônea, pode engendrar o aproveitamento do

De fato, essa modalidade de responsabilidade de terceiros tem sido entendida como aquelas que exigiria a observância do art. 121, I do CTN e, nesse caso, estão sendo afastadas por não se vislumbrar atendido a característica do “interesse comum”.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, preconiza que o legislador ordinário não poderia estabelecer hipóteses outras que não àquelas previstas nos arts. 134 e 135 do CTN⁵⁷.

A expectativa, de fato, é que esse entendimento seja superado no caso da CBS e IBS pelo argumento de que a responsabilidade é veiculada por lei complementar (mesmo *status* do CTN), de modo que não haveria mácula nessa norma sob essa argumentação.

crédito do ICMS pelo princípio da não-cumulatividade, uma vez demonstrada a veracidade da compra e venda efetuada, porquanto o ato declaratório da inidoneidade somente produz efeitos a partir de sua publicação”. 7. In casu, essa razão de decidir, mutatis mutandis, pode ser aplicada ao presente caso, pois, se o adquirente de boa-fé tem o direito de creditar o imposto oriundo de nota fiscal posteriormente declarada inidônea, com maior razão não pode ser responsabilizado pelo tributo que deixou de ser oportunamente recolhido pelo vendedor infrator. 8. Agravo conhecido para dar provimento ao recurso especial”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 1198146/SP. Relator: Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 4 de dezembro de 2018. *Diário de Justiça Eletrônico*: São Paulo, 18 dez. 2018.

57 Confira-se a ementa do julgado na ADI 4845: “Direito Constitucional e Tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Responsabilidade tributária de terceiros por infrações. Lei estadual em conflito com regramento da norma geral federal. Inconstitucionalidade formal. 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade que tem por objeto o parágrafo único do art. 18-C da Lei nº 7.098/1998, acrescentado pelo art. 13 da Lei nº 9.226/2009, do Estado de Mato Grosso, que atribui responsabilidade tributária solidária por infrações a toda pessoa que concorra ou intervenha, ativa ou passivamente, no cumprimento da obrigação tributária, especialmente a advogado, economista e correspondente fiscal. 2. Ainda que a norma impugnada trate exclusivamente de Direito Tributário (CF, art. 24, I) e não de regulamentação de profissão (CF, art. 22, XVI), há o vício de inconstitucionalidade formal. Ao ampliar as hipóteses de responsabilidade de terceiros por infrações, prevista pelos arts. 134 e 135 do Código Tributário Nacional – CTN, a lei estadual invade competência do legislador complementar federal para estabelecer as normas gerais na matéria (art. 146, III, b, da CF). 3. A norma estadual avançou em dois pontos de forma indevida, transbordando de sua competência: (i) ampliou o rol das pessoas que podem ser pessoalmente responsáveis pelo crédito tributário; (ii) dispôs diversamente do CTN sobre as circunstâncias autorizadas da responsabilidade pessoal do terceiro. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Fixação da seguinte tese: “É inconstitucional lei estadual que disciplina a responsabilidade de terceiros por infrações de forma diversa da matriz geral estabelecida pelo Código Tributário Nacional”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4845. Relator: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 13 de fevereiro de 2020. *Diário de Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 4 mar. 2020.

De todo modo, em que pese o entendimento de que essas situações poderiam ser livremente previstas por lei complementar, adota-se o entendimento mais cauteloso de subsumir as situações às normas gerais do CTN, conforme analisado no tópico 2 deste trabalho.

É possível, assim, encontrar fundamento no art. 124, II do e art. 128 do CTN, constatando-se que tais hipóteses de responsabilização de terceiro complementam aquelas já previstas no CTN, isto é, sem excluir aquelas já previstas nas normas gerais desse diploma e, também, sem subverter e afrontar suas disposições gerais.

Note-se que, nas situações previstas no art. 24 da LC 214/2025, o terceiro indicado para ser responsabilizado concorre para a evasão e descumpra seu dever de colaboração com o fisco. São cenários também que os terceiros se encontram de algum modo vinculados à operação tributada, como o adquirente, importador, tomador de serviços e transportador⁵⁸.

Assim, entende-se legítima essa responsabilização, inclusive à luz do CTN.

Prosseguindo na análise, o inciso II do mesmo dispositivo trata da situação dos transportadores, inclusive dos serviços de entrega postal e expressa, que respondem solidariamente em relação ao bem transportado sem documento fiscal ou entregue em local distinto daquele constante no documento fiscal. Essa última hipótese visa coibir fraudes em relação àqueles que intentem pagar alíquota menor por meio da indicação no documento fiscal de destino na localidade dessa menor alíquota, mas, na realidade, o destinatário se encontra em outro lugar, em prejuízo ao recebimento da arrecadação ao real ente de destino.

58 No mesmo sentido Hugo de Brito Machado Segundo conclui também pela legitimação dessa previsão normativa sob o prisma da observância do princípio da intranscendência da pena: “Quanto à responsabilidade por infrações, as disposições do CTN devem ser seguidas não porque constam de lei complementar com status de complementar – algo que a lei em comento, que também é complementar, poderia revogar ou excepcionar -, mas porque decorrem de princípios constitucionais, como aquele segundo o qual a pena – o que inclui a pena pecuniária administrativa – não pode passar da pessoa do infrator. Quando a pessoa concorre com o fato gerador e também com a infração, é legítimo exigir-lhe a penalidade, além do tributo, na condição de responsável. É o caso de quem adquire, imposta, etc., mercadoria sem documentação fiscal idônea”. MACHADO Segundo, Op. cit., p. 40.

Note-se que, no tocante a essa situação, até mesmo os Correios respondem solidariamente, afastando-se expressamente a sua imunidade para essa responsabilização (art. 24, § 1º, da LC 214/2025).

O inciso III trata da responsabilidade dos leiloeiros que deverão fiscalizar, em colaboração ao fisco, o correto recolhimento dos tributos das operações realizadas por leilão, tendo em vista o papel central que figuram nessa atividade.

O inciso IV trata da responsabilidade dos desenvolvedores de *software* ou fornecedores de programas ou aplicativos que contenham comandos ou funções que possam fraudar o cumprimento da legislação.

Nesse ponto, destaca-se que a concretização das normas previstas para a CBS e o IBS tornará imprescindível o uso massivo de tecnologia. Assim, o intuito da norma é precaver o sistema tributário de invenções que consigam fraudar a legislação por meio do uso de *softwares*, programas e aplicativos. É evidente que se trata de responsabilizar o desenvolvedor que agiu com dolo específico em descumprir a legislação e não o desenvolvedor que teve o uso indevido de seu *software* como instrumento da evasão.

O inciso V trata das situações dos sujeitos que concorram por meio de seus atos e omissões para o descumprimento da legislação, seja por meio de ocultação da ocorrência ou valor da operação ou em razão do abuso da personalidade jurídica, caracterizada pelo desvio de finalidade e confusão patrimonial. No caso da ocultação, a responsabilidade se limita ao valor ocultado (art. 24, § 2º, da LC 214/2025)

O inciso VI traz situações específicas para os entrepostos aduaneiros, também atreladas ao descumprimento de seu dever de colaboração com a Administração Tributária consistente em zelar pela conformidade fiscal das operações em que são envolvidas.

Em relação aos grupos econômicos, passou a ser expressamente previsto que a responsabilidade impescinde de ação ou omissão fraudulenta que se enquadre nas mencionadas hipóteses de ocultação do fato gerador ou valor, bem como abuso da personalidade jurídica.

Destaca-se também que o § 5º do art. 24 estabelece a responsabilidade solidária dos rerrefinadores ou coletores autorizados pela Agência

Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) nas aquisições de óleo lubrificante usado ou contaminado de contribuinte sujeito ao regime regular. Trata-se de operações realizadas na cadeia da logística reversa prevista na Resolução Conama nº 362, de 23 de junho de 2005, em que esses produtos, considerados tóxicos pelo meio ambiente, poderão ser reciclados por meio do rerrefino.

O art. 25, por sua vez, prevê que a responsabilidade desses terceiros não se limita apenas ao pagamento do IBS e da CBS, mas também de todos os consectários legais (multa moratória, punitiva, atualização, juros, honorários advocatícios).

Ressalte-se que o art. 24 não encerra todas as hipóteses de responsabilização solidária, pois há outras previsões ao longo da LC 214/2025, a exemplo daquelas nas operações de importação e setor de combustíveis.

Conclui-se que a LC 214/2025 enumerou diversas hipóteses de responsabilidade de terceiros, de modo a envolver agentes que possam influenciar na conformidade fiscal das operações a que estão relacionados. Desse modo, envolvendo-os na responsabilização tributária, é possível que tais sujeitos passem a atuar em verdadeira colaboração com a Administração Tributária na fiscalização e controle do cumprimento da legislação tributária nas relações negociais que participam.

7. CONCLUSÃO

O instituto da sujeição passiva, em relação à CBS e ao IBS, ganha um novo contorno e relevância no que se refere ao seu condão de delimitar o amplíssimo fato gerador desses tributos sobre o consumo e ser determinante para o próprio nascimento da obrigação. A ocorrência do fato gerador, por si só, não fará nascer a obrigação tributária, mas sim a situação de ter sido praticado por sujeito qualificado como contribuinte, em nítida subversão ao tradicional entendimento acerca do antecedente e consequente na norma impositiva tributária.

Fixado esse novo paradigma acerca da sujeição passiva, concluiu-se que a análise desse instituto referente à CBS e ao IBS (regulamentado pela LC 214/2025) não pode ser apartada da observância das normas do Sistema Tributário Nacional, especialmente da Constituição Federal,

dada a supremacia constitucional, e do Código Tributário Nacional, vocacionado a veicular normas gerais em direito tributário.

De fato, ainda que a LC 214/2025 possua a mesma hierarquia formal do Código Tributário Nacional (que também possui *status* de lei complementar), a higidez do Sistema Tributário Nacional impõe a existência de normas gerais a serem observadas pelo legislador de todas as esferas federativas para todos os tributos a serem instituídos e regulamentados. Afasta-se, assim, o entendimento de que a tributação do consumo possa ter um sistema próprio e alheio às normas gerais do CTN, inclusive no tocante à sujeição passiva, embora possa apresentar novos paradigmas e situações que encontram sua lógica na dinâmica da tributação sobre o consumo.

Sob a ótica da tributação sobre o consumo, concluiu-se que melhor seria considerar o contribuinte como o próprio consumidor final, pois é quem se encontra pessoal e diretamente ligado ao fato gerador – ele mesmo praticando a situação prevista como hipótese incidência da tributação do consumo – e, por sua vez, é quem efetivamente arca com o ônus da tributação. Trata-se de delinear os institutos tributários considerando os contornos econômicos da operação de consumo. Desse modo, o contribuinte, consumidor final, integraria propriamente a relação tributária e o fornecedor seria alçado à posição de um agente arrecadador, o qual reteria o tributo do consumidor e o repassaria ao fisco.

Todavia, a LC 214/2025 não positivou esse entendimento. De outro modo, na esteira da tradicional categorização dos tributos indiretos, tal qual o ICMS, manteve o contribuinte tipicamente na figura do fornecedor e o consumidor final, via de regra, alheio à relação jurídica tributária, do que se denota ter mantido o entendimento acerca da distinção entre contribuinte de direito e contribuinte de fato, o que repercute, por exemplo, nas distorções que são criadas no tocante à repetição de indébito desse tributo.

Conforme adiantado, a LC 214/2025 prescreve o fornecedor como típico contribuinte dos tributos ora tratados. O fornecedor precisa possuir determinadas características para ser assim considerado, quais sejam, a prática de atividade econômica, com habitualidade ou em volume que assim a caracterize, ou no exercício de profissão, ainda que não regulamentada.

Constatou-se que, embora a regra seja a existência de habitualidade, o legislador previu determinadas situações de sujeição passiva não habituais (a exemplo do disposto no § 4º do art. 4º da LC 214/2025 e art. 21, II, da LC 214/2025) que são legítimas e atendem à própria lógica da tributação ampla sobre as mais variadas modalidades de consumo.

Cabe destacar que, por sua vez, o legislador, nesse ponto, embora tenha ampliado a tributação para algumas situações não habituais, não estabeleceu indiscriminadamente (salvo na importação) que qualquer operação não habitual sobre bens e serviços poderia ser tributada. De outro modo, o legislador conteve-se por indicar apenas aquelas situações em que fosse possível vislumbrar algum liame da situação com a própria cadeia de consumo, tais quais nas hipóteses acima destacadas.

Assim, o legislador previu também como contribuinte o adquirente no caso de leilão judicial ou aquisição de bem apreendido ou abandonado em licitação pública.

No tocante às importações, a premissa inafastável é que, havendo importação, deve ocorrer a incidência da exação de forma ampla, sendo indicado o importador como o contribuinte típico dessas operações, diante da maior dificuldade de arrecadação em face do fornecedor em território estrangeiro em razão da territorialidade. Há casos também em que é previsto o adquirente ou destinatário como contribuintes, a depender do tipo de operação.

A indicação dos contribuintes da CBS e IBS no art. 21 da LC 214/2025 não compõe rol taxativo, pois o próprio inciso IV prevê outras situações previstas no mesmo diploma normativo, algumas já previstas e outras que ainda poderão ser previstas na lógica do dinamismo das relações de consumo em que novos sujeitos poderão ser identificados, desde que observadas as demais normas do Sistema Tributário Nacional.

A LC 214/2025 estabeleceu expressamente as figuras dos “não contribuintes” que foram excluídos da sujeição passiva na lógica de proteger pequenos fornecedores, entidades que não integram a cadeia econômica com habitualidade e entidades sem fins lucrativos. São eles: condomínio edilício, consórcios privados previstos no art. 278 da Lei nº 6.404/1976, sociedades em conta de participação, nanoempreendedor, produtor rural, transportador autônomo de carga, planos de saúde na

modalidade de autogestão e entidades de previdência complementar fechada. Destaca-se que, para alguns desses sujeitos, foi prevista a opção de poderem se inscrever como contribuinte, cujo benefício consiste em passarem a poder se creditar das aquisições que realizem.

No tocante à responsabilidade, constatou-se que o legislador ampliou as hipóteses de terceiros indicados como responsáveis, ao identificar situações em que o sujeito, embora não pratique o fato gerador, se encontra a ele vinculado em algum grau e desempenha um papel importante na cadeia de consumo (até mesmo central, como no caso das plataformas digitais).

Desse modo, legitimamente previu a responsabilidade desses agentes, com algumas condicionantes, engajando-os em uma atividade colaborativa com a Administração Tributária na fiscalização e controle da observância da legislação nas operações em que são envolvidos, o que, por certo, deve trazer efeitos positivos no tocante à conformidade fiscal, combate ao inadimplemento e evasão fiscal.

Exemplo disso é a responsabilização das plataformas digitais sobre as operações que intermedeia, o que se alinha, inclusive, com as diretrizes internacionais da OCDE.

Uma vez que existem diversas formas de compreensão do que seria uma plataforma digital e variados modelos de responsabilização, verifica-se que o legislador apresentou um desenho mais contido de responsabilização, restringindo-a aos agentes que controlam algum dos elementos essenciais à operação: cobrança, pagamento, definição dos termos e condições ou entrega.

Assim, a plataforma digital que controle algum desses elementos, ainda que domiciliada no exterior, responde:

- a) se o fornecedor for domiciliado ou residente no exterior, solidariamente com o adquirente e em substituição ao fornecedor;
- b) se o fornecedor for nacional: solidariamente como fornecedor.

No segundo caso (fornecedor residente ou domiciliado no país), a norma condiciona a responsabilidade à caracterização de que esse fornecedor seja contribuinte dos tributos, ainda que tenha providenciado seu cadastro como tal, bem como à ausência de emissão de documento fiscal.

Para resguardar as plataformas quanto a essa responsabilidade pela ausência de documentos fiscais, foram-lhes concedidos instrumentos diretos para essa conformidade, passando a ser previsto que elas próprias poderão emitir os documentos fiscais, com a concordância do fornecedor e realizar o pagamento da exação. A Administração Tributária deverá, inclusive, informar para as plataformas quais são os sujeitos não inscritos que se enquadram no conceito de contribuinte para que possam adotar com correção tais providências.

Ademais, há previsão de que a responsabilidade das plataformas digitais, nos casos de fornecedores nacionais e desde que emitida a documentação fiscal, ficará afastada caso prestem as informações ao fisco atinentes aos fornecedores e operações e, se controlarem também o pagamento, aquelas essenciais para a operacionalização do *split payment*.

Perceba-se, assim, que não foi prevista a responsabilidade das plataformas pela mera intermediação, mas, de outro modo, foram previstas diversas travas e amarras para que ela ocorra (a exemplo de não serem responsáveis ao prestarem as informações ao fisco e terem sido emitidos os documentos fiscais em relação aos fornecedores nacionais).

Conforme visto, esse modelo superou diversas críticas que se fazia à responsabilização desses agentes na tributação do ICMS e, inclusive, foi apoiado por plataformas digitais de grande alcance no mercado de consumo nacional.

Ademais, concluiu-se que esse modelo de responsabilidade está em consonância com as normas do Sistema Tributário Nacional, tanto porque encontra fundamento direto na previsão do art. 156-A, § 3º, da CF, quanto porque o controle de algum dos elementos essenciais da operação traduz nítida vinculação ao fato gerador (vinculação essa prevista no art. 128 do CTN como necessária a responsabilização do terceiro).

Por fim, o art. 24 da LC 214/2025 prevê demais casos de responsabilidade solidária, sem prejuízo de outras previstas no CTN. São casos em que também se busca envolver agentes vinculados ao fato gerador para colaborarem com o fisco no controle da observância da legislação tributária.

Desse modo, prevê-se a responsabilidade, por exemplo, de quem adquire, armazena, dá entrada ou saída, mantém em depósito, importa ou transporta bens ou toma serviço, sem o documento fiscal. É previsto também a responsabilidade do leiloeiro sobre os tributos incidentes nas operações que conduzem, dado o seu papel central nessa atividade. Assim como outros casos que visem a coibir fraudes à legislação, como desenvolvedores de *softwares* com dolo específico que seus programas ou aplicativos consigam ardilosamente descumprir a legislação tributária, sujeitos que concorram por seus atos e omissões para esse descumprimento, por meio da ocultação de valores e ocorrência da operação ou abuso de personalidade jurídica, ou ainda fraudes relacionadas a operações de comércio exterior no tocante às figuras dos entrepostos aduaneiros, recintos alfandegados e equiparados.

Vislumbra-se um positivo avanço da legislação no escopo do combate ao inadimplemento e à evasão fiscal relacionados à tributação sobre o consumo. A ampliação da responsabilidade, além de trazer mais sujeitos para a relação tributária, do que se deduz uma maior chance de se lograr êxito na arrecadação, produzirá também o efeito de induzir comportamentos dos próprios agentes econômicos que passarão, em suas relações, a exigir da outra parte a conformidade fiscal para não serem também responsabilizados, o que tende ampliar a preocupação com o *compliance* entre os agentes que atuam na cadeia de consumo.

Esse efeito transcende o mero viés arrecadatório da ampliação da responsabilização, pois, além disso, se mostra essencial para a própria higidez do sistema da tributação do consumo como um todo, atendendo ao princípio da cooperação fiscal que passou a ser positivado no § 3º, art. 145, da CF.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário*. 19. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025.

AVILA, Humberto. Limites constitucionais à instituição do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 56, p. 701-730, 2024. DOI: 10.46801/2595-6280.56.31.2024.2542.

BARRETO, Paulo Ayres. Limites normativos à responsabilidade tributária das operadoras de marketplace. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 45, p. 625-650, 2020. DOI: 10.46801/2595-6280-rdta-45-28.

BITENCOURT, Valeria. Mercado digital: oportunidades e desafios para 2025. *Associação Brasileira de Comércio Eletrônico*, [s. l.], 2025. Disponível em: <https://abcomm.org/noticias/mercado-digital-oportunidades-e-desafios-para-2025/>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728369&filename=PEC%2045/2019. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 fev. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis

à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 1198146/SP. Relator: Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 4 de dezembro de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**: São Paulo, 18 dez. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Decisão monocrática proferida no REsp n. 2.186.988 pela Ministra Regina Helena Costa. **Diário de Justiça Eletrônico Nacional**: Brasília, DF, 15 abr. 2025).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 903.394/AL. Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 24 de março de 2010. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 26 abr. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4845. Relator: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 13 de fevereiro de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 4 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2859. Relator: Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 24 fev. 2016. **Diário de Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 21 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7276. Relatora: Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 9 de setembro de 2024. **Diário de Justiça Eletrônico**, 20 de setembro de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 562276. Relatora: Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 3 de novembro de 2010. **Diário de Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 10 fev. 2011.

Castello, Melissa Guimarães. **Um novo IVA? Os tributos sobre o consumo e a economia digital**. São Paulo: Noeses, 2021.

Cavalcanti, Eduardo Muniz Machado. **Tributação sobre o consumo: CBS, IBS e imposto seletivo**. São Paulo: Forense Jurídico, 2025.

Coêlho, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário brasileiro**. 16. ed., rev., e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

Duque, Felipe. **Reforma Tributária Esquematizada: EC 132/2023 e LC 214/2025 comentadas**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025.

EVANS, David S.; SCHMALENSEE, Richard. **Matchmakers: the new economics of multisided platforms**. Boston: Harvard Business Review Press, 2016.

FERNANDES, Talita Gabriel. Marketplace In: o caminho para a independência ou uma armadilha? **Associação Brasileira de Comércio Eletrônico**, [s. l.], 2025. Disponível em: <https://abcomm.org/noticias/marketplace-in-o-caminho-para-a-independencia-ou-uma-armadilha/>. Acesso em: 20 maio 2025.

González, Thiago Holanda. **Federalismo, tributação e economia digital: desafios e perspectivas para o caso brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

machado Segundo, Hugo de Brito. **Lei Complementar 214/2025 comentada: IBS, CBS e IS**. 2. reimp. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025.

MALPIGHI, Caio Cezar Soares; SCHOUERI, Luís Eduardo; ANDRADE, Leonardo Aguirra de; BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. O Imposto sobre o Consumo e a Figura do Contribuinte em Uma Possível Alteração de Paradigma para a Tributação Indireta no Brasil: deslocando a Incidência da Produção para o Consumo. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 53, p. 415-451, 2023. DOI: 10.46801/2595-6280.53.17.2023.2351.

OBSERVATÓRIO DO COMÉRCIO Eletrônico Nacional. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços**, Brasília, DF, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/observatorio-do-comercio-eletronico>. Acesso em: 19 maio 2025.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The Role of Digital Platforms in the Collection of VAT/GST on Online Sales**. Paris: OECD Publishing, 2019. DOI: 10.1787/e0e2dd2d-en.

Paulsen, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 16 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

PLATAFORMAS PEDEM PARA governo não vetar trava de responsabilidade solidária no ecommerce. **Portal da Reforma Tributária**, [s. l.], 16 jan. 2025. Disponível em: <https://www.reformatributaria.com/plataformas-pedem-para-governo-nao-vetar-trava-de-responsabilidade-solidaria-no-ecommerce/>. Acesso em: 20 maio 2025.

ROCHA, Melina. Análise e proposta do fato gerador do IBS na reforma tributária do Brasil. **JOTA**, [s. l.], 15 maio 2020a. Disponível em: <https://www.jota.info/colunas/politicas-tributarias/analise-e-proposta-do-fato-gerador-do-ibs-na-reforma-tributaria-do-brasil>. Acesso em: 19 maio 2025.

ROCHA, Melina. Afinal, quem deve ser chamado de contribuinte no IBS/IVA. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 14 jul. 2020b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-14/melina-rocha-quem-contribuinte-ibsiva>. Acesso em: 21 maio 2025.

ROCHA, Sérgio André. IBS/CBS sobre locação de temporada por pessoas físicas. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 10 fev. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-10/ibs-cbs-sobre-locacao-por-temporada-por-pessoas-fisicas/>. Acesso em: 19 maio 2025.

STEPHANY, Alex. **The Business of Sharing: Making it in the New Sharing Economy**. London: Palgrave Macmillan, 2015.

SUNDARARAJAN, A. **The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-Based Capitalism**. Cambridge, MA: MIT Press, 2016.

REGIMES JURÍDICOS DIFERENCIADOS DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS (IBS) E DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE BENS E SERVIÇOS (CBS)

Janine Gomes Berger de Oliveira Macatrão¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Disposições gerais sobre os regimes tributários diferenciados; 3. Serviços realizados por profissionais liberais; 4. Serviços de educação, saúde e medicamentos; 4.1. Serviços de educação; 4.2. Serviços de saúde; 4.3. Os medicamentos; 5. Produtos e insumos agropecuários e cesta básica nacional de alimentos; 5.1. Produtos e insumos agropecuários; 5.2. Cesta básica nacional de alimentos; 6. Produções artísticas e comunicação institucional; 6.1. Produções artísticas; 6.2. Serviços de comunicação institucional; 7. Transporte público coletivo de passageiros; 8. Conclusão; 9. Referências bibliográficas.

RESUMO: Este estudo tem por objetivo detalhar e entender quais os regimes diferenciados trazidos pela nova legislação sobre o consumo no Brasil e como essas exceções convivem com os princípios da simplicidade e da neutralidade. Embora o novo sistema preveja legislação única e alíquota uniforme em todo território nacional e que os tributos devam evitar distorcer as decisões de consumo e de organização das atividades econômicas, foram previstas algumas diferenciações que visam atender,

1 Procuradora do Estado de São Paulo. Especialista em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Atualmente em exercício na Subprocuradoria Geral do Contencioso Tributário Fiscal da PGE/SP.

principalmente, a essencialidade de determinados produtos e serviços e as especificidades de determinados setores. Desta forma, foram elencadas as alíquotas: padrão – aplicada de forma geral a todos os bens e serviços; com redução de 30% – incidente apenas sobre a prestação de serviços realizados por profissionais que exercerem atividades intelectuais de natureza científica, literária ou artística, submetidas à fiscalização por conselho profissional; com redução de 60% – que será empregada, dentre outros, aos serviços de educação, saúde e medicamentos, aos produtos e insumos agropecuários, às produções artísticas e à comunicação institucional; e com redução de 100% ou alíquota zero – para os produtos da Cesta Básica Nacional de Alimentos. Por fim, será estudado também um caso de isenção envolvendo o transporte público coletivo de passageiros.

Palavras-chave: Reforma tributária. Emenda Constitucional nº 132/2023. Lei Complementar nº 214/2025. IBS – Imposto sobre Bens e Serviços. CBS – Contribuição Social sobre Bens e Serviços. Regimes Tributários Diferenciados. Princípio da simplicidade. Princípio da neutralidade. Serviços realizados por profissionais liberais. Serviços de educação, saúde e medicamentos. Produtos e insumos agropecuários e cesta básica nacional de alimentos. Produções artísticas e comunicação institucional. Transporte público coletivo de passageiros.

1. INTRODUÇÃO

A promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023 trouxe uma nova perspectiva para a tributação sobre o consumo no Brasil, instituindo o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) em substituição a diversos outros tributos previstos no sistema atual.

A reforma, regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, foi baseada em diversos princípios constitucionais, alguns já existentes em nosso sistema normativo e outros agora introduzidos. Para melhor compreensão do objeto deste estudo, necessária a análise de dois deles, o princípio da simplicidade e o princípio da neutralidade, os quais visam, respectivamente, a racionalização do sistema normativo e

a minimização da influência dos tributos nas decisões econômicas dos agentes tributados.

A regra geral estabelecida foi a da uniformidade, com a aplicação de uma legislação única e de uma alíquota padrão para todas as operações com bens e serviços, em todo o território nacional, vedando-se a concessão de incentivos, benefícios ou regimes favorecidos.

Entretanto, tendo em vista a necessidade e a essencialidade de determinados produtos e serviços, assim como as particularidades dos setores econômicos envolvidos, o próprio texto constitucional excepcionou tal regra ao prever, em caráter excepcional, a possibilidade de regimes diferenciados de tributação, que admitem a aplicação de alíquotas reduzidas.

Assim, estão enumerados quatro tipos de alíquotas: alíquota padrão, alíquota com redução de 30%, alíquota com redução de 60% e alíquota com redução de 100% ou alíquota zero.

Este estudo se debruçará sobre as hipóteses de redução de alíquotas expressamente previstas no texto constitucional, examinando os fundamentos, o alcance e as controvérsias atinentes a algumas delas. Serão abordados, especificamente, os tratamentos tributários concedidos aos serviços prestados por profissionais liberais; aos serviços de educação, saúde e medicamentos; aos produtos e insumos agropecuários e à Cesta Básica Nacional de Alimentos; às produções artísticas e à comunicação institucional; e ao transporte público coletivo de passageiros.

2. DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE OS REGIMES TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS

O IBS e a CBS foram criados pela Emenda Constitucional nº 132/2023, que alterou o sistema tributário nacional, acrescentando ao título VI (Da Tributação e do Orçamento), capítulo I (Do Sistema Tributário Nacional), uma nova Seção V-A (Do Imposto de Competência Compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios) e ao art. 195, o inciso V.

Como previsto nos novos arts. 156-A e 195, V, da Constituição da República, o imposto e a contribuição social supramencionados devem ser instituídos por lei complementar, o que foi feito com a promulgação

da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, que disciplina, no art. 1º:

Ficam instituídos:

I – o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Municípios e Distrito Federal, de que trata o art. 156-A da Constituição Federal; e

II – a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, de que trata o inciso V do caput do art. 195 da Constituição Federal.

Referida reforma também normatizou alguns princípios que devem informar a nova tributação sobre o consumo no Brasil. Dentre eles, para melhor apreensão da matéria objeto desse artigo, merecem destaques os princípios da simplicidade e da neutralidade.

O primeiro foi introduzido no sistema tributário nacional pela Emenda Constitucional já citada, no art. 145, parágrafo 3º: “O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente”³.

Para Leandro Paulsen, “é simples o que pode ser facilmente percebido, compreendido, cumprido, praticado pela generalidade das pessoas, sem necessidade de dispendiosas e qualificadas assessorias, tampouco procedimentos complexos e demorados”⁴.

O mesmo autor traz também a perspectiva da diminuição de atos normativos para a concretização desse princípio:

2 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

3 BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

4 PAULSEN, Leandro. *Reforma Tributária: o sistema tributário nacional após a EC 132/2023 e a LC 214/2025*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 21.

A simplicidade da legislação tributária é obtida por um número pequeno de diplomas e de normas, que não desbordem do necessário. Nesse sentido, deu-se a instituição tanto do IBS quanto da CBS por uma única lei complementar com as mesmas normas aplicáveis a ambos, fazendo as vezes, com vantagens, das milhares de leis municipais, estaduais e federais que cuidavam dos tributos substituídos [...].⁵

Reafirmando a necessidade de simplificação, o art. 156-A, inciso IV, estabelece que o IBS, **terá legislação única e uniforme em todo o território nacional**, reservado à lei ordinária a fixação, por cada ente federativo, da sua alíquota.

Já o segundo veio previsto no art. 156-A, parágrafo 1º, da Constituição da República: “o imposto previsto no caput será informado pelo princípio da neutralidade” e no art. 2º, da Lei Complementar nº 214/2025: “o IBS e a CBS são informados pelo princípio da neutralidade, segundo o qual esses tributos devem evitar distorcer as decisões de consumo e de organização da atividade econômica, observadas as exceções previstas na Constituição Federal e nesta Lei Complementar”.

De acordo com o ensinamento de Hugo de Brito Machado Segundo⁶, o princípio da neutralidade, como definido no próprio texto legal, está presente quando o tributo,

[...] não interfere nas escolhas ou nos comportamentos dos agentes econômicos tributados, vale, dizer, com o tributo, ou sem o tributo, os contribuintes fariam as mesmas coisas, tomariam as mesmas decisões, celebrariam os mesmos contratos, seguiriam os mesmos caminhos [...].

Apenas analisando esses dois princípios, podemos perceber que a reforma tributária foi pautada pela simplificação do complexo sistema tributário brasileiro, que não conta mais com milhares de atos normativos editados pelas três esferas de Poder; assim como pela necessidade de se garantir que as escolhas dos agentes econômicos não sejam influenciadas pelas normas tributárias vigentes.

⁵ Ibid., p. 21.

⁶ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Lei Complementar nº 214/2025 comentada: IBS, CBS e IS*. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025, p. 3.

Para garantir a aplicação prática desses objetivos buscados pelo poder constituinte derivado, a Emenda Constitucional prevê, no art. 156-A, § 1º, inciso VI, que “a alíquota fixada pelo ente federativo na forma do inciso V será a mesma para todas as operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Constituição”⁷ e no inciso X, que o novo tributo sobre o consumo: “não será objeto de concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais relativos ao imposto ou de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, excetuadas as hipóteses previstas nesta Constituição”⁸.

A Lei Complementar nº 214/2025 regulamentou esses mandamentos constitucionais no art. 16 ao disciplinar que a alíquota fixada por cada ente federativo na forma do art. 14 desta Lei Complementar será a mesma para todas as operações com bens ou com serviços, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei Complementar e que as reduções de alíquotas estabelecidas nos regimes diferenciados de que trata o Título IV deste Livro serão aplicadas sobre a alíquota de cada ente federativo.

No tocante à uniformidade das alíquotas e à exceção dos regimes diferenciados, Leandro Paulsen observa que,

O IBS tem como premissa o estabelecimento de um regime abrangente, igualmente aplicável a bens e serviços, inclusive com as mesmas alíquotas, vedando-se incentivos e benefícios e regimes especiais, senão os constitucionalmente previstos. As exceções são *numerus clausus*, porquanto estão restritas às hipóteses constitucionais [...].⁹

No mesmo sentido, as explicações de Hugo de Brito Machado Segundo ao comentar o art. 16 da Lei Complementar 214/2025:

[...] o IVA pode ter algumas alíquotas diferentes, mas apenas nos patamares, e para os setores, previstos na Constituição e regulamentados nesta lei, a fim de que se afaste o que poderia ser considerado o maior mal do ICMS: a multiplicidade de regimes especiais previstos em

7 BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Op cit.

8 Ibid.

9 PAULSEN, Op. cit., p. 175.

termos de acordo, inteiramente à margem da lei, tornando o imposto completamente disforme e assistemático.¹⁰

Dessa forma, a nova legislação para atender aos princípios da simplicidade e da neutralidade, previu legislação única e uniforme em todo o território nacional, assim como as mesmas alíquotas para todas as operações, vedando, quaisquer vantagens e diferenciações, sendo as exceções *numerus clausus* e já estabelecidas na Constituição Federal, não sendo possível o estabelecimento de outras pela lei complementar que regulamenta o tributo ou atos normativos subsequentes.

Thais Romero Veiga Shingai e Breno Ferreira Martins Vasconcelos ao analisarem os regimes diferenciados ponderam que:

A existência de tratamentos diferenciados no IBS e na CBS, apesar de ser passível de críticas técnicas, não compromete o princípio da simplicidade agora aplicável ao sistema tributário, como ocorria no sistema de tributação do consumo anterior. Isso se deve ao fato de que as alíquotas reduzidas e zero serão aplicadas de modo uniforme em todo território nacional. Assim, sempre que um bem ou serviço for contemplado com um tratamento diferenciado, a redução da alíquota será a mesma em todas as operações, independentemente do ente federativo de destino, garantindo maior previsibilidade e simplificação no cumprimento das obrigações tributárias [...].¹¹

A exceção já veio estabelecida na Emenda Complementar (EC) nº 132/2003 ao disciplinar no art. 9º que: a lei complementar que instituir o imposto de que trata o art. 156-A e a contribuição de que trata o art. 195, inciso V, ambos da Constituição Federal, poderá prever os regimes diferenciados de tributação de que trata este artigo, desde que sejam uniformes em todo o território nacional e sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação da esfera federativa.

10 MACHADO SEGUNDO, Op. cit., p. 30.

11 SHINGAI, Thais Romero Veiga; VASCONCELOS, Breno Ferreira Martins. **Manual da reforma tributária: aspectos práticos do imposto sobre bens e serviços, da contribuição sobre bens e serviços e do imposto seletivo**. Barueri: Atlas, 2025, p. 135.

O § 1º trouxe uma lista de bens e serviços beneficiados com redução de 60% das alíquotas dos tributos, sendo vedada, pelo § 2º, a fixação de percentual de redução diferente desse previsto. O § 3º, por sua vez, elenca as hipóteses de redução em 100% das alíquotas e o § 12 estabelece as operações beneficiadas com redução de 30%.

A maioria das situações acima descritas foram disciplinadas no Título IV, do Livro I, da Lei Complementar nº 214/2025, que trata dos regimes diferenciados do IBS e da CBS (arts. 126 a 171), entretanto, temos previsão de redução de alíquotas em outros artigos como o que dispõe sobre a cesta básica nacional de alimentos (art. 125).

Cumprindo, ainda, registrar que o § 10 do art. 9º da EC nº 132/2023 prevê que os regimes diferenciados de que trata o dispositivo serão submetidos a avaliação quinquenal de custo-benefício, podendo a lei fixar regime de transição para a alíquota padrão, caso se conclua que os benefícios produzidos não são suficientes para justificar a redução da carga tributária e a avaliação deverá examinar, também, o impacto na promoção da igualdade entre homens e mulheres¹².

Por fim, para concluirmos essa visão geral sobre os regimes diferenciados, mister pontuar sua diferença para os regimes tributários específicos. Apesar da nomenclatura sugerir alguma semelhança, o direito tributário trata de forma diferente esses dois tipos de regimes, que possuem naturezas e âmbito de aplicação diversos.

O regime tributário específico não traz, necessariamente, um benefício econômico para o contribuinte, mas estabelece regras próprias de tributação tendo em vista a complexidade do setor envolvido.

Ele está previsto no art. 156-A, § 6º, da Constituição da República e engloba as seguintes atividades: setor de combustíveis e lubrificantes, serviços financeiros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde, concursos de prognósticos, sociedades cooperativas, serviços de hotelaria, parques de diversão e temáticos, agências de viagem e

12 Art. 9º [...]

§ 11. A avaliação de que trata o § 10 deverá examinar o impacto da legislação dos tributos a que se refere o *caput* deste artigo na promoção da igualdade entre homens e mulheres. BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Op cit..

de turismo, bares e restaurantes, atividade esportiva desenvolvida por Sociedade Anônima do Futebol, aviação regional, operações alcançadas por tratado ou convenção internacional e serviços de transporte coletivos de passageiros rodoviário intermunicipal e interestadual, ferroviário e hidroviário.

3. SERVIÇOS REALIZADOS POR PROFISSIONAIS LIBERAIS

A inclusão dos serviços prestados pelos profissionais liberais, no regime diferenciado, foi feita pelo art. 9º, § 12¹³, da EC nº 132/2023.

A Lei Complementar nº 214/2025 elencou, no art. 127, 18 categorias profissionais, que exercem atividades intelectuais, de natureza científica, literária ou artística e que são submetidas à fiscalização por conselhos profissionais. São elas:

- I – administradores;
- II – advogados;
- III – arquitetos e urbanistas;
- IV – assistentes sociais;
- V – bibliotecários;
- VI – biólogos;
- VII – contabilistas;
- VIII – economistas;
- IX – economistas domésticos;
- X – profissionais de educação física;
- XI – engenheiros e agrônomos;
- XII – estatísticos;

13 Art. 9º [...]

§ 12. A lei complementar estabelecerá as operações beneficiadas com redução de 30% (trinta por cento) das alíquotas dos tributos de que trata o caput relativas à prestação de serviços de profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, desde que sejam submetidas a fiscalização por conselho profissional. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.** Op. cit.

XIII – médicos veterinários e zootecnistas;

XIV – museólogos;

XV – químicos;

XVI – profissionais de relações públicas;

XVII – técnicos industriais; e

XVIII – técnicos agrícolas.

O regime diferenciado, com redução de 30% da alíquota, que será fixada por lei específica a ser editada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, será aplicado tanto quando o serviço for prestado por pessoa física, quanto por pessoa jurídica.

No que se refere às pessoas físicas, é necessário que o serviço prestado esteja vinculado à respectiva habilitação profissional.

Já no tocante às pessoas jurídicas, é preciso o cumprimento, de forma cumulativa, dos seguintes requisitos: os sócios devem possuir habilitações profissionais relacionadas com o objetivo da sociedade e serem submetidos à fiscalização por conselhos profissionais, não podem ter como sócios pessoas jurídicas e nem serem sócias de outras pessoas jurídicas e as atividades finalísticas precisam ser realizadas diretamente pelos sócios.

Algumas discussões existem na tributação desses serviços pelos Municípios (ISS) que se opõem à aplicação de tratamento diferenciado previsto no Decreto-Lei nº 406/1968 e, posteriormente, na Lei Complementar nº 116/2003 e criam dificuldades para o reconhecimento da sociedade como de profissionais.

A Lei Complementar em análise, para afastar qualquer dúvida, previu no § 2º, do artigo ora em análise, que não importa, para a redução da alíquota, a utilização de auxiliares ou colaboradores para a realização de atividades meio, a natureza jurídica da sociedade, a forma de distribuição dos lucros e a reunião de diferentes profissionais, desde que todos estejam previstos no rol do artigo e que cada um atue em sua área profissional.

Por fim, importante destacar que os serviços prestados por esses profissionais são de natureza essencialmente intelectual, com utilização

de mão de obra qualificada e com emprego quase zero de insumos. Dessa forma, não há geração de créditos e o imposto incidirá praticamente sobre todo o valor do serviço.

Nesse sentido, o entendimento de Hugo de Brito Machado Segundo:

É preciso atenção ao fato de que tais serviços, por envolverem essencialmente o trabalho intelectual de quem os presta, comportam poucas possibilidades de apropriação de créditos, diversamente do que ocorre em setores do comércio ou da indústria, ou mesmo de serviços em que há uso mais intenso de matéria-prima, cujo custo responde por parcela significativa do preço final.

Daí a pertinência do regime diferenciado: não se trata de seletividade destinada a graduar o ônus conforme a capacidade presumida do comprador, o que é ineficiente, inadequado, e mais bem resolvido com adequação do gasto público ou adoção de sistema de *cashback*. Trata-se de algo relacionado a particularidades do próprio setor, cujo pouco potencial de aproveitamento de crédito (crédito este que responde por uma alíquota elevada na saída) justifica a específica e excepcional alíquota mais baixa.¹⁴

Quando essas atividades são contratadas por pessoas jurídicas contribuintes do IBS e CBS, conforme explica Thais Romero Veiga Shingai e Breno Ferreira Martins Vasconcelos, elas poderão se creditar integralmente desses tributos incidentes sobre o valor da contraprestação, de modo que, nesses casos, o percentual da alíquota é neutro. O tratamento diferenciado, portanto, é relevante aos serviços tomados por consumidor final, que suporta o IBS e a CBS como custo¹⁵.

4. SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E MEDICAMENTOS

O art. 9º da Emenda Constitucional nº 132/2023 também incluiu, agora no § 1º¹⁶, as operações beneficiadas com redução de alíquota em

14 MACHADO SEGUNDO, Op. cit., p. 149.

15 SHINGAI; VASCONCELOS, Op. cit., p. 137.

16 § 1º A lei complementar definirá as operações beneficiadas com redução de 60% (sessenta por cento) das alíquotas dos tributos de que trata o caput entre as relativas aos seguintes bens e serviços:

60%, entre elas os serviços de educação (inciso I), serviços de saúde (inciso II) e medicamentos (inciso V).

A regulamentação está prevista nos arts. 129, 130 e 133 da Lei Complementar nº 214/2025.

4.1. Serviços de educação

Nos termos do art. 129 da Lei Complementar nº 214/2025, os serviços de educação beneficiados com a redução de 60% da alíquota serão somente aqueles previstos no anexo II.

Referido dispositivo elenca os seguintes serviços: ensino infantil, inclusive creche e pré-escola; ensino fundamental; ensino médio; ensino técnico de nível médio; ensino para jovens e adultos destinados àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria; ensino superior, compreendidos os cursos e programas de graduação, pós-graduação, de extensão e cursos sequenciais; ensino de sistemas linguísticos de natureza visomotora e de escrita tátil; ensino de línguas nativas de povos originários; e educação especial destinada a pessoas com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de modo isolado ou agregado a qualquer das etapas de educação tratadas no Anexo.

Incidirá alíquota cheia sobre todos os demais serviços de educação não previstos no anexo citado e não regulamentados pelo Ministério da Educação (MEC), como cursos de idiomas, culinária, costura, mecânica etc., assim como sobre vendas de bens ou outros serviços prestados pela instituição de ensino.

4.2. Serviços de saúde

Nos mesmos moldes de outros dispositivos, não são todos e quaisquer serviços de saúde que serão beneficiados com a redução da

I – serviços de educação;

II – serviços de saúde;

[...]

V – medicamentos. BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Op. cit.

alíquota, mas apenas aqueles previstos no rol taxativo do Anexo III da Lei Complementar, dentre eles, serviços cirúrgicos, ginecológicos e obstétricos, psiquiátricos, de atendimento de urgência, odontológicos, laboratoriais, de vacinação, de nutrição e de ambulância.

O parágrafo único esclarece que não integra a base de cálculo do IBS e da CBS os valores glosados pela auditoria médica dos planos de assistência à saúde e não pagos. Isso porque nesses casos a operação não terá sido onerosa. Thais Romero Veiga Shingai e Breno Ferreira Martins Vasconcelos salientam que essa previsão gera grande ganho de segurança jurídica para os prestadores de serviços de saúde, pois, no sistema anterior à reforma, o Ato Declaratório Interpretativo SRF 1, de 2004, equiparou os valores glosados a vendas canceladas para fins de apuração de Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins), mas na esfera municipal nem todas as legislações permitem que esses valores deixem de ser tributados pelo Imposto sobre Serviços (ISS)¹⁷.

A diminuição da alíquota visa garantir o acesso amplo à saúde, o que deve refletir nos preços dos procedimentos e consultas e no maior investimento em infraestruturas e serviços.

Nesse sentido o informativo Totvs, ao explicar a reforma tributária no setor da saúde, apresenta que a diminuição das alíquotas proporcionará uma redução significativa nos custos tributários para hospitais, clínicas e consultórios médicos. Com uma carga tributária mais baixa sobre os serviços prestados, essas instituições poderão manter os preços mais acessíveis aos pacientes, além de aumentar sua competitividade no mercado. Prossegue afirmando que com a diminuição da carga tributária, hospitais e clínicas poderão investir mais na melhoria da qualidade dos serviços prestados. Isso facilitará o crescimento do setor e aumentará a competitividade, beneficiando o mercado e os pacientes¹⁸.

17 SHINGAI; VASCONCELOS, Op. cit., p. 137.

18 REFORMA TRIBUTÁRIA: SEGMENTO Saúde. Totvs, [s. l.], [2025]. Disponível em: <https://Espacolegislacao.Totvs.Com/Reforma-Tributaria-Segmento-Saude>. Acesso em: 16 set. 2025.

Mister salientar que apenas os serviços de saúde destinados aos humanos foram incluídos no benefício tributário, ficando excluídos os serviços de saúde aos animais.

4.3. Os medicamentos

Os medicamentos também foram incluídos no art. 9º, inciso V, da EC nº 132/2023. O § 13 incluiu entre os medicamentos, as composições para nutrição enteral ou parenteral e as composições especiais e fórmulas nutricionais destinadas às pessoas com erros inatos do metabolismo.

Os medicamentos estão previstos em dois capítulos diferentes da Lei Complementar nº 214/2025: Capítulo III – Da redução em sessenta por cento das alíquotas do IBS e da CBS e Capítulo IV – Da redução a zero das alíquotas do IBS e da CBS.

O art. 133 traz a redução em 60% sobre fornecimento de medicamentos registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) ou manipulados, ressalvados aqueles sujeitos à alíquota zero previstos no art. 146, assim como ao fornecimento das composições para nutrição enteral e parenteral, composições especiais e fórmulas nutricionais destinadas às pessoas com erros inatos do metabolismo, relacionados no Anexo VI (§ 1º).

A redução prevista nesse dispositivo aplica-se a todos os medicamentos industrializados ou importados, registrados na Anvisa, ou produzidos por farmácia de manipulação, desde que tenham firmado compromisso de conduta ou cumpram sistemática estabelecida pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), isso para assegurar que a diminuição da carga tributária seja de fato repassada ao preço final dos remédios.

O Comitê Gestor do IBS e o Ministro de Estado da Fazenda, ouvido o Ministério da Saúde, por ato conjunto, poderão incluir outras composições de que trata o § 1º, do art. 133, desde que inexistentes quando da publicação da lei complementar e que sirvam às mesmas finalidades, fazendo revisão a cada 120 dias. Essa reavaliação será feita independentemente da avaliação quinquenal prevista no art. 475.

Por outro lado, o art. 146 traz a redução da alíquota a zero para os medicamentos previstos no Anexo XIV, assim como para os demais medicamentos e composições elencadas no Anexo VI, quando adquiridos por órgãos da administração pública direta, autarquias e fundações públicas e entidades de saúde imunes ao IBS e à CBS que possuam Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) por comprovação de prestação de serviços aos SUS, desde que registrados na Anvisa.

A inclusão de medicamentos inexistentes na data da publicação da lei complementar também está prevista, desde que atendam as mesmas finalidades e cujos limites de preços tenham sido estabelecidos pela CMED. A inserção será feita por ato conjunto, editado anualmente, pelo chefe do Poder Executivo da União e do Comitê Gestor do IBS, ouvido o Ministério da Saúde. Também realizada além da avaliação quinquenal.

O § 4º traz, ainda, a possibilidade de inclusão de medicamentos, a qualquer momento, por ato conjunto do Ministério da Fazenda e do Comitê Gestor do IBS, em caso de emergência de saúde pública reconhecida pelo Poder Legislativo. A duração da redução de alíquota será apenas pelo período da emergência e se limitará à localidade afetada.

5. PRODUTOS E INSUMOS AGROPECUÁRIOS E CESTA BÁSICA NACIONAL DE ALIMENTOS

5.1. Produtos e insumos agropecuários

Continuando na redução de 60% da alíquota do IBS e da CBS, a Emenda Constitucional traz, no art. 9º, os produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais *in natura* (inciso X) e insumos agropecuários e aquícolas (inciso XI).

Os primeiros foram regulamentados pelo art. 137 da LC nº 214/2025 e não há qualquer anexo para reduzir a sua abrangência, sendo a diminuição do tributo aplicada para todos os produtos, desde que comercializados *in natura*, sem passar por nenhum processo de industrialização.

A exceção fica por conta de terem sido submetidos a secagem, limpeza, debulha, descaroçamento, congelamento, resfriamento ou simples acondicionamento (§ 1º).

A razão da redução da alíquota para esses produtos, conforme Hugo de Brito Machado Segundo: “não é tanto a sua essencialidade, mas o fato de se encontrarem no início da cadeia produtiva, com poucas operações antecedentes que gerem créditos a serem abatidos”¹⁹.

Já os segundos estão disciplinados no artigo seguinte da lei complementar acima citada (art. 138). Não são quaisquer insumos agropecuários que possuem regime diferenciado, mas apenas aqueles previstos no anexo IX, entre eles, fertilizantes, corretivos de solo, bioinsumos, inseticidas, diversos tipos de ácidos para produção de fertilizantes, mudas de plantas, sementes, vacinas, soros e medicamentos veterinários, embriões e sêmen, rações, ovos fertilizados, serviços ligados ao tema etc.

Ademais, para fazer jus à redução da alíquota além de estar previsto no anexo IX, é igualmente necessário, quando exigido, que esses insumos estejam registrados no órgão competente do Ministério da Agricultura e Pecuária (§ 1º).

Da mesma forma que previsto para medicamentos, haverá revisão periódica da lista constante no anexo IX, envolvendo os mesmos agentes, critérios e prazos (§ 10).

Ao conceder uma diminuição no valor do tributo para agrotóxicos, o constituinte derivado não levou em consideração ser a preservação do meio ambiente um dos pilares da Constituição da República, com referência em diversos artigos (arts. 23, VI, 129, III, 145, § 3º, 170, VI e 225, § 1º, VII).

Ademais, mister destacar que pende de julgamento no Colendo Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.553 impetrada em face do Convênio Confaz 100/1997 e do Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011 que prevê, sucessivamente, a redução da base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nas saídas interestaduais de agrotóxicos e a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para substâncias relacionadas a agrotóxicos.

19 MACHADO SEGUNDO, Op. cit., p. 155.

Na mesma esteira foi movida contra a Emenda Constitucional nº 132, pelo Partido Verde (PV), a primeira ADI nº 7.755, que sustenta ser a norma incompatível com a Constituição Federal ao violar o direito ao meio ambiente equilibrado, direito à saúde e ao princípio da seletividade tributária, por conceder benefício a produtos considerados nocivos.

5.2. Cesta básica nacional de alimentos

A cesta básica nacional de alimentos foi criada pelo art. 8º da Emenda Constitucional nº 132/2023, que trouxe como diretrizes a diversidade regional e cultural, a saudabilidade da alimentação, assim como sua adequação nutricional.

O mesmo dispositivo previu, em seu parágrafo único, que a Lei Complementar definirá os alimentos que comporão a cesta básica, sobre os quais as alíquotas do IBS e da CBS serão reduzidas a zero.

Apesar dessa previsão de redução de alíquota, a Cesta Básica Nacional de Alimentos (CBNA) não foi prevista, pela Lei Complementar nº 214/2025 no título IV, destinado aos regimes diferenciados; mas sim no título III que trata da devolução personalizada do IBS e da CBS (*cashback*) e da cesta básica nacional de alimentos.

O art. 125 da norma supracitada disciplina que:

Ficam reduzidas a zero as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre as vendas de produtos destinados à alimentação humana relacionados no Anexo I desta Lei Complementar, com a especificação das respectivas classificações da NCM/SH, que compõem a Cesta Básica Nacional de Alimentos, criada nos termos do art. 8º da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 126 desta Lei Complementar às reduções de alíquotas de que trata o caput deste artigo.²⁰

20 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

Apesar de estar situada em título diferente, a Cesta Básica Nacional de Alimentos teve as alíquotas de IBS e CBS reduzidas a zero, assim sua natureza pode ser considerada de regime diferenciado.

Ademais, dispositivos previstos para o regime diferenciado serão aplicados à cesta básica, conforme parágrafo único acima transcrito.

O Anexo I traz um rol de 26 produtos destinados à alimentação humana, como alguns tipos de arroz, leite, manteiga, feijões, farinha de trigo, açúcares, cafés etc., excluídos os produtos hortícolas, frutas e ovos, que estão relacionados no Anexo XV.

Esses últimos produtos, nos quais se incluem os ovos, frutas, plantas, raízes, tubérculos, cocos etc., foram disciplinados pelo art. 148 da Lei Complementar e também tiveram suas alíquotas reduzidas a zero. Eles podem ser inteiros, cortados em fatias ou pedaços, ralados, torneados, desfolhados, lavados higienizados, embalados, frescos, resfriados ou congelados, mesmo que misturados.

6. PRODUÇÕES ARTÍSTICAS E COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL

6.1. Produções artísticas

Da mesma forma, serão beneficiadas com a redução de 60% da alíquota padrão, nos termos do art. 9º, § 1º, inciso XII, da Emenda Constitucional nº 132/2023: produções artísticas, culturais, de eventos, jornalísticas e audiovisuais nacionais, atividades desportivas e comunicação institucional.

A regulamentação está prevista nos arts. 139 e 140 da Lei Complementar nº 214/2025.

No que tange às produções artísticas, o art. 139 traz um rol: espetáculos teatrais, circenses e de dança, shows musicais, desfiles carnavalescos, feiras, exposições, obras de arte etc., assim como um anexo listando os serviços englobados (Anexo X).

Uma das principais críticas referentes ao art. 139 está na restrição feita às produções realizadas no país que contenham majoritariamente obras artísticas, musicais, literárias ou jornalísticas de autores brasileiros ou interpretadas majoritariamente por artistas brasileiros (§ 1º) e às obras de arte produzidas apenas por artistas brasileiros (§ 3º).

O princípio da neutralidade, já amplamente estudado, base da Reforma Tributária, foi completamente negligenciado por esse artigo, pois, ao se restringir a aplicação do regime diferenciado às produções nacionais ou àquelas realizadas somente por brasileiros, haverá interferência direta da tributação nas decisões dos agentes econômicos.

Incidirá alíquota reduzida sobre uma produção artística, cultural, jornalística, audiovisual ou evento, se a maioria ou a totalidade dos bens ou serviços forem produzidos ou prestados por cidadãos brasileiros. Assim, a escolha acabará sendo feita com base em um incentivo fiscal. Na produção de um filme, por exemplo, a escolha de diretores e atores nacionais, de músicas compostas e interpretadas por artistas brasileiros, influenciará no montante do imposto a ser recolhido.

Outro questionamento feito ao artigo ora em estudo, ao aplicar tributos internos diferentes sobre o consumo de bens e serviços nacionais dos estrangeiros, é a infração a acordos internacionais firmados pelo nosso país, como exposto por Hugo de Brito Machado Segundo,

Para além de questionamentos relacionados à igualdade tributária, tem-se, no caso, violação a incontáveis compromissos internacionais firmados pelo Brasil, por meio dos quais nosso país se compromete a tratar de modo igual ou equivalente o produto ou o serviço estrangeiro, e o nacional, no que tange a tributos internos [...].²¹

Por fim, no tocante às produções artísticas, é importante frisar que foi previsto um outro benefício importante que não existe atualmente, que é a possibilidade de creditamento.

Segundo o assessor da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária (Sert) do Ministério da Fazenda, João Pedro Nobre, em evento promovido pela NordesteLAB:

Hoje, as produções pagam ISS para os municípios e não se creditam, e isso vira custo”, disse Nobre. Com a implementação da Reforma Tributária, além dos créditos tributários relacionados à própria realização – a montagem de um palco, por exemplo –, as produtoras poderão recuperar impostos pagos na aquisição de insumos como energia elétrica

21 MACHADO SEGUNDO, Op. cit., p. 158.

e na compra de bens imateriais e direitos autorais para a execução do espetáculo. Todo o imposto pago ao longo da cadeia produtiva irá gerar crédito. Dessa forma, a Reforma Tributária irá desonerar as produções nacionais artísticas e culturais.²²

6.2. Serviços de comunicação institucional

Também os serviços de comunicação institucional realizados para a administração pública direta, autarquias e fundações públicas terão a aplicação de alíquota diferenciada, com redução de 60% sobre a padrão.

O art. 140 da Lei Complementar nº 214/2025 elenca os seguintes serviços: aqueles direcionados ao planejamento, criação, programação e manutenção de páginas eletrônicas, monitoramento e gestão de redes sociais e otimização de páginas e canais digitais para mecanismos de buscas e produção de mensagens, infográficos, painéis interativos e conteúdo institucional; serviços de relações com a imprensa, que reúnem estratégias organizacionais para promover e reforçar a comunicação dos órgãos e das entidades contratantes com seus públicos de interesse, por meio da interação com profissionais da imprensa; e serviços de relações públicas, que compreendem o esforço de comunicação planejado, coeso e contínuo que tem por objetivo estabelecer adequada percepção da atuação e dos objetivos institucionais, a partir do estímulo à compreensão mútua e da manutenção de padrões de relacionamento e fluxos de informação entre os órgãos e as entidades contratantes e seus públicos de interesse, no país e no exterior.

Esse dispositivo legal não se confunde com a previsão do art. 473 da mesma lei complementar. Enquanto o art. 170 traz a aplicação de uma alíquota menor àqueles que prestarem determinados serviços de comunicação para pessoas jurídica de direito público, o art. 473 trata da distribuição do produto da arrecadação sobre as aquisições de bens e serviços pela administração pública direta, autarquias e fundações

22 FAZENDA DESTACA BENEFÍCIO do creditamento para produções artísticas e culturais permitido pelo novo sistema tributário. **Ministério da Fazenda**, Brasília, DF, 8 ago. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/fazenda-destaca-beneficio-do-creditamento-para-producoes-artisticas-e-culturais-permitido-pelo-novo-sistema-tributario>. Acesso em: 27 ago. 2025.

públicas destinado integralmente ao ente contratante. O parágrafo único do presente artigo reforça que se os adquirentes dos serviços não forem as pessoas tratadas no *caput* incidirá a alíquota padrão.

7. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS

Diferente da maioria dos casos desse artigo, o transporte público coletivo de passageiros rodoviário e metroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano, sob regime de autorização, permissão ou concessão pública não tem previsão de alíquota reduzida, mas sim de isenção, conforme o art. 157 da Lei Complementar nº 214/2025.

Apesar do resultado prático parecer o mesmo, isenção e alíquota zero não se confundem. Na isenção ocorre a anulação dos créditos relativos às operações anteriores (art. 51 da Lei Complementar nº 214/2025), enquanto nas operações sujeitas a alíquota zero, esses créditos são mantidos (art. 52).

O autor Hugo de Brito Machado Segundo salienta a diferença entre alíquota zero e isenção, ensinando que

Embora o resultado prático seja aparentemente o mesmo, há uma diferença, criada pela forma como nesta lei se trata a isenção e a alíquota zero. Nesta última, preservam-se os créditos, ao passo que na primeira, em regra, não. Assim, fosse concedida alíquota zero aos serviços de transportes referidos neste artigo, com o tempo as empresas encarregadas de prestá-lo teriam muitos créditos acumulados, e pleiteariam sua restituição, relativamente aos bens e serviços dos quais fossem adquirentes ou tomadoras, e que fossem previamente onerados por CBS e IBS. Com concessão de isenção, os créditos se perdem e o problema (para o Fisco) se resolve [...].²³

São considerados para fins da isenção prevista nesse artigo, como serviço de transporte público coletivo de passageiros, aquele acessível a toda a população mediante cobrança individualizada, com itinerários e preços fixados pelo poder público; como transporte terrestre rodoviário o realizado sobre vias urbanas e rurais; como transporte metroviário

23 MACHADO SEGUNDO, Op. cit., p. 173-174.

aquele feito através de ferrovias, abrangendo trens urbanos, metrô, veículos leves sobre trilhos e mon trilhos; como transporte de passageiros de caráter urbano o realizado no território do município; como transporte de passageiros de caráter semiurbano quando o deslocamento for intermunicipal, interestadual ou internacional entre localidades próximas de característica urbana ou metropolitana; e, por fim, como transporte de passageiros de caráter metropolitano se o serviço for prestado entre municípios que pertencem a uma mesma região metropolitana.

8. CONCLUSÃO

A Emenda Constitucional nº 132/2023, ao adotar o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, trouxe para a legislação pátria um sistema amplamente adotado no mundo, com os objetivos principais de simplificar, trazer mais transparência e eficiência ao nosso sistema tributário.

Embora o novo sistema de tributação sobre o consumo tenha sido construído com base nos princípios da simplicidade e da neutralidade, dentre outros, fatores de natureza política, econômica e social trouxeram exceções que podem comprometer, de certa maneira, a aplicação prática desses ideais.

As justificativas para a previsão de tais regimes são baseadas ora na necessidade e essencialidade dos produtos e serviços, como nos casos de serviços de educação, saúde, medicamentos, cultura, garantia de acesso à alimentação por meio da Cesta Básica Nacional de Alimentos e de transporte público coletivo de passageiros, ora em razão de ordem técnica e estrutural, como no caso dos serviços prestados por profissionais liberais e dos produtos agropecuários *in natura*, cuja baixa apropriação de créditos na cadeia produtiva justifica uma alíquota reduzida para evitar uma onerosidade desproporcional.

Nos regimes diferenciados analisados, podemos identificar alguns casos em que o legislador derivado desviou ainda mais dos princípios norteadores da reforma. Por exemplo, no tratamento concedido às produções artísticas e culturais, cuja restrição do benefício a conteúdos e artistas majoritariamente nacionais representa uma violação manifesta ao princípio da neutralidade; e a inclusão de insumos agropecuários como os agrotóxicos em regime favorecido, que suscita debate acerca de

sua compatibilidade com os mandamentos constitucionais de proteção à saúde e ao meio ambiente, questão já judicializada perante o Supremo Tribunal Federal.

De toda forma, embora o regime diferenciado mitigue a simplicidade e a neutralidade almejadas, a sua inclusão de forma expressa na Carta Magna, com previsão de que as alíquotas reduzidas sejam uniformes em todo o território nacional, e a instituição de um mecanismo de avaliação quinquenal do custo-benefício são salvaguardas importantes contra a instituição desordenada de benefícios que ocorria no sistema anterior.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária.. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. **Tributação sobre o consumo: CBS, IBS e imposto seletivo**. São Paulo: Forense Jurídico, 2025.

FAZENDA DESTACA BENEFÍCIO do creditamento para produções artísticas e culturais permitido pelo novo sistema tributário. **Ministério da Fazenda**, Brasília, DF, 8 ago. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/fazenda-destaca-beneficio-do-creditamento-para-producoes-artisticas-e-culturais-permitido-pelo-novo-sistema-tributario>. Acesso em: 27 ago. 2025.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Lei Complementar 214/2025 comentada: IBS, CBS e IS**. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025.

PAULSEN, Leandro. **Reforma Tributária: o sistema tributário nacional após a EC 132/2023 e a LC 214/2025**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

REFORMA TRIBUTÁRIA: SEGMENTO Saúde. Totvs, [s. l.], [2025]. Disponível em: <https://Espacolegislacao.Totvs.Com/Reforma-Tributaria-Segmento-Saude>. Acesso em: 16 set. 2025.

SHINGAI, Thais Romero Veiga; VASCONCELOS, Breno Ferreira Martins. **Manual da Reforma Tributária**: aspectos práticos do imposto sobre bens e serviços, da contribuição sobre bens e serviços e do imposto seletivo. Barueri: Atlas, 2025.

O FATO GERADOR DO IBS: PREVISÃO CONSTITUCIONAL E DISCIPLINA LEGAL

José Maria Zanuto¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Critérios para a definição do fato gerador do IBS; 2.1 O modelo de atribuição de competência para a instituição de impostos adotado pela Constituição Federal; 3. Diretrizes constitucionais para a definição do fato gerador do IBS; 3.1 Características gerais do IBS; 4. As hipóteses constitucionais de incidência do IBS; 4.1 Dupla materialidade constitucional; 5. A LC 214/2025 e a definição do fato gerador do IBS; 6. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO: O presente artigo examina o “fato gerador” do novo Imposto sobre Bens e Consumo (IBS) acrescentado pela Emenda Constitucional (EC) 132/2023, principal alteração – ao lado da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) – da tributação do consumo promovida pela Reforma Tributária. Em especial, busca delimitar e compreender as novas premissas para a definição e a interpretação do fato gerador do IBS, superando o modelo tradicional de atribuição de competência pautado, até então, na definição de um “conceito constitucional” do fato – materialidade constitucional – sobre o qual deveria incidir o tributo. Em uma mudança absolutamente disruptiva de paradigmas, a EC 132/2023 atribui aos Estados, Distrito Federal e Municípios a competência compartilhada para a instituição de um imposto sobre “fatos econômicos” que impliquem

¹ Ingressou na Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE/SP) em 1994. Procurador do Estado de São Paulo. Chefe da Procuradoria Regional de Presidente Prudente. Professor de Direito Tributário do Curso de Direito da Toledo Prudente Centro Universitário. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Instituição Toledo de Ensino de Presidente Prudente. Especialista em Gestão e Planejamento Municipal pela Universidade Estadual Paulista (Unesp).

no fornecimento de bens e serviços, buscando claramente alcançar todas as formas de consumo sem privilegiar bens ou setores econômicos específicos. Diante disso, procura discutir se a introdução de um novo imposto sobre o consumo, com incidência ampla, não coincidente com a atividade da empresa mas, sim, com foco na provisão de bens e serviços (consumidor), representa uma superação do modelo tradicional de atribuição de competência, calcado em um recorte constitucional – conceito constitucional – do âmbito material de incidência do imposto, ou se, ao contrário, é possível delimitar um conceito constitucional de operações com bens e com serviços a ser aplicado no exame de constitucionalidade da definição do fato gerador do IBS pela lei que instituiu o imposto.

Palavras-chave: Reforma Tributária. Emenda Constitucional 132/2023. Lei Complementar 214/2025. Imposto sobre Bens e Serviços. Contribuição sobre Bens e Serviços. Imposto sobre Consumo. Fato Gerador. Conceito Constitucional de Bens e Serviços.

1. INTRODUÇÃO

A Reforma Tributária introduzida pela Emenda Constitucional (EC) 132/2023² muda radicalmente o modelo de tributação do consumo vigente no nosso país por mais de 50 anos³.

2 BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

3 O modelo de tributação do consumo adotado pela Constituição Federal (CF) de 1988 reproduz, em linhas gerais, o sistema definido pela EC 18/1965, que alterou o desenho das competências tributárias definido pela CF de 1946, transformando os antigos impostos federal sobre consumo e estadual sobre vendas e consignações em IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias), além de ampliar a incidência do imposto municipal que passou a ser denominado Imposto Sobre Serviços (ISS). A CF de 1988 manteve, em linhas gerais, esse modelo, promovendo como principal alteração a ampliação da incidência do ICM para tributar o comércio de combustíveis e energia elétrica, antes sujeitos ao imposto único federal sobre energia e combustíveis, e também para alcançar dois relevantes serviços (daí o acréscimo do “S” à sigla do antigo ICM): comunicações e transporte interestadual e intermunicipal.

Inspirada nos ideais de simplificação, neutralidade e incidência ampla sobre o consumo de bens e serviços, nos moldes de um verdadeiro *goods and services tax*, a Reforma procurou criar um novo tributo que substituirá, a um só tempo, os tradicionais Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e Imposto Sobre Serviços (ISS) – e, em grande medida, o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI⁴ –, além das atuais contribuições incidentes sobre o faturamento e a importação de bens: Programa de Integração Social e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins) e PIS/Cofins – Importação.

Nesse contexto é que surge o Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS) como o mais relevante tributo disciplinado pela EC 132/2023 que, ao lado da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), devida à União com idêntica materialidade do IBS, objetiva alcançar todas as formas de consumo sem privilegiar bens ou setores econômicos. Além disso, a incidência ampla do IBS pretende superar os incontáveis, e até então insolúveis, *gaps* tributários – ou seja, situações não captadas sobretudo pelo ICMS e ISS⁵ – em linha com os modernos impostos sobre valor agregado (IVAs) adotados em diferentes partes do mundo, como Europa, Nova Zelândia, Índia, Canadá etc.

No lugar, portanto, de uma tributação do consumo dividida entre as três instâncias da federação, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e incidente de modo multifacetado, com materialidade guiada pela atividade da empresa, ou seja, do provedor de bens e serviços, que resultava em diferentes tributos captando, em termos materiais, aspectos do consumo, como o IPI (União), o ICMS (Estados e DF), e o ISS (Municípios e DF), além das contribuições sobre o faturamento,

4 Alterando a previsão inicial de extinção do IPI, a EC 132/2023 prevê a manutenção desse imposto com incidência, porém, bastante limitada, mantida exclusivamente para os produtos que virão a ser classificados como “de industrialização incentivada” na Zona Franca de Manaus.

5 São incontáveis os negócios e situações que acabavam por “escapar” da tributação por meio de ICMS ou ISS. Podemos lembrar dos famosos casos da “locação de bens”, do “licenciamento de *softwares*”, do “armazenamento de arquivos em nuvem” etc.

PIS/Cofins⁶, a Reforma passa a prever apenas dois tributos – em verdade, o objetivo inicial era a instituição de um único imposto sobre o consumo⁷, surgindo, assim, o que passou a ser denominado de IVA dual: de um lado, uma contribuição destinada ao financiamento da seguridade social, de competência da União, representada pela CBS; e, de outro lado, um imposto de inédita “competência compartilhada” entre Estados, Distrito Federal e Municípios, o já polêmico IBS⁸.

Além da novidade radical, verdadeiramente disruptiva, da instituição de um imposto de “competência compartilhada”⁹ entre diferentes ordens estatais, e a natural dificuldade de coordenar e disciplinar a atuação de todos os Estados, Distrito Federal e Municípios, representados pelo Comitê Gestor do IBS, há um aspecto peculiar e grave relacionado à instituição do IBS, que é a definição, na lei instituidora, do fato gerador

-
- 6 Com a mudança na base de incidência das contribuições para o PIS/Cofins, introduzida pela Lei nº 9.718/98, que passou a determinar a cobrança dessas contribuições sobre a “receita total”, ou seja, não mais limitada ao faturamento, entendido como o resultado da venda de bens e serviços, as contribuições ao PIS/Cofins distanciaram-se de uma incidência sobre o consumo para, na verdade, aproximar-se de uma verdadeira tributação da renda da empresa.
- 7 A PEC 45/2019 previa a tributação do consumo pela União, por meio de um único imposto sobre valor adicionado (IVA), com receita compartilhada com os Estados, Distrito Federal e Municípios. Posteriormente, a PEC 45 “incorporou” a proposta que tramitava no Senado Federal, representada pela PEC 110/2009, para prever a instituição de um IVA dual. Todavia, como destaca com inegável perspicácia Marco Bruno Miranda Clementino, “remanesceu um enrustido desejo de federalização da tributação do consumo que se reflete na previsão de instituição do IBS por lei complementar federal”. CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Faltou (mais uma vez) combinar com os Russos. *In*: CARVALHO, Paulo de Barros. **A reforma do Sistema Tributário Nacional sob a perspectiva do constructivismo lógico-semântico**. São Paulo. Noeses, 2024, p. 47-54.
- 8 Pretende a Reforma, portanto, atribuir “identidade fenomenológica” a dois institutos – objetos – distintos: imposto e contribuição para a seguridade social, de modo a criar, em termos práticos, dois tributos gêmeos, que nascem da mesma situação material concreta – fato gerador, qual seja, a prestação/fornecimento de bens e serviços (Ibid., p. 50).
- 9 Na verdade, não se pode tecnicamente qualificar de competência tributária as atribuições reservadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios em relação ao IBS. Competência tributária, conceito tradicional e premissa fundamental do direito tributário há muito assentada pela doutrina, é sinônimo de “competência legislativa”, aptidão para editar lei tratando dos elementos essenciais do tributo. No caso, todavia, a competência para a instituição do IBS ficou reservada à lei complementar federal, portanto, à União, de forma que deveríamos falar em verdadeira competência da União para a instituição do imposto ou, no mínimo, de uma “competência compartilhada” entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estes com apenas uma pequena, reduzidíssima, parcela de atribuição legislativa para tratar de aspectos substanciais do tributo; no caso, exclusivamente a possibilidade de fixar, atendidas diversas condições e limitações, as alíquotas do IBS para as operações concluídas no respectivo território.

do imposto decorrente, sobretudo da ampliação do conceito de bens e serviços que orienta a disciplina constitucional do IBS.

Tributos sobre o consumo, de modo geral, têm incidência alargada e representam um desafio particular nos sistemas que adotam um modelo rígido de tributação por meio de impostos, como o sistema brasileiro, na busca pela atribuição de sentido e a consequente definição de um conceito constitucional que traduzirá o critério material do fato gerador do imposto.

O objetivo do presente estudo é examinar a definição do “fato gerador” do IBS, buscando identificar se a introdução de um imposto sobre o consumo, com incidência ampla não coincidente com uma atividade da empresa (do provedor de bens e serviços) mas, sim, com foco na provisão de bens e serviços (consumidor), representa uma superação do modelo tradicional de atribuição de competência, calcado em um recorte constitucional – conceito constitucional – do âmbito material de incidência do imposto, ou se, ao contrário, é possível delimitar um conceito constitucional de operações com bens e com serviços a ser aplicado no exame de constitucionalidade – critério material de validade – da definição do fato gerador do IBS pela Lei Complementar (LC) nº 214/2025, que criou o imposto.

2. CRITÉRIOS PARA A DEFINIÇÃO DO FATO GERADOR DO IBS

2.1 O modelo de atribuição de competência para a instituição de impostos adotado pela Constituição Federal

A Constituição Federal não cria tributos. Todavia, no sistema constitucional tributário brasileiro, informado pelos critérios de rigidez e segurança jurídica, não existe tributo, particularmente imposto, sem previsão constitucional, ou seja, sem a definição do conteúdo material do imposto atribuído à competência privativa de um dos entes federados para a sua instituição.

Exercitando, portanto, a competência que lhe foi reservada pela Constituição Federal, cabe ao ente federado respectivo editar lei para, finalmente, instituir o tributo. Somente a lei editada pelo ente expressamente indicado pela Constituição é que tecnicamente institui o tributo, descrevendo, no plano legal, os elementos que na prática irão compor

a obrigação tributária. Ou seja, impõe-se a definição legal de todos os contornos da relação jurídica que se estabelecerá entre partes – credor e devedor – e que terá como objeto o dever jurídico atribuído ao sujeito passivo de entregar uma quantia perfeitamente definida e individualizada ao sujeito ativo, representada pelo tributo¹⁰.

Todavia, no modelo brasileiro, tradicionalmente adotado pelas Constituições Federais desde, ao menos, a Constituição de 1946, nenhum tributo cobrado por qualquer ente federado, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, poderá ser instituído sem expressa previsão constitucional que circunscreve o alcance material – materialidade – do tributo, condição particularmente relevante em relação aos impostos previstos na Constituição¹¹.

Há, portanto, na Constituição Federal, sobretudo em relação aos chamados tributos clássicos, impostos, taxas e contribuição de melhoria, a delimitação material do âmbito de incidência do tributo, particularmente dos impostos, que traduz um “conceito constitucional” do qual o legislador não poderá se distanciar no exercício da competência para a instituição do tributo.

10 Tributo, em verdade, é relação jurídica de caráter obrigacional. É o que se extrai do conceito de tributo definido no art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN) (BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 4 nov. 2025), que supera a definição fundada no “produto da arrecadação”, ou seja, na “receita”, como então assentado pelo art. 10 da Lei nº 4.320/1964 (BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 4 nov. 2025). De fato, tributo como “prestação” – dever jurídico – instituída em lei e que nasce independente da vontade, como se resume o “núcleo” do conceito do art. 3º do CTN, significa, nada mais nada menos, do que “relação jurídica”, obrigação tributária.

11 Exceção do “imposto residual”, definido no art. 154, inciso I, da Constituição Federal, que representa, em termos concretos, verdadeira “regra de abertura” do sistema para permitir a instituição, pela União, de um “novo” imposto, diferente de qualquer um dos treze (rol agora ampliado pela EC 132/2023 com a previsão do imposto sobre bens e serviços e do imposto seletivo) previstos expressamente nos arts. 153, 155 e 156 (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988).

É por isso que se diz que há um “conceito constitucional” de renda, de mercadorias, de serviços e de todas as diferentes materialidades que dão origem a impostos¹².

Para Humberto Ávila, em matéria de competência tributária, as expressões, palavras e conceitos utilizados pela Constituição incorporam um significado mínimo que atua como uma “reserva material de conteúdos” a ser seguida pelo legislador ordinário no momento da instituição do tributo. “O desprezo desses conteúdos mínimos de sentido – assevera o autor – implica a violação da Constituição e, certamente, a desconsideração do postulado da supremacia da Constituição”¹³.

Essa reserva material de sentido das expressões utilizadas pela Constituição na atribuição de competência para a instituição de tributos, segundo a distinção formulada por Humberto Ávila, pode ser estabelecida de forma direta ou indireta. Ele esclarece:

A reserva material constitucional é estabelecida diretamente nos casos em que a Constituição utiliza expressões como renda, rendimento, capital, faturamento ou salário, que já possuem sentido incorporado ou uso ordinário ou técnico da linguagem. A Constituição atribui a essas expressões determinados conceitos de forma expressa ou implícita. Expressamente, na hipótese de a Constituição fazer referência a uma expressão que já tenha um conceito construído pela doutrina e pela jurisprudência. Esse é o caso da palavra “salário”, conceituada, legal e doutrinariamente, como exprimindo a remuneração obtida pelo empregado numa relação de subordinação com seu empregador.

12. Inúmeros casos curiosos podem ser arrolados a respeito da delimitação do alcance semântico de diferentes conceitos empregados pela Constituição na atribuição de competência para a instituição de impostos, como os conceitos de “veículo automotor” para fins de incidência do imposto sobre a propriedade de veículo – IPVA (definido pelo STF como compreendendo exclusivamente os veículos automotores terrestres, controvérsia que demandou mudança do art. 155, inciso III, da Constituição Federal pela EC 132/2023 para permitir a incidência do IPVA sobre aeronaves e embarcações), de “transmissão da propriedade de imóvel” que enseja tributação ora pelo Estado, caso a transmissão seja decorrente de falecimento do proprietário ou doação, ora pelo Município, na transmissão onerosa entre vivos. Além das grandes celeumas jurisprudenciais em torno do conceito de “mercadorias” e de “serviços”, que deram origem a importantes súmulas do Supremo Tribunal Federal (STF), como a Súmula Vinculante 32 (não incidência do ICMS sobre a venda de “salvados” de sinistros), e a Súmula Vinculante 31 (não incidência de ISS sobre a locação de bens móveis), entre outras, inclusive, também, do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

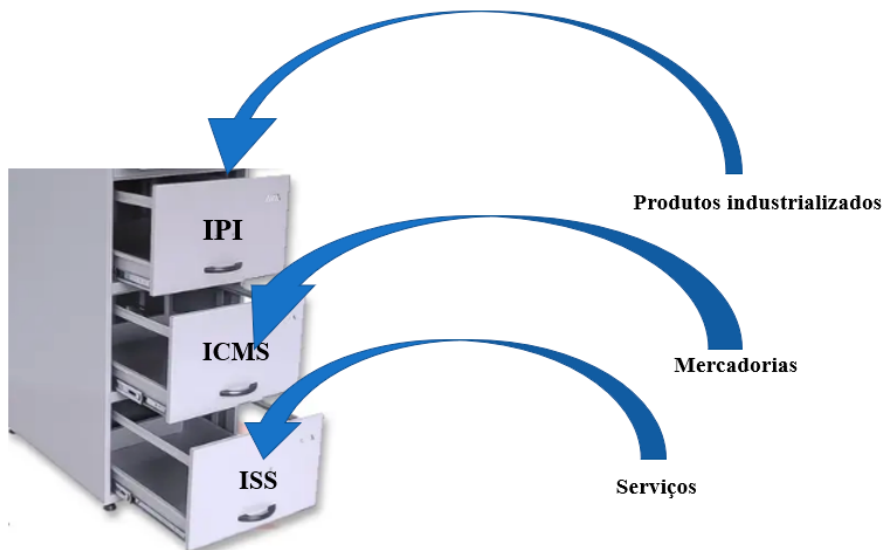
13. ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Saraiva. 2. ed. 2006, p. 202.

Implicitamente, na hipótese de a Constituição utilizar, no próprio ordenamento constitucional, expressões similares que permitem que o intérprete, mediante operações de aproximação e distanciamento conceituais, construa um conceito constitucional. Esse é o caso da palavra “renda”, cujo significado, ao ser confrontado com o de faturamento, de receita, de capital, de produto e de rendimento, só pode ser o resultado patrimonial líquido auferido por uma fonte econômica em um período determinado de tempo. Nesse sentido, é lícito afirmar que a Constituição põe conceitos que não podem ser desprezados pelo legislador ordinário.¹⁴

Daí que, em relação aos tradicionais impostos sobre o consumo que a Reforma pretendeu substituir, como IPI, ICMS e ISS, tem-se uma tributação fragmentada, lastreada na atividade da empresa, do provedor, e não propriamente sobre o consumo.

Em termos figurativos, tem-se uma tributação dividida “em gavetas” = “conceitos constitucionais” (Figura 1).

Figura 1



Fonte: Adaptado do autor.

¹⁴ Ibid., p. 202-203.

Em consequência, as situações materiais que não se amoldarem, a partir dos seus elementos constitutivos, aos conceitos constitucionais de “produto industrializado”, “mercadoria” ou “serviço”, passarão ao largo – vale dizer, estarão excluídas – do alcance de qualquer um dos impostos sobre o consumo.

É essa a razão dos já destacados – e insolúveis – *gaps* envolvendo a tentativa de tributação, por exemplo, da “locação de bens móveis”, da venda de “salvados de sinistros”, de novas formas de consumo intermediadas por tecnologia digital, como hospedagem de arquivos em nuvem, *streaming* de vídeos, filmes e músicas, licenciamento de *softwares* etc. Nesse contexto, ganha em relevância e dificuldade a definição do fato gerador do IBS.

O objetivo da Reforma Tributária, já insistentemente destacado, é a superação de *gaps* tributários e a instituição de um verdadeiro imposto sobre o consumo, com incidência ampla capaz de captar novas formas de provisão e fruição onerosa de bens e serviços. Não obstante, a Reforma mantém intacto o modelo, aliás, mais do que isso, a Reforma institui ou positiva¹⁵ novos princípios constitucionais, reforçando as premissas do sistema constitucional de atribuição de competências, informado, repita-se, pelos critérios da rigidez e segurança jurídica.

Impõe-se, portanto, uma definição do fato gerador do IBS capaz, a um só tempo, de buscar apoio constitucional com o aspecto material de incidência do imposto e evitar *gaps* tributários sem recorrer, entretanto, à interpretação extensiva e ao emprego da analogia e, tanto menos, a uma tributação fundada em equiparações ou ficções jurídicas¹⁶.

15 Na verdade, a reforma “explícita” princípios constitucionais que a doutrina já identificava como implícitos no sistema, quais sejam, os princípios da justiça tributária, da simplicidade, da transparência, da cooperação e da defesa do meio ambiente (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Op. cit., art. 145, § 3º).

16 Clélio Chiesa, diante da amplitude do sentido que a legislação poderá atribuir aos signos “bens e serviços”, guiada pela premissa constitucional de incidência ampla do imposto, afirma que a EC 132 promoveu verdadeira “desconstitucionalização da materialidade” dos impostos, no caso, do IBS, superando assim o modelo rígido de atribuição de competência tradicionalmente adotado no nosso direito. CHIESA, Clélio. A nova configuração do Sistema Tributário brasileiro: o desafio da demarcação da atuação das normas gerais e as normas do IBS e CBS. In: CARVALHO, Paulo de Barros. *A reforma do Sistema Tributário Nacional sob a perspectiva do constructivismo lógico-semântico*. São Paulo. Noeses, 2024, p. 95-107.

Trata-se, como se nota, de tarefa complexa e repleta de dificuldades, tanto teóricas quanto práticas, que parece, de pronto, incompatível e inconciliável com o ideal de simplificação da tributação do consumo perseguido pela Reforma.

Aliás, alerta a doutrina, a busca pela “simplificação” da tributação do consumo por meio, especialmente, da unificação das bases atuais e a conseqüente instituição de um “único imposto” capaz de “substituir todos os outros tributos” que captavam, em alguma medida, a realidade econômica classificada como consumo, não é, na verdade, uma tarefa fácil.

Paulo de Barros Carvalho, após asseverar que “aquilo que se espera das grandes decisões é justamente o **impulso organizacional do complexo**, ou seja, a fórmula, às vezes quase ‘mágica’, que nos oferece meios e modos de compreender o fenômeno”, vê com acentuado pessimismo – na verdade, quer-nos parecer excessivo – a tentativa de simplificação que inspirou a EC 132/2023. E destaca como prova do fracasso da iniciativa o resultado final da Emenda traduzido em cerca de 500 dispositivos legais, classificando como paradoxal uma solução que se anuncia simples e que se materializa em tão extenso, e complexo, texto normativo. Em palavras duras, arremata:

Vamos concordar que as grandes soluções se voltam, não para implantar o simples, o singelo, o ingenuamente reduzido em sua concrecência existencial, mas para esclarecê-lo, com um discurso bem-organizado e minuciosamente elucidado. E isso é difícil, é complicado. Neste ponto, por exemplo, reside o absurdo de procurar evitar o complexo, invertendo seu eixo axiológico, para atingir as meras determinações simplistas, como a ‘reforma’ pretender substituir vários impostos por um único, mas abrangente de todos os substituídos. É o paradoxo de clamar por um sistema simples, mediante discurso de 299 páginas, veículo textual de 500 dispositivos.¹⁷

17 CARVALHO, Paulo de Barros. Apresentação. In: CARVALHO, Paulo de Barros. **A reforma do Sistema Tributário Nacional sob a perspectiva do constructivismo lógico-semântico**. São Paulo. Editora Noeses, 2024, p. XXVII-XXIX.

Também Marco Bruno Miranda Clementino, na mesma obra, destaca a complexidade da mudança que a reforma pretendeu empreender alterando o modelo de tributação do consumo

E essa tarefa é particularmente difícil em relação à tributação dos “serviços” pelo novo imposto.

Tradicionalmente, o STF acolhia um “conceito civilístico” de serviço, destacando o elemento “prestação” (atividade da empresa, ou seja, do provedor), em termos de “obrigação de fazer” para qualificar as situações sujeitas à incidência do ISS. A legislação, por sua vez, tendia, diante da orientação do STF, a “ampliar” o conceito de serviços por “equiparação”, como se conclui do exame das alterações na “Lista de Serviços” da LC 116/2003¹⁸, introduzida pela LC 157/2016¹⁹.

A nova lei do IBS deve buscar compatibilizar o conceito de serviços com a perspectiva de incidência ampla do imposto, sem recorrer, no entanto, à muleta das equiparações, como sinaliza o § 8º do art. 156-A da CF²⁰.

Nesse cenário, enfim, e orientado por essas premissas, é que vamos analisar o âmbito constitucional de incidência do IBS e o fato gerador do imposto definido na Lei Complementar nº 214/2025.

em face das premissas adotadas pela CF de 1988 na partilha em favor dos entes federados da competência para a instituição de tributos: “Ora, o constituinte originário houve por bem enrijecer a proteção ao contribuinte quando decidiu conferir status constitucional à dimensão estrutural do sistema tributário e, como consequência, simplificar a política tributária não consiste propriamente numa tarefa simples, sobretudo porque a preservação daquilo que Amaro Cavalcanti denominou de ‘poder estadual’ é uma imposição jurídica da qual o legislador não detém propriamente espaço para se desobrigar (Cavalcanti, 1983)”. CLEMENTINO, op. cit., p. 49.

- 18 BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 ago. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.
- 19 BRASIL. Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016. Altera a Lei Complementar no 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências”. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp157.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.
- 20 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Op. cit.

3. DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS PARA A DEFINIÇÃO DO FATO GERADOR DO IBS

3.1 Características gerais do IBS

Como destacamos longamente nos itens anteriores, a Reforma introduzida pela EC 132/2023 reproduz o mais moderno modelo de tributação do consumo baseado na cobrança de um imposto (no nosso caso, também contribuição, a CBS) sobre valor agregado.

Diferentemente de outros países, porém, a EC 132/2023 não adotou uma “tributação única” do consumo, vale dizer, a cobrança de um único imposto por um único ente federado, normalmente atribuída ao poder central mesmo em países que adotam forma federativa de Estado, como, aliás, estava projetado no texto original da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45/2019, que se converteu na EC 132.

De fato, a PEC 45/2019, de iniciativa da Câmara dos Deputados, previa a instituição de dois novos impostos, ambos de competência da União: a) de um lado, o IBS, cobrado pela União com previsão de receita partilhada aos Estados, Distrito Federal e Municípios; e b) de outro lado, o Imposto Seletivo (IS), com receita exclusiva da União.

Paralelamente, tramitava no Senado Federal a PEC 110/2019, que também tinha por objeto a alteração da tributação do consumo. No lugar, porém, de apenas dois impostos – IBS e IS – ambos de competência da União, a PEC 110 previa a “divisão da materialidade” de modo a assegurar a tributação do consumo também pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Com esse objeto, a PEC previa a instituição de três novos tributos: a) o IBS, de competência compartilhada Estados, Distrito Federal e Municípios; b) a CBS, com perfil de incidência idêntico ao IBS, mas destinada a gerar recursos exclusivamente à União com destinação vinculada ao financiamento da seguridade social; e c) o IS, com receita exclusiva da União.

Durante a tramitação das propostas, foram reunidos os textos da PEC 45/2019 e da PEC 110/2019, e a solução final resultou no que se tem denominado de IVA dual, novidade tipicamente brasileira, que garante a tributação do consumo pelas três instâncias federadas de poder, destinando recursos não apenas para as despesas gerais – imposto, mas também para a seguridade social – contribuição.

Assim é que, em termos finais, tem-se a previsão da instituição na EC 132/2023: a) da CBS, de competência exclusiva da União e com receitas voltadas para a seguridade social, prevista para substituir as atuais contribuições sobre o faturamento e sobre a importação – PIS/Cofins e PIS/Cofins – Importação; e b) IBS, de competência “compartilhada” entre Estados, Distrito Federal e Municípios, a ser instituído, curiosamente, por lei complementar federal, exatamente a mesma lei complementar que instituirá a CBS (cf. art. 124, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pela EC 132/2023²¹).

Tratam-se, em suma, de tributos que incidirão sobre a mesma situação base – identidade material – e cuja obrigação tributária surgirá para ambos, uma vez verificada a mesma e única situação concreta prevista em lei – identidade do fato gerador.

Não obstante a opção pela instituição de dois tributos, a EC 132 buscou reproduzir as características próprias da tributação do consumo por meio de IVA, sedimentadas na experiência de diversos países que adotam, há bastante tempo, esse modelo de tributação.

O “modelo ideal” da tributação do consumo por meio de IVA propõe as seguintes premissas:

- Base ampla: incidência sobre a generalidade de “bens e serviços” (todas as formas de “consumo”), incluindo bens e serviços imateriais e novas tecnologias.
- Cobrança no destino: imposto sobre consumo e não sobre a produção.
- Alíquota única e uniforme sobre o consumo: neutralidade – carga suportada pelo consumidor.
- Ampla previsão de creditamento do imposto cobrado nas operações anteriores.
- Não cabimento de benefícios fiscais: fim dos privilégios para determinados setores econômicos.
- Não incidência sobre a exportação: não se exporta tributo.

21 BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Op. cit.

Naturalmente influenciada por condicionantes de ordem política, próprias de uma federação composta por 27 Estados e o Distrito Federal, além de mais de 5.500 Municípios, a EC 132/2023 não conseguiu certamente atingir o modelo ideal perseguido, mas, em linhas gerais, construiu um sistema de tributação do consumo bastante próximo daquele adotado nos demais países que inspiraram a instituição do IVA brasileiro.

Resumidamente, o IBS, o instituído pela EC 132/2023, atende às seguintes características, típicas de IVA, previstas expressamente no texto constitucional: base de incidência ampla capaz de alcançar a totalidade das operações com bens e serviços, incluindo bens e serviços imateriais – intangíveis – e novas formas de consumo mediadas por tecnologia; garantia de creditamento total e irrestrito – regime do crédito financeiro – do imposto cobrado nas operações anteriores; não incidência na exportação de bens e serviços; cálculo “por fora” (sobre o preço líquido do bem ou serviço, excluído o valor dos tributos); alíquota uniforme para todos os bens e serviços, com a definição de rol limitado de bens e serviços com tributação diferenciada ou reduzida, além de hipóteses de isenção do imposto; e, finalmente, proibição da concessão de benefícios fiscais que impliquem reduções ou outras vantagens, como créditos fictícios, manutenção de créditos etc. Enfim, um tributo com características efetivamente de um imposto sobre o consumo, de valor agregado, ainda que cobrado ao longo da cadeia de produção e comercialização de bens e serviços.

Pode-se ainda acrescentar, complementando as características constitucionais do IBS juntamente com a CBS no modelo de IVA dual adotado pela EC 132/2023, que os novos tributos sobre o consumo deverão atender ao seguinte regime constitucional: cobrança e arrecadação no destino (local do consumo); identidade de elementos no que toca aos fatos geradores; base de cálculo; sujeitos passivos; regimes específicos, diferenciados e favorecidos de tributação; regras de não cumulatividade e de creditamento; restituição do valor pago ao consumidor de baixa renda – *cashback* – (CF, arts. 149-B, 156-A, § 5º, inciso VIII, e 195, § 18)²²; e, por fim, deverão atender a soluções harmonizadas entre a União e o Comitê Gestor do IBS no que diz respeito às normas, interpretações, obrigações

22 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Op. cit.

acessórias e procedimentos de fiscalização e cobrança e funcionamento integrado do contencioso fiscal (CF, art. 156-B, §§ 6º a 8º²³).

Conhecidas, assim, as características gerais, constitucionais, do IBS, ganha relevo a definição do “fato gerador” na lei que instituiu o imposto, Lei Complementar nº 214/2025²⁴.

Interessa, em termos específicos, saber se a Lei Complementar conseguiu traduzir o alcance do IBS reproduzindo os pressupostos constitucionais e econômicos do modelo IVA, sem desbordar dos ideais de rigidez e segurança que orientam a partilha constitucional da competência atribuída aos entes estatais para a instituição de tributos.

4. AS HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS DE INCIDÊNCIA DO IBS

4.1 Dupla materialidade constitucional

A materialidade constitucional do IBS está revelada na regra do art. 156-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, que prevê dupla incidência do imposto:

- a) sobre operações com bens materiais e imateriais, inclusive direitos, ou com serviços; e
- b) sobre a importação de bens materiais e imateriais, inclusive direitos, ou de serviços realizada por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja sujeito passivo habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade²⁵.

Nota-se que a EC 132/2023, nos termos da regra do art. 156-A, § 1º, incisos I e II, mantém o emprego do termo “operações” para construir a regra de atribuição de competência para a instituição do IBS, previsão que também se estende à CBS, não obstante a fórmula omissa da regra

23 Ibid.

24 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

25 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Op. cit.

do art. 195, inciso V, que prevê a instituição da contribuição, em termos singelos, “sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar”²⁶.

Acontece que o termo “operações” empregado no art. 156-A da Constituição Federal para fins de atribuição de competência para a instituição do IBS, não pode ter o mesmo sentido construído ao longo do tempo pela doutrina e jurisprudência em torno do ICMS.

Como insistentemente destacado, a incidência ampla do IBS aponta para um conceito também amplo de bens, como admitido pela Constituição Federal.

Se, por exemplo, no cenário anterior à Emenda Constitucional 132 o termo “operação de circulação” estava necessariamente vinculado ao seu objeto, “mercadoria”, traduzindo de forma inafastável um negócio jurídico capaz de impulsionar a transferência da propriedade do bem (no caso, da mercadoria), no IBS “operação” deve ser entendido como qualquer negócio jurídico, independentemente de implicar ou não transferência da propriedade, que coloque um bem – ou serviço – ao alcance da fruição pelo consumidor, ainda que na forma de mero licenciamento do uso.

De outro lado, o emprego da preposição “com” no lugar da preposição “de” que ligava o substantivo “circulação” ao complemento “mercadorias” na descrição da principal incidência do ICMS é indicativo de um novo modelo de tributação do consumo baseada, como já insistentemente destacado, não propriamente na atividade do prestador, mas nos pressupostos econômicos do consumo para alcançar toda operação que implique no fornecimento/provisão de bens e serviços ao consumidor final.

Há, portanto, uma “desvinculação” da operação, ou seja, do negócio jurídico com o seu objeto ou complemento. No lugar de “operações de circulação de mercadorias” (aspecto material do ICMS) ou da “prestação de serviços” (critério material do ISS), rigorosamente conceituadas em âmbito constitucional, a regra de competência do IBS prevê a incidência do imposto sobre “operações com bens e com serviços”.

Tem-se, assim, um alargamento da base material do imposto representando indiscutível avanço em relação ao modelo de tributação do consumo vigente até então e representado especialmente pelo ICMS e ISS.

26 BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Op. cit

Vale dizer, qualquer que seja o tipo de negócio envolvendo bens, materiais ou imateriais, inclusive direitos, ele estará alcançado pela incidência do IBS. Do mesmo modo, haverá a incidência do imposto sobre qualquer negócio – ou operação – envolvendo “serviços” (operações com serviços), superando a insolúvel busca por um “conceito constitucional” de serviços, então predominantemente definido como “negócio envolvendo uma obrigação de fazer e consequente esforço humano”. No cenário atual, ainda que não propriamente identificado um “fazer”, caso do *download* de músicas e vídeos – *streaming* – do licenciamento do uso de *softwares* etc., haverá incidência do imposto por estar caracterizado um fornecimento/provisão de “serviços”.

Aliás, a incidência do IBS sobre “operações com serviços” é ainda mais dilargada em razão da previsão expressa, na regra do § 8º do art. 156-A da Constituição Federal, da definição pela lei complementar que instituir o imposto de um conceito residual de operações com serviços, ou seja, alcançando qualquer operação que não seja classificada como operação com bens.

A diferença parece sutil e, mais do que isso, irrelevante. No entanto, é algo relevantíssimo que por longo tempo esteve na origem de gravíssimas discussões jurisprudenciais em torno da incidência do ICMS e do ISS.

Como destacada Melina Rocha:

há uma **separação da transação (conceito de transação) com o seu objeto**. Neste modelo, **o fato de não haver uma transferência de propriedade não descaracteriza o fato de ser uma provisão/fornecimento de bens** (mas, neste caso, através de outro tipo de transação, como a locação), já que o conceito de provisão de bens envolve toda e qualquer transação. **A operação ainda continua sendo com um bem.** [...] este é o modelo mais compatível com a realidade e com o sistema brasileiro, haja vista que **separa a transação do seu objeto** e previne discussões tais como o enquadramento à pretensa definição constitucional implícita de serviço como obrigação de fazer e esforço humano. **Este modelo continua tributando todas as transações envolvendo bens sem, no entanto, defini-las ou equipará-las à prestação de serviços.**²⁷

27 ROCHA, Melina. Análise e proposta do fato gerador do IBS na Reforma Tributária do Brasil. *Jota*, São Paulo, 15 maio 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/politicas-tributarias/analise-e-proposta-do-fato-gerador-do-ibs-na-reforma-tributaria-do-brasil-15052020#sdfootnote6anc>. Acesso em: 31 out. 2025.

E acrescenta observações valiosíssimas para a definição do fato gerador do IVA, inteiramente aplicáveis à definição do fato gerador do IBS, de forma a atender as características e diretrizes constitucionais desse imposto introduzidas pela EC 132/2023:

Assim, o fato gerador do IVA deve conter de forma clara ao menos **três elementos**:

- **TRANSAÇÃO/OPERAÇÃO**: o fato gerador deve ser amplo o suficiente para abranger toda e qualquer tipo de operação que envolva o fornecimento de bens e serviços. A lei pode ou não categorizar de forma exemplificativa os tipos de transação, mas deve deixar em aberto para a possibilidade de se tributar tipos de operação não previstos ou que venham a surgir no futuro. O termo “fornecimento/provisão” deve ser definido de forma ampla de modo a incluir as seguintes transações: venda (alienação) ou aluguel de mercadorias, prestação de serviços, arrendamento, licenciamento, qualquer tipo de transferência, permissão ou concessão de direito de uso de bens tangíveis e intangíveis; permuta ou troca de bens ou serviços, etc.

- **OBJETO DA OPERAÇÃO**: operação deverá ter por objeto bens e serviços. Deve-se evitar presunções que liguem a transação em si com o objeto (tal como equiparar todas as transações de bens que não sejam alienações a prestação de serviços, como no modelo da União Europeia). Bens devem ter conceito bem mais amplo que mercadorias no atual sistema, de modo a ultrapassar a discussão doutrinária atual que diferencia bens e mercadorias. Bens devem ser definidos em tangíveis e intangíveis. Os bens tangíveis são ainda subdivididos em móveis (*personal property*) e imóveis (*real property*). Os serviços normalmente são definidos como tudo o que não seja bem, de forma residual. Estas definições são importantes principalmente para fins de se determinar as regras do momento e local de ocorrência do fato gerador.

- **ONEROSIDADE**: a transação deve ser onerosa, no sentido de haver a troca do bem ou serviço por algum tipo de remuneração (em dinheiro ou não).²⁸

28 Ibid.

É nesse contexto, enfim, que deverá ser analisado o fato gerador do IBS, compreendido como verdadeiro imposto sobre o consumo e, como tal, capaz de alcançar todas as formas de negócios jurídicos que impliquem provisão/fornecimento de bens, inclusive imateriais e direitos, e serviços, atendendo, desse modo, aos pressupostos econômicos de um IVA, suportado integralmente pelo consumidor.

5. A LC 214/2025 E A DEFINIÇÃO DO FATO GERADOR DO IBS

Cumprindo o mandamento constitucional de instituição por uma mesma lei complementar nacional, foi editada a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, que institui o IBS e a CBS, além de também prever a instituição do IS.

Impõe-se, portanto, examinar se a Lei Complementar 214/2025 conseguiu traduzir rigorosamente a diretriz constitucional ao disciplinar o fato gerador do IBS, tanto na incidência sobre bens quanto sobre serviços, buscando captar o elemento consumo, no sentido de provisão/fruição, perfeitamente relacionado com os pressupostos econômicos do IVA.

O texto da LC 214 abre-se com uma previsão de caráter inequivocamente didático, que antecede a definição do fato gerador do imposto, voltada para fixar a definição de termos fundamentais na identificação da incidência do IBS, particularmente relevantes em razão dos elementos centrais desse imposto, incidência ampla sobre bens e serviços, cobrança no destino etc.

Nos termos do art. 3º da LC 214/2025:

Para fins desta Lei Complementar, consideram-se:

I – operações COM:

- a) BENS todas e quaisquer que envolvam bens móveis ou imóveis, materiais ou imateriais, inclusive direitos;
- b) SERVIÇOS todas as demais que não sejam enquadradas como operações com bens nos termos da alínea “a” deste inciso;²⁹

29 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit. Grifo nosso.

Particularmente relevante a definição de “fornecimento”, central para orientar a incidência do IBS, que não se limita, como tantas vezes repetido, às operações que impliquem transferência da propriedade.

Atenta a essa particularidade do imposto, a LC 214/2025 indica um rol extenso, não obstante apenas exemplificativo, de negócios jurídicos que têm o sentido de “fornecimento” e, como tais, atraem a incidência do IBS.

Segue a regra do inciso II do art. 3º, que define:

II – FORNECIMENTO:

- a) entrega ou disponibilização de bem material;
- b) instituição, transferência, cessão, concessão, licenciamento ou disponibilização de bem imaterial, inclusive direito;
- c) prestação ou disponibilização de serviço;³⁰

E, complementando, o dispositivo traz as definições de fornecedor, adquirente e destinatário, igualmente indispensáveis para orientar a incidência e cobrança do imposto:

III – FORNECEDOR: pessoa física ou jurídica que, residente ou domiciliado no País ou no exterior, realiza o fornecimento;

IV – ADQUIRENTE:

- a) aquele obrigado ao pagamento ou a qualquer outra forma de contraprestação pelo fornecimento de bem ou serviço;
- b) nos casos de pagamento ou de qualquer outra forma de contraprestação por conta e ordem ou em nome de terceiros, aquele por conta de quem ou em nome de quem decorre a obrigação de pagamento ou de qualquer outra forma de contraprestação pelo fornecimento de bem ou serviço; e

V – DESTINATÁRIO: aquele a quem for fornecido o bem ou serviço, podendo ser o próprio adquirente ou não.³¹

³⁰ Ibid. Grifo nosso.

³¹ Ibid. Grifo nosso.

Ainda relevante destacar a definição contida no § 1º do art. 3º, que objetiva prevenir discussão em torno da incidência do IBS sobre operações que envolvam o fornecimento de “energias”, asseverando: “Para fins desta Lei Complementar, equiparam-se a bens materiais as energias que tenham valor econômico”³².

Na sequência, após indicar as definições que orientam a interpretação das hipóteses de incidência, o art. 4º da LC 214/2025 abre a disciplina do fato gerador do IBS, prevendo a incidência do imposto sobre as “operações onerosas com bens ou com serviços”³³, explicitadas nos parágrafos da regra legal.

E repete um rol amplo, mais uma vez exemplificativo, de operações e negócios jurídicos onerosos com bens e serviços tributados pelo IBS, quais sejam: a) compra e venda, troca ou permuta, dação em pagamento e demais espécies de alienação; b) locação; c) licenciamento, concessão, cessão; d) mútuo oneroso; e) doação com contraprestação em benefício do doador; f) instituição onerosa de direitos reais; g) arrendamento, inclusive mercantil; e h) prestação de serviços.

Note-se que as operações não onerosas embora, à primeira vista, não sujeitas à incidência do imposto, podem também dar origem ao dever de pagar o IBS “nas hipóteses expressamente previstas na LC da LC 214”, como instrui a regra do § 1º do art. 4º³⁴.

De outro lado, fundamental na compreensão do fato gerador do IBS pode ser apontada a regra do § 3º do art. 4º, que considera “irrelevantes para a caracterização das operações sujeitas ao imposto”, reafirmando a ideia da desvinculação da operação com o objeto:

- I – o título jurídico pelo qual o bem encontra-se na posse do fornecedor;
- II – a espécie, tipo ou forma jurídica, a validade jurídica e os efeitos dos atos ou negócios jurídicos;
- III – a obtenção de lucro com a operação; e
- IV – o cumprimento de exigências legais, regulamentares ou administrativas.³⁵

32 Ibid.

33 Ibid.

34 Ibid.

35 Ibid.

E até mesmo as operações que envolvam bem classificado como do “ativo não circulante” ou “não relacionado com o exercício da atividade econômica habitual” do fornecedor de bens ou serviços são alcançadas pelo IBS (e também pela CBS), como determina o § 4º da LC 214, que dispõe: “O IBS e a CBS incidem sobre qualquer operação com bem ou com serviço realizada pelo contribuinte, incluindo aquelas realizadas com ativo não circulante ou no exercício de atividade econômica não habitual, observado o disposto no § 4º do art. 57 desta Lei Complementar”³⁶.

Em relação aos “serviços”, a Lei Complementar nº 214/2025 oferece uma definição geral, em linha com a previsão do art. 156-A, § 8º, da Constituição Federal, afirmando que são classificadas como “operações com serviços todas as demais que não sejam enquadradas como operações com bens nos termos da alínea ‘a’ deste inciso – operações com bens”³⁷.

Como antecipado, embora se trate de uma “definição residual”, ou seja, não explicitada, não há propriamente “equiparação de serviços com operações com bens”.

Na verdade, o modelo adotado pela EC 132/2023 e reproduzido na LC 214/2025 distancia-se da Directiva 2006/112/CE do Conselho da União Europeia, que disciplina o “sistema comum de cobrança do IVA” nos países do bloco, para, em verdade, aproximar-se do modelo adotado pela Nova Zelândia e Canadá.

No modelo europeu há, de fato, equiparação à prestação de serviços em relação às “operações com bens” que não impliquem, todavia, “transferência da propriedade do bem.

De fato, o art. 14, 1, da Directiva 2006/112-CE define como “entrega de bens” sujeita à incidência do IVA exclusivamente as operações que impliquem “transferência da propriedade” do bem a um adquirente, consumidor: “Art. 14, 1. Entende-se por ‘entrega de bens’ a transferência do poder de dispor de um bem corpóreo como proprietário”³⁸.

36 Ibid.

37 Ibid.

38 UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2006/112/CE do Conselho de 28 de novembro de 2006. Relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado. *Jornal Oficial da União Europeia*, Estrasburgo, 28 nov. 2006. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006L0112:20100115:pt:PDF>. Acesso em: 4 nov. 2025.

Note-se que o dispositivo emprega uma fórmula restritiva, aprisionada no fator “transferência do poder – direito – de dispor de um bem corpóreo como proprietário” como condição para tipificar a operação de “entrega de bens” ao alcance do imposto.

Em razão disso, a mesma Diretiva teve de buscar uma “ampliação”, verdadeiramente, uma “equiparação” do conceito de prestação de serviços para viabilizar a incidência do imposto sobre “operações – entregas – com bens” (note-se, “operações com bens”) que não implicassem propriamente “transferência da propriedade do bem”. Daí a definição firmada no art. 24, 1., da Directiva 2006/112/CE: “Art 24, 1. Entende-se por ‘prestação de serviços’ qualquer operação que não constitua uma entrega de bens”³⁹.

Como já asseverado, a diferença parece sutil mas é verdadeiramente substancial se comparada com a regra do art. 156-A, § 1º, inciso I, e § 8º, e do art. 3º, incisos I e II, da LC 214/2025.

Nos termos do art. 3º, incisos I e II, já transcritos acima, consideram-se:

I – operações COM:

- a) BENS todas e quaisquer que envolvam bens móveis ou imóveis, materiais ou imateriais, inclusive direitos;
- b) SERVIÇOS todas as demais que não sejam enquadradas como operações com bens nos termos da alínea “a” deste inciso;⁴⁰

O que se tem, portanto, é que as operações “com” bens não estão limitadas aos negócios jurídicos que impliquem transmissão da propriedade do bem.

Aliás, há um rol amplo, embora meramente exemplificativo, de negócios que são considerados como operações com bens, no inciso II do art. 3º da LC 214/2025, sob o título de “fornecimento”.

Se é assim, tem-se que não é necessária “equiparação” a operações “com” serviços para assegurar a incidência do imposto sobre operações “com” bens que, no entanto, não impliquem transferência da propriedade.

39 Ibid.

40 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

O que se verifica, na verdade, é a “ampliação”, dilargamento, do conceito de “operações com serviços”, para superar a definição de um “conceito civilístico”, limitado à denotação semântica de “obrigação de fazer com esforço humano”.

Diferente disso, com a reforma da tributação do consumo disciplinada na LC 214/2025, estarão ao alcance do IBS toda e qualquer operação – negócio jurídico – que não “seja enquadrada como operação com bens”, independentemente da busca pela identificação do fator “obrigação de fazer”, ou seja, com indiscutível desvinculação da operação com o seu objeto.

Como destaca Melina Rocha,

tudo o que não se enquadrar no conceito de bens será serviços, separando, portanto, o tipo de transação do seu objeto. Por consequência, **locação e arrendamento de bens, cessão de direitos e demais operações com bens jamais podem ser definidas como prestação de serviços, pois se trata efetivamente de transações (outras que não transferências de propriedade) com bens.**⁴¹

Há, como se verifica, clara superação do modelo de tributação, em particular, do modelo de atribuição de competência que inspirou a Constituição Federal de 1988, marcado pela delimitação precisa e rígida do âmbito material de incidência do imposto, representado por um conceito constitucional da situação base que dá origem ao tributo.

Com base nesse modelo é que a doutrina e a jurisprudência, buscando construir a “regra matriz de incidência do imposto sobre serviços – ISS”, que dará lugar ao IBS, assentaram que o “conceito constitucional” de operações de prestação de serviços compreenderia exclusivamente os negócios jurídicos e situações materiais concretas que implicassem em “obrigação de fazer”, ou seja, um conceito “civilístico” de serviços inicialmente asseverado pelo STF.

A revolução tecnológica e a evolução dos negócios proporcionaram o surgimento de inúmeras operações e transações que implicavam algum tipo de “fornecimento ou de fruição” típicas das relações de consumo

41 ROCHA, op. cit.

sem, contudo, implicar propriamente em uma “obrigação de fazer” caracterizada por ação humana – esforço humano – em favor de terceiro. É o caso, por exemplo, das licenças e cessões de direito de uso de bens intangíveis (*softwares*), da hospedagem e armazenamento em nuvem de arquivos eletrônicos, dos serviços de *streaming* etc.

Para superar *gaps* tributários relacionados à incidência do ISS e do ICMS sobre esses negócios, surgiu uma tendência legislativa de “equiparação com a prestação de serviços” de negócios que, em verdade, não correspondiam a nenhuma forma de “obrigação de fazer”, iniciativa que implicava, mais do que equiparação, evidente “presunção jurídica” de caráter inegavelmente artificial, ou seja, fictício.

É o que propunha a Lei Complementar nº 157/2016, que alterou a “Lista de Serviços” da Lei Complementar nº 116/2003 para incluir como tributáveis pelo ISS os negócios jurídicos, equiparados à “prestação de serviços”:

1. de processamento, armazenamento ou hospedagem de dados, textos, imagens, vídeos, páginas eletrônicas, aplicativos e sistemas de informação, entre outros formatos, e congêneres; 2. elaboração de programas de computadores, inclusive de jogos eletrônicos, independentemente da arquitetura construtiva da máquina em que o programa será executado, incluindo *tablets*, *smartphones* e congêneres; 3. disponibilização, sem cessão definitiva, de conteúdos de áudio, vídeo, imagem e texto por meio da internet, respeitada a imunidade de livros, jornais e periódicos (exceto a distribuição de conteúdos pelas prestadoras de Serviço de Acesso Condicionado, de que trata a Lei nº. 12.485, de 12 de setembro de 2011, sujeita ao ICMS).⁴²

A alteração legislativa parecia confiar numa mudança de entendimento do STF em relação ao conceito de serviços já sinalizada em diversos julgados que apontavam para o reconhecimento de uma flexibilização do conceito civilístico de serviços como “obrigação de fazer”, admitindo uma concepção mais ampla do termo “serviços” para fins de incidência do ISS, como assentado no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 651.703-PR, que examinou a tributação pelo imposto sobre serviços das atividades desenvolvidas pelas operadoras de planos de saúde.

42 BRASIL. Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016. Op. cit.

De todo modo, não se pode ignorar que há evidente fragilização da rigidez constitucional e inequívoca tentativa de se instaurar uma tributação fundada em presunções ou equiparações, iniciativa que seria inevitavelmente submetida a posterior exame de validade, constitucionalidade, pela jurisprudência, em especial, pelo Supremo Tribunal Federal.

Daí o inequívoco acerto da alteração promovida pela EC 132/2023 no conceito de serviços, rigorosamente reproduzida pela LC 214/2025, que firma um “conceito”, ou definição legal, de caráter amplo capaz de alcançar todo e qualquer negócio que envolva fornecimento/provisão de utilidade que não caracterize bem, tangível ou intangível, além de assegurar a abertura do conceito para abranger novos negócios que venham a surgir no futuro.

Seguindo, interessa destacar que, embora tenha atribuído ao legislador complementar à definição de serviços, repita-se, com amplo alcance semântico, a Constituição Federal antecipa, ao indicar regimes específicos e diferenciados do imposto, alguns exemplos de serviços, relacionados de forma não exaustiva, que atraem a incidência do IBS. É o que se verifica no art. 156-A, § 6º, da CF, e nos arts. 9º e 10 da EC 132/2023, que mencionam, entre tantos, os serviços financeiros, de hotelaria, parques de diversão, bares e restaurantes, serviços de educação, de saúde etc. É indiscutivelmente uma mudança radical comparada ao modelo de tributação que orientava a incidência do ISS e do ICMS.

Sem embargo, não se pode deixar de reconhecer que se trata de uma alteração alinhada com a natureza do novo imposto – IBS – que se caracteriza como verdadeiro “imposto sobre o consumo” do tipo IVA, espécie de tributo que busca captar os pressupostos econômicos dos negócios para além simplesmente do “tipo de atividade” desenvolvido pela empresa, ou seja, pelo prestador.

Retomando o exame dos dispositivos da LC 214, é relevante ainda destacar as “hipóteses de não incidência” do imposto, arroladas no art. 6º.

De fato, tratando-se de tributo com “incidência ampla” – amplíssima – sobre bens e serviços, a previsão expressa de hipóteses de não incidência cumpre relevante função didática e auxilia o intérprete e o

aplicador diante de situações concretas, prevenindo eventuais conflitos com os virtuais contribuintes.

E são numerosíssimas as situações indicadas no art. 6º não alcançadas pela incidência do IBS, como: fornecimento de serviços por pessoas físicas em decorrência de relação de emprego com o contribuinte ou de sua atuação como administradores ou membros de conselhos da empresa; transferência de bens entre estabelecimentos pertencentes ao mesmo contribuinte; baixa, liquidação e transmissão, incluindo alienação, de participação societária; transmissão de bens em decorrência de fusão, cisão e incorporação e de integralização e devolução de capital; rendimentos financeiros e o recebimento de dividendos e de juros sobre capital próprio, de juros ou remuneração ao capital pagos pelas cooperativas e os resultados de avaliação de participações societárias; doações sem contraprestação em benefício do doador; transferências de recursos públicos e demais bens públicos para organizações da sociedade civil constituídas como pessoas jurídicas sem fins lucrativos no país etc.

Ainda de caráter claramente didático e instrutivo, o art. 7º oferece antecipada solução para as operações que envolvem diferentes bens e serviços ao mesmo tempo, como, por exemplo, as operações de bares e restaurantes, farmácias de manipulação etc.

Art. 7º Na hipótese de fornecimento de diferentes bens e de serviços em uma mesma operação, será obrigatória a especificação de cada fornecimento e de seu respectivo valor, exceto se:

I – todos os fornecimentos estiverem sujeitos ao mesmo tratamento tributário; ou

II – algum dos fornecimentos puder ser considerado principal e os demais seus acessórios, hipótese em que se considerará haver fornecimento único, aplicando-se a ele o tratamento tributário correspondente ao fornecimento principal.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, há tratamento tributário distinto caso os fornecimentos estejam sujeitos a regras diferentes em relação a incidência, regimes de tributação, isenção, momento de ocorrência do fato gerador, local da operação, alíquota, sujeição passiva e não cumulatividade.

§ 2º Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, consideram-se fornecimentos acessórios aqueles que sejam condição ou meio para o fornecimento principal.

§ 3º Caso haja a cobrança unificada de diferentes fornecimentos em desacordo com o disposto neste artigo, cada fornecimento será considerado independente para todos os fins e a base de cálculo correspondente a cada um será arbitrada na forma do art. 13 desta Lei Complementar.⁴³

Finalmente, impõe-se um breve exame da incidência do IBS sobre a importação.

O art. 63 da LC 214/2025, realizando a previsão constitucional expressa na regra do art. 156-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, disciplina a incidência do IBS – e da CBS – sobre a importação de bens e serviços, nos seguintes termos:

Art. 63. O IBS e a CBS incidem sobre a importação de bens ou de serviços do exterior realizada por pessoa física ou jurídica ou entidade sem personalidade jurídica, ainda que não inscrita ou obrigada a se inscrever no regime regular do IBS e da CBS, qualquer que seja a sua finalidade.

Parágrafo único. Salvo disposição específica prevista neste Capítulo, aplicam-se à importação de que trata o caput deste artigo as regras relativas às operações onerosas de que trata o Capítulo II deste Título.⁴⁴

Haverá, portanto, a incidência do IBS sobre a importação de bens e serviços do exterior ainda que realizada por pessoa física ou jurídica não contribuinte do imposto, qualquer que seja a finalidade, ou seja, mesmo que não constitua etapa de uma operação de fornecimento de bens ou serviços, envolvendo, portanto, bem destinado a consumidor final.

A incidência do IBS na importação de bens para uso próprio do importador, expressamente autorizada pela EC 132 e disciplinada pelo art. 63 e seguintes da LC 214/2025, reproduz, em termos práticos, a fórmula adotada pela EC 33/2001, que alterou a redação do art. 155, § 2º, inciso IX, alínea “a”, da Constituição Federal para prever a incidência do ICMS sobre a importação de produtos por pessoa física ou jurídica não contribuinte do imposto.

43 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

44 Ibid.

Na verdade, é relevante destacar: a EC 33/2001 visava superar a orientação jurisprudencial, depois cristalizada no enunciado da Súmula 660 do STF, que definiu a tese da não incidência do ICMS sobre a “importação de bens por pessoa física ou jurídica não contribuinte do imposto”.

A tese, como se nota, apoiava-se na distinção entre “bem e mercadoria” que orientava a incidência do ICMS, exatamente o Imposto sobre Operações de Circulação de Mercadorias. Tratando-se, portanto, de importação promovida por não contribuinte do imposto e, em razão disso, não se destinando à comercialização, o objeto importado não poderia ser classificado como mercadoria, devendo, em consequência, ser entendido simplesmente como “bem”. E se não revestia a condição de mercadoria, segue que não ingressava na classe dos objetos compreendidos no “conceito constitucional” ao alcance da incidência do ICMS.

Exatamente para contornar, ou superar, a tese da não incidência do imposto é que a EC 33/2001 alterou a redação da regra constitucional para passar a prever a incidência do ICMS sobre a importação de bem **ou** mercadoria, ainda que o importador não fosse contribuinte habitual do imposto.

De todo modo, calcados na afirmação de que não houve revogação expressa da Súmula 660 do STF e invocando a distinção entre “bem e mercadoria”, inúmeros julgados passaram a afastar a incidência do ICMS na importação promovida por entidades assistenciais sem fins lucrativos, em especial, a importação de bens e equipamentos de saúde promovidas por hospitais e unidades de saúde de caráter assistencial.

Ao que parece, a LC 214/2025 pretendeu antecipar-se à discussão em torno da incidência do IBS na importação de bens promovida por essas entidades, definindo na regra do art. 9º, § 4º, que “As imunidades das entidades previstas nos incisos I a III do *caput* deste artigo não se aplicam às suas aquisições de bens materiais e imateriais, inclusive direitos, e serviços”⁴⁵.

Não obstante a previsão legal expressa, que não contém ressalva quanto às aquisições de produtos no mercado interno ou externo, é

45 Ibid.

possível antever que haverá discussão em torno da incidência do IBS nas importações promovidas pelas entidades que gozam de imunidade constitucional do imposto, fundada certamente no entendimento que deu origem à antiga Súmula 660 do STF.

Finalmente, os arts. 64 e 65 da LC 214/2025 disciplinam, separadamente, a disciplina da incidência do IBS sobre a “importação de bens imateriais e serviços” (art. 64) e sobre “a importação de bens materiais” (art. 65), com destaque para a definição do “local da importação”, o “momento da ocorrência do fato gerador e o momento da apuração do imposto”, da “base de cálculo” e da “alíquota” incidente sobre essas operações (arts. 68 a 71)⁴⁶.

6. CONCLUSÃO

A Reforma Tributária introduzida pela EC 132/2023 promoveu verdadeira “revolução” no sistema de tributação do consumo, especialmente em relação aos tributos até então atribuídos aos entes subnacionais, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No lugar de tributos próprios, atribuídos a um determinado ente e instituído por lei local, a EC 132 “unificou⁴⁷” a tributação do consumo e determinou a substituição do ICMS e do ISS por um novo imposto, o IBS, de “competência compartilhada” entre Estados, DF e Municípios. E foi além. Embora classificado como “imposto de competência compartilhada” reservou-se a instituição do IBS à lei complementar federal, exatamente a mesma lei que deverá instituir a CBS, irmã gêmea do IBS.

A EC 132 inspirou-se no modelo de tributação do consumo por meio de IVA adotado nos países da União Europeia e também em países de outros continentes, como Nova Zelândia, Índia e Canadá.

46 Ibid.

47 Na verdade, como foi visto, a Reforma buscou preservar a competência dos Estados e Municípios para tributar o consumo e, em razão disso, abandonando o modelo projetado inicialmente de tributação verdadeiramente “unificada”, federal, instituiu o chamado IVA dual, atribuindo um imposto sobre o consumo – o IBS – também aos entes subnacionais, mas por meio de uma ainda não definitivamente compreendida “competência compartilhada”.

Buscou, assim, reproduzir as premissas fundamentais desse modelo que se caracteriza por apresentar incidência ampla sobre a generalidade de bens e serviços, incluindo bens imateriais e novas formas de consumo mediadas por tecnologia, cobrança no destino, alíquota única e uniforme, creditamento amplo, não cabimento de benefícios fiscais e não incidência na exportação, cálculo “por fora”, restituição do valor pago ao consumidor de baixa renda (*cashback*) etc., tudo expressamente definido no texto constitucional – CF, arts. 149-B e 156-A.

Delimitando a “base material” do IBS, a Constituição Federal prevê, no art. 156-A, § 1º, incisos I e II, “dupla incidência” do imposto, especificamente sobre: a) “operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços”; e b) “importação de bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou de serviços realizada por pessoa física ou jurídica”.

Há, claramente, uma ampliação do âmbito material de incidência do imposto quando comparado com os tradicionais ICMS e ISS que tributavam, no regime instaurado pela CF de 1988, o consumo de bens e serviços com enfoque, todavia, na atividade da empresa – ou do prestador – guiados por um conceito constitucional rígido de “mercadorias” e “serviços”.

O novo modelo inaugurado com a EC 132/2023 persegue a tributação com destaque para o comportamento do consumidor, alvo final, como titular da capacidade contributiva, da tributação do consumo.

Em linha com essa premissa, o art. 156-A, § 1º, incisos I e II, da CF de 1988, acrescentado pela EC 132/2023, prevê a incidência do imposto sobre as operações, com bens materiais e imateriais, inclusive direitos, e com serviços, estando, ainda, ao alcance do tributo a importação de bens e serviços mesmo que realizada por pessoa física ou jurídica que não seja contribuinte habitual do tributo.

Há, portanto, com o emprego da preposição “com” no lugar da preposição “de” na regra constitucional de atribuição de competência para a instituição do imposto, verdadeira “desvinculação” da operação, negócio jurídico, com o seu objeto, fórmula que garante a incidência ampla do IBS e objetiva superar os inúmeros, e até então insuperáveis, *gaps* tributários relacionados com a incidência do ICMS e do ISS.

A Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, que institui o IBS e a CBS, define o fato gerado do IBS nos arts. 4º e seguintes, para as operações internas, e nos arts. 63 e seguintes, no que diz respeito à importação.

A previsão legal reproduz as premissas definidas na Constituição Federal e define a incidência do imposto calcada em definições prévias de “operações, bens, serviços, fornecedor, fornecimento, adquirente, destinatário etc.”, firmadas no art. 3º, de modo a garantir a incidência ampla do IBS sobre qualquer operação onerosa com bens, independentemente do “tipo de negócio” relacionado com o fornecimento/provisão desse bem ao consumidor.

E igualmente em relação aos “serviços”, assegura a LC 214 a incidência do IBS independentemente, mais uma vez, do “tipo de negócio”, ou seja, particularmente, independente de se tratar de uma operação que implique em “obrigação de fazer com esforço humano”, exemplos já citados: *streaming*, armazenamento de arquivos em nuvem etc.

Importante notar, no caso, que a LC 214 adota um “conceito residual ou por exclusão” de serviços capaz de assegurar a incidência ampla do imposto sobre as operações com serviços sem traduzir, todavia, “equiparação ou presunção” de operações com serviços para as operações com bens que, por alguma particularidade, não se amoldavam ao “conceito constitucional” de “operação de circulação de mercadorias”.

Finalmente, em relação à importação de bens e serviços, a LC 214 prevê, no art. 63, a incidência do IBS – e também da CBS – sobre qualquer operação de importação “realizada por pessoa física ou jurídica ou entidade sem personalidade jurídica, ainda que não inscrita ou obrigada a se inscrever no regime regular do IBS e da CBS, qualquer que seja a sua finalidade”⁴⁸.

A regra é, em tudo, semelhante ao disposto no art. 155, § 2º, inciso IX, alínea “a”, da Constituição Federal, então alterado pela EC 33/2001 para prever a incidência do ICMS sobre a importação de produtos por pessoa física ou jurídica não contribuinte do imposto.

48 Ibid.

Em sendo assim, não obstante a regra do art. 9º, § 4º, da LC 214, que determina a incidência do IBS sobre as aquisições de bens materiais e imateriais, inclusive direitos, e serviços realizados por pessoas imunes, pode-se vislumbrar futura discussão na jurisprudência em torno da incidência do IBS nas importações promovidas pelas entidades imunes, que gozam de imunidade constitucional do imposto, retomando-se certamente no entendimento que deu origem à antiga Súmula 660 do STF.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário**. São Paulo: Saraiva. 2. ed. 2006.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôlo dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 ago. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 4 nov. 2025

BRASIL. Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016. Altera a Lei Complementar no 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de

impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências”. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp157.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. Apresentação. *In*: CARVALHO, Paulo de Barros. **A reforma do Sistema Tributário Nacional sob a perspectiva do constructivismo lógico-semântico**. São Paulo. Editora Noeses, 2024. p. XXVII-XXIX.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CHIESA, Clélio. A nova configuração do Sistema Tributário brasileiro: o desafio da demarcação da atuação das normas gerais e as normas do IBS e CBS. *In*: CARVALHO, Paulo de Barros. **A reforma do Sistema Tributário Nacional sob a perspectiva do constructivismo lógico-semântico**. São Paulo. Noeses, 2024. p. 95-107.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Faltou (mais uma vez) combinar com os Russos. *In*: CARVALHO, Paulo de Barros. **A reforma do Sistema Tributário Nacional sob a perspectiva do constructivismo lógico-semântico**. São Paulo. Noeses, 2024. p. 47-54.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **LC 214/2025 comentada: Reforma Tributária – IBS, CBS e IS**. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025.

ROCHA, Melina. Análise e proposta do fato gerador do IBS na Reforma Tributária do Brasil. **Jota**, São Paulo, 15 maio 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/politicas-tributarias/analise-e-proposta-do-fato-gerador-do-ibs-na-reforma-tributaria-do-brasil-15052020#sdfootnote6anc>. Acesso em: 31 out. 2025.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. **Lei complementar 214/2025 comentada: IBS, CBS e IS**. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025.

SHINGAI, Thais Romero Veiga; VASCONCELOS, Breno Ferreira Martins. **Manual da Reforma Tributária: aspectos práticos do Imposto sobre Bens e Serviços, da Contribuição sobre Bens e Serviços e do Imposto Seletivo**. São Paulo: GEN: Atlas, 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2006/112/CE do Conselho de 28 de novembro de 2006. Relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado. **Jornal Oficial da União Europeia**, Estrasburgo, 28 nov. 2006. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006L0112:20100115:pt:PDF>. Acesso em: 4 nov. 2025.

A NÃO CUMULATIVIDADE DO IBS NA REFORMA TRIBUTÁRIA DO CONSUMO (EC 132/2024 E LC 214/2025): REGIME DE CRÉDITO FINANCEIRO E NOVOS SISTEMAS DE PAGAMENTO (*SPLIT PAYMENT* E RECOLHIMENTO PELO ADQUIRENTE)

Leonardo Cocchieri Leite Chaves¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Da não cumulatividade do IBS à luz da EC 132/2023: instituição do regime de créditos financeiros; 3. Regime de apropriação de créditos de ICMS estabelecido pela Lei Complementar 87/1996; 4. Do regime de creditamento do IBS (LC 214/2025); 4.1 Liquidação financeira da operação (*split payment*); 4.2 Recolhimento pelo adquirente; 5. Bens de uso e consumo pessoal; 6. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO: A nova conformação da não cumulatividade constitui um dos pilares da reforma da tributação sobre o consumo promovida pela Emenda Constitucional 132/2024. A adoção do regime de creditamento financeiro do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) permite o amplo aproveitamento de créditos de impostos incidentes sobre as operações

¹ Procurador do Estado de São Paulo. Chefe da Procuradoria do Estado de São Paulo em Brasília. Mestre e Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília.

relacionadas à atividade comercial dos contribuintes, de modo que a tributação de cada etapa produtiva incida apenas sobre o valor efetivamente adicionado ou agregado. Para que seja viável a sistemática do creditamento financeiro, foram gestados modelos operacionais de recolhimento automático do IBS, com o objetivo de tornar mais eficiente e segura a arrecadação. Esses modelos abrangem as sistemáticas de pagamento via *split payment* e por recolhimento direto pelo adquirente. Neste artigo, são examinadas as alterações normativas no texto constitucional concernentes à não cumulatividade, comparando-as com as normas constitucionais anteriores sobre o tema. Além disso, são abordados os principais aspectos envolvendo os novos sistemas de pagamento do IBS, bem como os desafios de sua implementação.

Palavras-chave: Reforma Tributária. Consumo. Crédito Financeiro. Novos Sistemas de Pagamento. Tributos.

1. INTRODUÇÃO

A nova disciplina jurídica conferida à não cumulatividade tributária configura um dos pilares do regime de tributação sobre o consumo introduzido na ordem constitucional brasileira pela Emenda Constitucional (EC) 132/2023².

Os tributos sobre o consumo possuem uma estrutura própria, na medida em que são cobrados pelo fisco de fornecedores de bens e serviços (contribuintes de direito), mas seu ônus econômico é suportado indiretamente, em maior ou menor escala, pelos consumidores (contribuintes de fato). A não cumulatividade constitui, nesse campo, uma técnica de tributação que visa “impedir que incidências sucessivas nas diversas operações de uma cadeia econômica de produção ou comercialização de um produto impliquem ônus tributário muito elevado, decorrente da tributação da mesma riqueza diversas vezes”³.

2 BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

3 PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário completo*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. *E-book*, p. 187.

Nesse sentido, embora parte da doutrina defenda o caráter principiológico da não cumulatividade, com repercussões sobre a matriz de incidência⁴, a sua conformação jurídica na verdade a qualifica como um instrumento a ser utilizado e moldado pelo legislador para o alcance de objetivos e concretização de princípios ínsitos à ordem tributária, o que também se observa em relação a outras técnicas de tributação como a seletividade tributária, a monofasia e a progressividade de alíquotas.

A não cumulatividade, como técnica de tributação, possui fundamento proeminente no princípio da neutralidade tributária, que preconiza a intervenção isonômica e proporcional da atividade arrecadatória do Estado, de modo que não haja distorções ou favorecimentos entre segmentos econômicos, estabelecendo-se um equilíbrio da carga fiscal na ordem econômica.

A EC 132/2023 busca conferir ao Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) maior neutralidade frente aos tributos sobre o consumo que lhe precedem (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS), tendo sido o princípio expressamente previsto pelo art. 156-A, § 1º, da Constituição Federal (CF) de 1988⁵. As relevantes alterações na sistemática de creditamento do IBS, com novos instrumentos que visam incrementar a eficiência e a efetividade arrecadatória, a exemplo da ferramenta de liquidação financeira da operação (*split payment*), estabelecem as bases normativas para a consecução dessa finalidade.

2. DA NÃO CUMULATIVIDADE DO IBS À LUZ DA EC 132/2023: INSTITUIÇÃO DO REGIME DE CRÉDITOS FINANCEIROS

A EC 132/2023 inova na ordem constitucional ao expressamente consignar que a não cumulatividade do IBS se concretiza por meio da compensação do imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais este seja adquirente de bem

4 Nesse sentido, destacam-se as obras de André Felix Ricotta de Oliveira e André Mendes Moreira – *Manual da não cumulatividade do ICMS e A não-cumulatividade dos tributos*, respectivamente.

5 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

ou serviço, à exceção das operações que se destinam ao uso ou consumo pessoal (artigo 156-A, § 1º, inciso VIII, da CF 1988).

A lógica subjacente à não cumulatividade estabelecida pela EC 132/2023 reside na vedação da incidência de impostos em cascata sobre operações distintas do ciclo produtivo, de modo que seja tributado apenas o valor efetivamente agregado ou adicionado a cada etapa produtiva. Na prática, a ampla abrangência conferida à não cumulatividade pela EC 132/2023 assegura o direito de creditamento pleno, sendo possível a transferência integral da carga tributária do IBS ao consumidor, desonerando-se a cadeia de produção e consumo.

Nesse contexto, a previsão constitucional da compensação ampla de créditos oriundos de operações que integram o ciclo produtivo e comercial confere ao IBS uma das três condições ideais⁶ de implementação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA): a adoção do método de créditos fiscais (*invoice credit*), caracterizado pela possibilidade de abatimento dos impostos pagos nas etapas anteriores dos impostos devidos nas vendas subsequentes⁷.

Ao se contrastar os dispositivos concernentes à não cumulatividade da EC 132/2023, de um lado, e ao regime constitucional do ICMS, de outro, tem-se as seguintes diferenças de disposição, com destaque para os trechos grifados (Quadro 1).

6 Com respaldo no artigo de Kathryn James e nas orientações propostas pela OCDE e pelo FMI, Luciana Oliveira elenca três condições ideais para a implementação do IVA: “1) Incidir sobre uma base ampla de consumo (incluindo bens e serviços e todas etapas, desde a produção até a venda a varejo) a uma alíquota única; 2) Ser cobrado através do método de crédito, apurado por meio das notas fiscais (invoice-credit method), que permita abater os impostos pagos nas etapas anteriores dos impostos devidos nas vendas subsequentes; 3) Adotar o princípio do destino, segundo o qual o tributo é devido no local do seu consumo”. OLIVEIRA, Luciana Marques Vieira da Silva. **Tributação do consumo na Era Digital: split payment** e a Reforma Tributária. São Paulo: Dialética, 2024. *E-book*.

7 Ibid.

Quadro 1

<p>Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.</p> <p>§ 1º O imposto previsto no caput será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte:</p> <p>[...]</p> <p>VIII – será não cumulativo, compensando-se o imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem material ou imaterial, inclusive direito, ou de serviço, excetuadas exclusivamente as consideradas de uso ou consumo pessoal especificadas em lei complementar e as hipóteses previstas nesta Constituição;</p>	<p>Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:</p> <p>[...]</p> <p>II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;</p> <p>[...]</p> <p>§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:</p> <p>I – será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;</p>
---	--

Fonte: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Atualizada pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2025.

Embora a enunciação da regra da não cumulatividade seja comum a ambos os dispositivos, a norma prevista no art. 156-A, § 1º, VIII, da CF 1988 estabelece claramente a adoção de sistemática plena de creditamento, em que o contribuinte pode se creditar do imposto pago em todas as operações que antecedem a sua etapa produtiva. Conferiu-se, assim, sede constitucional ao crédito financeiro do IBS, afastando-se a divergência entre os modelos de creditamento físico e financeiro que, por sua vez, ainda gera grande insegurança jurídica no sistema tributário brasileiro.

Com efeito, as controvérsias acerca da não cumulatividade do ICMS representam uma parte considerável do vasto acervo de demandas que envolvem o tributo no país. Isso se justifica, em grande medida, em razão das limitações e condicionantes à possibilidade de creditamento do imposto incidente sobre bens e insumos adquiridos ao longo da cadeia produtiva e de consumo.

Os temas de repercussão geral relacionados à sistemática de creditação de ICMS elucidam o alcance desse debate acerca das mercadorias e insumos cuja tributação enseja a geração de créditos, a exemplo dos dispostos no Quadro 2.

Quadro 2

<p style="text-align: center;">Tema: 1052</p> <p>Título: Possibilidade de creditação de ICMS cobrado em operação de entrada de aparelhos celulares em empresa prestadora de serviço de telefonia móvel, posteriormente cedidos, mediante comodato, a clientes.</p> <p>Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 155, inciso II, § 2º, incisos I, II, alíneas “a” e “b”, e XII, da Constituição Federal, a possibilidade de utilização de créditos de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS considerados aparelhos celulares adquiridos por empresa prestadora de serviços de telefonia móvel, posteriormente cedidos, mediante comodato, a clientes.</p>
<p style="text-align: center;">Tema: 694</p> <p>Título: Possibilidade de creditação de ICMS em operação de aquisição de matéria-prima gravada pela técnica do diferimento.</p> <p>Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 155, § 2º, I e II, da Constituição federal, o direito de empresa atacadista distribuidora de combustíveis creditar-se de ICMS nas operações em que haja diferimento do pagamento do tributo. No caso, a “gasolina c”, comercializada pela recorrente, resulta da mistura de “gasolina a” com álcool anidro, este último insumo é adquirido das usinas e destilarias pelo regime de diferimento.</p>
<p style="text-align: center;">Tema: 218</p> <p>Título: Direito de supermercado a crédito do ICMS relativo à energia elétrica utilizada no processo produtivo de alimentos que comercializa.</p> <p>Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 155, § 2º, I, da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de se considerar como atividade industrial o processamento de alimentos realizado por supermercado, para fins de crédito do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS relativo à energia elétrica utilizada nessa atividade.</p>

Fonte: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 1141756/RS** (Tema 1052). Relator: Min. Marco Aurélio. Plenário, julgamento em 28 set. 2020, DJe-Publicação 10 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 781.926/GO** (Tema 694). Relator: Min. Dias Toffoli. Plenário, julgamento virtual encerrado em 24 mar. 2023, DJe-Publicação 18 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 588.954/SC** (Tema 218). Decisão de repercussão geral reconhecida em 16 set. 2022.

Disponível em: portal.stf.jus.br. Acesso em: 14 nov. 2025.

A jurisprudência histórica e consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) compreende a regra constitucional da não cumulatividade de ICMS a partir do critério físico, vale dizer, pela ocorrência da incorporação do bem ao produto final comercializado ou por seu consumo integral no processo produtivo⁸. Trata-se de entendimento que visa afastar a múltipla tributação sobre uma mesma mercadoria, atribuindo ao art. 155, § 2º, I, da CF 1988 interpretação restritiva, a fim de que se considere passível de crédito apenas o que for efetivamente incorporado na mercadoria sujeita à circulação ou o que for eventualmente consumido em seu processo produtivo.

Segundo o entendimento do STF sobre o tema, maquinários, veículos e demais bens de uso e consumo do próprio estabelecimento não geram direito a crédito por serem adquiridos pelo contribuinte na qualidade de consumidor final, não havendo posterior circulação jurídica da mercadoria. Não há, portanto, entrada e saída da mercadoria do estabelecimento, aspectos temporal e material que caracterizam a incidência múltipla do imposto sobre distintas etapas produtivas. Nesse sentido, destaque-se a jurisprudência do STF, que afasta a possibilidade de creditação de insumos intermediários do processo produtivo:

CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. ICMS. PRINCÍPIO DA NÃO CUMULATIVIDADE. I. – Pretensão da agravante de creditar do ICMS sobre a aquisição produtos intermediários. Não há saída do bem. Impossibilidade. Precedentes. (AI 494.188/SP-AgR, Relator o Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 10/12/04, g.n.)

[...] A aquisição de produtos intermediários aplicados no processo produtivo que não integram fisicamente o produto final não gera direito ao crédito de ICMS, uma vez que a adquirente, nesse caso,

⁸ Destaque-se a explanação de Ricardo Lobo Torres sobre o sistema de crédito físico: “No sistema do crédito físico deduzem-se do valor da produção unicamente os bens ou mercadorias que se incorporam fisicamente ao bem obtido, excluindo-se todos aqueles gastos que, embora indispensáveis para a produção do bem gravado, não se exteriorizam fisicamente no bem produzido (gastos com instalações, fábricas, imóveis, fontes de energia, transporte, investigações e estudos, patentes, publicidade etc.)”. TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário – Volume IV: Os tributos na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 302.

mostra-se como consumidora final. Precedentes. (RE 503877 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 01-06-2010)

[...] 2. A aquisição de *produtos intermediários*, sujeitos ao regime de crédito físico, aplicados no processo produtivo que não integram fisicamente o *produto* final não gera direito ao crédito de ICMS.⁹

A ampliação constitucional da base de operações que dão direito a créditos de IBS levada a efeito pela EC 132/2023, consoante um critério financeiro de creditamento pleno, estabelece um modelo que não mais se volta à ideia de simplesmente obstar a tributação em cascata das mesmas mercadorias (segundo o viés *mercadoria* contra *mercadoria*), mas busca conferir ao contribuinte a possibilidade de se creditar do imposto incidente sobre todas as operações afetas à sua atividade comercial, de modo que a tributação relacionada à sua etapa produtiva incida apenas sobre o valor efetivamente adicionado ou agregado (segundo a ótica *imposto* contra *imposto – tax on tax*).

Nesse sentido, a reformulação da regra de não cumulatividade constitui um dos principais pilares da EC 132/2023, no sentido de:

tributar apenas o valor acrescentado em cada uma das fases do circuito econômico, dividindo o encargo fiscal entre os sujeitos passivos; b) produzir um efeito de anestesia fiscal; c) instituir um controle cruzado entre os sujeitos passivos, dado que só se pode aproveitar o crédito do IVA suportado com base em fatura passada e com imposto recolhido na fase antecedente; d) assegurar a neutralidade do imposto, evitando efeitos cumulativos ou em cascata de imposto sobre imposto.¹⁰

Esses aspectos serão analisados no quarto tópico, na análise específica da disciplina normativa da não cumulatividade pela LC 214/2025. No próximo tópico, é exposto o regime de creditamento estabelecido

9 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 689.001. Relator: Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 6 de fevereiro de 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 6 fev. 2018.

10 MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. LC 214/2025 comentada: Reforma Tributária – IBS, CBS e IS. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025. *E-book*, p. 51.

pela LC 87/1996, que servirá como baliza comparativa entre os modelos de créditos do ICMS e do IBS.

3. REGIME DE APROPRIAÇÃO DE CRÉDITOS DE ICMS ESTABELECIDO PELA LEI COMPLEMENTAR 87/1996

A LC 87/1996 enuncia como regra geral que somente podem gerar créditos de ICMS operações envolvendo mercadorias vinculadas à atividade do estabelecimento (art. 20, § 1º)¹¹.

Todavia, o regramento estabelecido pela LC 87/1996 define limites e condicionantes para aproveitamento de créditos por contribuintes nas seguintes hipóteses: i) ativo permanente; ii) bens de uso e consumo e iii) energia elétrica e serviços de telecomunicação. Esses limites e condicionantes, por sua vez, possuem respaldo direto no quanto determina o art. 155, § 2º, XII, alínea c da CF/1988, que confere ao legislador complementar a competência para “disciplinar o regime de compensação do imposto”.

Em relação aos bens que integram o ativo permanente, o legislador prevê um regime de compensação gradual do tributo pago em sua aquisição, a partir da dedução de frações à razão de 1/48 por mês (art. 20, § 5º).

No que se refere às mercadorias destinadas ao uso ou consumo do estabelecimento, a escolha legislativa foi no sentido de postergar o aproveitamento de créditos de ICMS dessas mercadorias para aquelas que ingressem no estabelecimento a partir de 1º de janeiro de 2033.

Por sua vez, em relação ao consumo de energia elétrica ou de serviços de telecomunicação, a apropriação de créditos dele advindos somente pode ocorrer nas hipóteses previstas no art. 33, inciso II, ou, quanto aos demais casos, também a partir de 1º de janeiro de 2033, na forma do inciso III¹².

11 BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 set. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

12 “Art. 33. Na aplicação do art. 20 observar-se-á o seguinte:

Contudo, em que pese o regime de aproveitamento de créditos estabelecido pela LC 87 e a jurisprudência pacífica do STF acerca da constitucionalidade da sistemática de creditamento físico do ICMS, a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em julgado proferido em 2023, decidiu ser cabível:

o creditamento referente à aquisição de materiais (produtos intermediários) empregados no processo produtivo, inclusive os consumidos ou desgastados gradativamente, desde que comprovada a necessidade de sua utilização para a realização do objeto social da empresa – essencialidade em relação à atividade-fim.¹³

Trata-se de julgado que inova na interpretação conferida pelo STJ quanto às hipóteses de creditamento de bens que não integram a mercadoria final ou que são integralmente consumidos no processo produtivo,

I – somente darão direito de crédito as mercadorias destinadas ao uso ou consumo do estabelecimento nele entradas a partir de 1º de janeiro de 2033; (Redação dada pela Lei Complementar nº 171, de 2019)

II – a energia elétrica usada ou consumida no estabelecimento dará direito de crédito a partir da data da entrada desta Lei Complementar em vigor;

II – somente dará direito a crédito a entrada de energia elétrica no estabelecimento: (Redação dada pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

a) quando for objeto de operação de saída de energia elétrica; (Incluída pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

b) quando consumida no processo de industrialização; (Incluída pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

c) quando seu consumo resultar em operação de saída ou prestação para o exterior, na proporção destas sobre as saídas ou prestações totais; e (Incluída pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

d) a partir de 1º de janeiro de 2033, nas demais hipóteses; (Redação dada pela Lei Complementar nº 171, de 2019)

III – somente darão direito de crédito as mercadorias destinadas ao ativo permanente do estabelecimento, nele entradas a partir da data da entrada desta Lei Complementar em vigor.

IV – somente dará direito a crédito o recebimento de serviços de comunicação utilizados pelo estabelecimento: (Incluído pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

a) ao qual tenham sido prestados na execução de serviços da mesma natureza; (Incluída pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

b) quando sua utilização resultar em operação de saída ou prestação para o exterior, na proporção desta sobre as saídas ou prestações totais; e (Incluída pela LCP nº 102, de 11.7.2000)

c) a partir de 1º de janeiro de 2033, nas demais hipóteses”. BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Op. cit.

13 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial (EAREsp) nº 1.775.781/SP. Relatora: Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 11 out. 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 1 dez. 2023.

excluindo da categoria de bens de uso e consumo aqueles insumos que são considerados essenciais à atividade-fim da empresa.

A tese tem sido objeto de impugnação recursal pela Fazenda do Estado de São Paulo sob duas óticas: i) afronta à jurisprudência do que reconhece a manutenção da sistemática do crédito físico, reiterada inclusive em recente tema de repercussão geral (Tema 633/STF); ii) a negativa de vigência do art. 33, inciso I, da LC 87/96, que expressamente consigna que “somente darão direito de crédito as mercadorias destinadas ao uso ou consumo do estabelecimento nele entradas a partir de 1º de janeiro de 2033”.

Nesse campo argumentativo, defende a Fazenda do Estado de São Paulo em específico que o STJ adotou como premissa decisória a lógica do creditamento financeiro, sem considerar as condicionantes e limitações impostas pelo legislador complementar federal, que apenas não terão mais aplicabilidade até a plena vigência das normas constitucionais e legais que disciplinam a não cumulatividade do IBS na reforma tributária, como se verá a seguir.

4. DO REGIME DE CREDITAMENTO DO IBS (LC 214/2025)

A LC 214/2025 institui o IBS e normatiza os aspectos centrais a ele relacionados, conferindo-lhes o mesmo tratamento dado à Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), na forma do art. 149-B da CF de 1988.

No exercício de sua competência constitucional, o legislador complementar federal estabeleceu os critérios concernentes à não cumulatividade do IBS (arts. 47 a 56 da LC 214/2025¹⁴), notadamente no que diz respeito ao regime de créditos financeiros estabelecido pela EC 132/2023.

Como regra geral, dispõe o art. 47 que o contribuinte sujeito ao regime regular poderá apropriar créditos do IBS quando ocorrer a extinção por qualquer das modalidades previstas no art. 27, vale dizer,

14 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

compensação com créditos anteriores, pagamento pelo contribuinte, recolhimento na liquidação financeira da operação (*split payment*), recolhimento pelo adquirente nas hipóteses legais ou pagamento por aquele a quem a lei atribua responsabilidade.

Nesse sentido, chama a atenção a escolha do legislador complementar de condicionar o direito ao crédito do IBS às hipóteses de extinção dos débitos do imposto, de modo que não poderia se proceder ao credi-tamento de impostos não pagos ou recolhidos em operações anteriores.

Assim, a norma em questão inova na ordem tributária ao prever a necessidade de extinção dos débitos anteriores para que haja a apro-priação de créditos de IBS, condicionante não prevista pelo regime de créditos do ICMS (LC 87/1996).

Contudo, a regra deve ser compreendida em conjugação com o quanto disposto no art. 48 da LC 214/2025, que prescreve ser dispen-sado o requisito de extinção dos débitos para fins de apropriação dos créditos, exclusivamente, se não houver sido implementado o recolhi-mento na liquidação financeira da operação (*split payment*), ou recolhi-mento pelo adquirente, nos termos da lei. Nessa hipótese, a regra passa a ser a apropriação dos créditos destacados a título de IBS no documento fiscal eletrônico relativo à aquisição, em linha com a exigência geral de que a apropriação dos créditos está condicionada à comprovação da operação por meio de documento fiscal eletrônico idôneo (art. 47, § 1º, inciso II, da LC 214/2025¹⁵)¹⁶.

As disposições em questão buscam concretizar aquilo previsto pelo artigo 156-A, § 5º, inciso II, da CF de 1988, acerca do regime de compensação do IBS, que facultou ao legislador complementar esta-belecer hipóteses em que o aproveitamento do crédito ficará condicio-nado à verificação do efetivo recolhimento do imposto incidente sobre a

15 Ibid.

16 Essa determinação haverá de ser compatibilizada com o quanto disposto na Súmula 509/STJ: “É lícito ao comerciante de boa-fé aproveitar os créditos de ICMS decorrentes de nota fiscal posteriormente declarada inidônea, quando demonstrada a veracidade da compra e venda”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 509. Primeira seção, julgado em 26 de março de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 31 mar. 2014.

operação, precisamente quando observados um dos regimes acima (*split payment* ou recolhimento pelo adquirente).

Há autores, contudo, que defendem uma leitura restritiva do art. 47 da LC 214/2025, a fim de que a regra não implique em cumulatividade do tributo, na medida em que o direito ao crédito do contribuinte estaria condicionado a uma adimplência que não está sob seu controle (porquanto diz respeito a outro contribuinte), a qual, se não ocorrer, faria com que houvesse múltiplas incidências do imposto sobre o valor global da operação, e não sobre o valor agregado. Nesse sentido, destaque-se o entendimento de Hugo de Brito Machado Segundo:

O direito ao crédito não pode depender do efetivo pagamento do tributo incidente em etapas anteriores, pois isso levaria a inevitável e evidente cumulatividade, a menos que disposição de lei estabelecesse, diante do não creditamento, a remissão da dívida do elo anterior da cadeia. Sim, porque se o contribuinte situado na etapa anterior da cadeia não paga o tributo incidente sobre o produto que vendeu, e isso não dá direito ao elo seguinte de creditar-se, o elo seguinte pagará tributo mais elevado, na exata proporção do que o elo anterior deixou de recolher. [...] Desse modo, seja porque a Constituição o proíbe, salvo nos casos indicados no art. 48, *infra*, seja porque o não creditamento, caso não acompanhado do imediato perdão da dívida do elo anterior, levaria a evidente acumulação do imposto, deve-se preservar e manter o entendimento de que o direito ao crédito não depende do efetivo recolhimento do imposto, com exceção das hipóteses previstas no art. 48, *infra*, apesar do que textualmente parece indicar o art. 47.¹⁷

De fato, não é juridicamente adequado que o contribuinte seja eventualmente onerado em seu direito ao crédito por inadimplência de terceiros. Entretanto, buscou o legislador conciliar os interesses em jogo ao criar um regramento que favorece a criação de regimes automáticos e diretos de pagamento do IBS, os quais simplificam a sistemática de cobrança e recolhimento do imposto e, ainda, e permitem a redução da litigiosidade tributária relacionada a dois grandes “gargalos” da arrecadação do ICMS: a inadimplência contumaz no último elo da cadeia de

17 MACHADO SEGUNDO, *op. cit.*, p. 70.

consumo e as fraudes fiscais estruturadas envolvendo a “fabricação” de créditos a partir de operações inexistentes. Quanto ao ponto, destaque-se o entendimento de Luciana Oliveira:

A Emenda Constitucional nº 132 de 2023, no entanto, resolveu essa questão de forma brilhante. No art.156-A, §5º, inciso II, alíneas a e b, condicionou o crédito do IBS e da CBS pagos na etapa anterior ao efetivo pagamento do tributo desde que estejam à disposição do contribuinte duas situações: 1) o adquirente possa recolher ele próprio o IBS e a CBS devidos pelo fornecedor para garantir o crédito (art. 156-A, §5º, alínea” a” da CF); 2) o pagamento do tributo seja feito mediante meios eletrônicos, sobre os quais incidirá o split payment, ou seja, a retenção do IBS e da CBS devidos na operação, concomitante à liquidação do pagamento da operação (art. 156-A, §5º, alínea “b” da CF). Em resumo, resolveu-se na raiz o problema das empresas noteiras e do crédito fictício com notas frias, fazendo a retenção do IBS (Imposto sobre Bens e serviços) e da CBS (contribuição sobre bens e serviços) pelos meios de pagamento que processaram a operação comercial nas operações pagas por meios eletrônicos de pagamento. Já quando a operação não ocorrer por meios que permitam o split payment, coloca-se na esfera de atuação do adquirente a possibilidade de ele garantir o pagamento direto do tributo ao Estado. Tributo este que sempre esteve embutido no preço pago pelo adquirente do serviço ou mercadoria, ou seja, não teve qualquer ônus financeiro adicional.¹⁸

Nesse contexto, constitui elemento central e necessário à adequada concretização da não cumulatividade do IBS a implementação e efetividade dos instrumentos de quitação instantânea do imposto a cada operação: liquidação financeira da operação (*split payment*) ou recolhimento pelo adquirente.

4.1 Liquidação financeira da operação (*split payment*)

Conforme referido anteriormente, o art. 156-A, § 5º, inciso II, da CF de 1988 expressamente prevê a necessidade de regulamentação do regime de compensação do IBS, destacando duas hipóteses em que o

18 OLIVEIRA, Luciana, op. cit.

que o aproveitamento do crédito ficará condicionado à verificação do efetivo recolhimento do imposto incidente sobre a operação: liquidação financeira da operação (*split payment*) ou recolhimento pelo adquirente.

A denominada liquidação financeira da operação (*split payment*) representa uma técnica arrecadatória automática que incide a cada operação, segregando o valor do tributo do montante correspondente à venda e recolhendo-o direta e instantaneamente ao fisco. Trata-se, portanto, de sistemática que assegura o pagamento imediato do tributo, que não mais posterga o seu recolhimento a cada período de apuração pelo contribuinte, como ocorre atualmente com o regime de autolancamento do ICMS. Por suas características, o sucesso de implementação do *split payment* gerará inequívocos ganhos de eficiência e reduzirá a litigiosidade fiscal, uma vez que o imposto ingressará automaticamente nos cofres públicos, não sendo mais retido no caixa dos contribuintes.

Contudo, se por um lado o *split payment* reduz a atuação do próprio contribuinte na sistemática de recolhimento do tributo, é imprescindível para a sua adequada implementação o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas sofisticadas que permitirão operacionalizar em tempo real a segregação dos valores de IBS devidos em todas as operações tributáveis. Nesse contexto, a LC 214/2025 cria novos deveres instrumentais a cargo dos agentes econômicos, bem como formata mecanismos de colaboração entre esses agentes e o fisco, a fim de que o modelo seja coordenado e gerido de modo efetivo.

Em específico, o art. 31 da LC 214/2025 determina que as instituições operadoras de sistemas de pagamentos deverão segregar e recolher ao Comitê Gestor do IBS os valores referentes ao imposto, no momento da liquidação financeira da transação (*split payment*). Para que seja possível o cumprimento dessa exigência legal, prevê o legislador complementar deveres instrumentais atribuídos aos fornecedores, plataformas digitais ou outra pessoa ou entidade que receber o pagamento, que consistem essencialmente na transmissão de informações que permitam (i) a vinculação das operações com a transação de pagamento; e (ii) a identificação dos valores dos débitos do IBS e da CBS incidentes sobre as operações (art. 32, § 1º e 2º, da LC 214/2025¹⁹).

19 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

Além disso, a lei prevê dois regimes específicos de operacionalização do *split payment*:

- a) Procedimento padrão (ou inteligente), pelo qual o operador do sistema de pagamento deve, com base nas informações recebidas pelo fornecedor, consultar sistema do Comitê Gestor do IBS e da Receita Federal sobre os valores a serem segregados e recolhidos, que corresponderão à diferença positiva entre os valores dos débitos do IBS incidentes sobre a operação, destacados no documento fiscal eletrônico, e as parcelas dos débitos de IBS já extintas referentes a outras operações da cadeia de consumo. Caso não possa ser realizada a consulta ao sistema do Comitê Gestor, o operador do sistema de pagamentos segregará e recolherá ao Comitê Gestor o valor dos débitos do IBS incidentes sobre as operações vinculadas à transação de pagamento, com base nas informações recebidas e, posteriormente, efetuará o cálculo dos valores dos débitos do IBS e da CBS das operações vinculadas à transação de pagamento. Caso tenham sido segregados valores superiores ao montante de imposto devido, o Comitê Gestor transferirá ao fornecedor, em até três dias úteis, a quantia excedente.
- b) Procedimento simplificado, em que os valores de IBS serão calculados com base em percentual preestabelecido do valor das operações, a ser estabelecido pelo Comitê Gestor. Os percentuais poderão ser diferenciados por setor econômico ou por contribuinte, a partir de cálculos baseados em metodologia uniforme previamente divulgada, incluindo dados da alíquota média incidente sobre as operações e do histórico de utilização de créditos. Esse regime é aplicável ao contribuinte de modo facultativo nas operações cujo adquirente não seja contribuinte do IBS e da CBS no regime regular (art. 33 e respectivos parágrafos da LC 214/2025²⁰).

A segregação e o recolhimento do IBS ao Comitê Gestor serão efetuados na data da liquidação financeira da transação de pagamento,

20 Ibid.

sendo que, em relação às vendas com pagamento parcelado, o IBS é segregado e recolhido de forma proporcional, a partir da liquidação financeira de cada parcela específica, na medida que ocorram (art. 34, incisos I e II, da LC 214/2025).

Quanto à operacionalização do sistema do *split payment*, Leandro Paulsen sintetiza os procedimentos previstos pelos arts. 32 a 35 LC 214/2025 do seguinte modo:

Nesse sistema, os pagamentos estão vinculados aos documentos fiscais respectivos. O fornecedor inclui no documento fiscal eletrônico informações que permitem a vinculação do pagamento, com a identificação dos valores do IBS e da CBS, as quais são transmitidas aos prestadores de serviço de pagamento pelo próprio fornecedor, por meio da plataforma digital, se for o caso, ou por outra pessoa ou entidade que receber o pagamento, e, antes da disponibilização dos recursos ao fornecedor, o prestador de serviço de pagamento ou a instituição operadora do sistema de pagamento consulta o sistema do Comitê Gestor do IBS e da RFB sobre os valores a serem segregados e recolhidos (diferença entre os valores devidos destacados no documento fiscal e eventuais parcelas já extintas, por exemplo, por compensação) e procede ao recolhimento devido. Nos termos do art. 33, o contribuinte pode optar por procedimento simplificado de *split payment* para as suas operações com adquirente não contribuinte no regime regular, hipótese em que os valores do IBS e da CBS a serem segregados e recolhidos serão calculados mediante aplicação de percentuais preestabelecidos pelo Comitê Gestor e pela RFB. No *split payment*, conforme o art. 34, a segregação e o recolhimento ocorrerão na data da liquidação financeira da transação de pagamento, sendo que, no caso de parcelamento pelo fornecedor, serão efetuados de forma proporcional na liquidação financeira de todas as parcelas, ou seja, de cada uma delas, à medida que ocorram. O sistema não afasta a obrigação do contribuinte de recolher eventual saldo apurado por ocasião do fornecimento, considerando-se, como já destacado quando da análise do momento de ocorrência do fato gerador, que os recolhimentos antecipados constituem pagamentos por conta do montante que venha a ser ao final apurado.²¹

21 PAULSEN, op. cit., p. 482.

No que concerne à posição de prestadores de serviços de pagamentos e as instituições operadoras de sistemas de pagamento na relação tributária, é relevante destacar que a lei atribui a eles a responsabilidade de segregar e recolher os valores do IBS, mas expressamente afasta a sua responsabilidade tributária pelo IBS incidente sobre as operações com bens e com serviços cujos pagamentos eles liquidem (art. 34, inciso V, alínea “b”, da LC 214/2025).

Por fim, o art. 22 da LC 214/2025 atribui às plataformas digitais o dever de colaborar com o fisco na apresentação ao Comitê Gestor do IBS das informações sobre as operações e importações com bens ou com serviços realizadas por seu intermédio, inclusive identificando o fornecedor, ainda que não seja contribuinte. Além disso, cabe às próprias plataformas apresentar as informações necessárias para a segregação e o recolhimento dos valores do IBS devidos pelo fornecedor na liquidação financeira da operação (*split payment*), quando disponível, na hipótese em que o processo de pagamento da operação ou importação seja iniciado pela plataforma digital (art. 22, §§ 5º e 6º, da LC 214/2025).

Os regimes de *split payment* criados pela LC 214/2025 serão formatados e disciplinados por regulamento do Comitê Gestor do IBS, que deverá enfrentar questões técnicas e operacionais relevantes para a efetividade do modelo, a exemplo da (i) estruturação dos procedimentos e mecanismos de consulta à plataforma eletrônica do Comitê Gestor, onde constarão as informações da apuração e do pagamento do IBS (integração tecnológica); (ii) fontes de custeio dos sistemas operacionais e ferramentas tecnológicas necessários à implementação do modelo; (iii) obrigações acessórias relacionadas ao dever informacional a cargo de operadores dos sistemas de pagamento e plataformas digitais, responsabilidades correlatas e eventual remuneração pelos serviços de *split payment* prestados; (iv) procedimentos para de restituição de valores retidos a maior pelo Comitê Gestor e para disciplinar eventuais conflitos entre fisco e contribuintes acerca dos valores retidos, entre outros.

A adequada disciplina regulamentar desses aspectos é relevante para afastar o principal argumento contrário ao mecanismo do *split payment*: o impacto sobre o fluxo de caixa dos contribuintes. Com a funcionalidade plena da ferramenta tecnológica da segregação instantânea do tributo e a clara definição dos procedimentos de restituição e solução de conflitos

entre fisco e contribuintes, o argumento perde força. Não obstante, se essas questões não forem disciplinadas e implementadas a contento, será inevitável a necessidade de reajustes no modelo em razão das disfuncionalidades técnicas e econômicas que poderá acarretar.

4.2 Recolhimento pelo adquirente

Em regime subsidiário ao *split payment*, a LC 214/2025 prevê a hipótese de recolhimento pelo adquirente que seja contribuinte do IBS, em que este poderá pagar o imposto sobre a operação caso o pagamento ao fornecedor seja efetuado mediante a utilização de instrumento de pagamento que não permita a segregação e o respectivo recolhimento dos valores correspondentes ao IBS (art. 36).

O mecanismo, na prática, cria “um *split payment* manual, ou analógico, aplicável, nos termos do artigo, às hipóteses nas quais o *split payment* automático ou digital não possa ser utilizado”²².

Diante do arranjo estabelecido pela lei nessa hipótese, há dúvida acerca da posição tributária assumida pelo adquirente. Ao ter o texto legal afirmado que este poderá pagar o IBS, está atribuindo a ele a condição de responsável tributário ou de apenas um colaborador do fisco? Nesse sentido, caberia o regulamento do IBS incrementar os deveres do adquirente, para além da mera faculdade, de modo que este assumisse a mesma posição de outros responsáveis tributários previstos pela LC 214/2025, a exemplo das plataformas digitais?

É preciso realçar que a atribuição de responsabilidade tributária ao adquirente, nessa hipótese, deve possuir amparo no quanto determina o art. 121, inciso II, do Código Tributário Nacional, sendo ainda assim passível de questionamento eventual disposição nesse sentido, pelo fato de o legislador não ter considerado expressamente o adquirente como responsável.

Em relação a esse aspecto, importa destacar que foi vetado o § 2º do art. 36 da LC 214/2025, que previa precisamente que “na hipótese de

22 MACHADO SEGUNDO, op. cit., p. 56.

que trata o caput deste artigo, o adquirente será solidariamente responsável pelo valor do IBS e da CBS incidentes sobre a operação”²³.

5. BENS DE USO E CONSUMO PESSOAL

Em concretização ao disposto no art. 156-A, § 1º, VIII, da Constituição Federal de 1988, a LC 214/2025 expressamente consigna que fica vedada a apropriação de créditos de IBS relacionados a bens de uso e consumo pessoal (art. 57, § 5º).

Houve um esforço do legislador em prever de modo minudente o rol de bens e serviços que estão *a priori* excluídos da possibilidade de creditamento, por se considerar o seu vínculo presumido ao uso e consumo pessoal (art. 57, inciso I), ou por consubstanciarem bens e serviços produzidos pelo contribuinte e fornecidos de forma não onerosa ou a valor inferior ao de mercado para o próprio contribuinte, quando este for pessoa física, ou para sócios, acionistas, administradores e congêneres da sociedade empresária contribuinte e seus familiares ou, ainda, para empregados da sociedade empresária contribuinte (art. 57, inciso II).

A lei, todavia, ressalva a possibilidade de creditamento dos bens e serviços acima referidos, com critérios específicos, desde que utilizados preponderantemente na atividade econômica do contribuinte (art. 57, § 3º).

A regra visa retirar do regime de creditamento financeiro amplo adotado pelo legislador constituinte bens e serviços que não se integram ao ciclo econômico produtivo ou de consumo, por se inserirem na esfera privada de pessoas físicas vinculadas ao contribuinte. A lógica subjacente à exclusão desses bens reside na impossibilidade de o consumidor suportar o ônus financeiro concernente a bens e serviços que não fazem parte da atividade econômica do contribuinte e que, portanto, não contribuíram com a confecção ou circulação do bem ou serviço adquirido ao final da cadeia de consumo.

Há autores que defendem ser desnecessária a enunciação específica dos bens e serviços de uso e consumo pessoal levada a efeito pelo legislador complementar, uma vez que bastaria se adotar a regra de que

23 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

não geram direito a crédito mercadorias ou serviços alheios à atividade do estabelecimento²⁴.

No entanto, há de se ressaltar que a cautela adotada pelo legislador é relevante não apenas como instrumento normativo voltado à prevenção de fraudes, mas sobretudo por seu conteúdo informacional, realçando que o caráter personalíssimo ou supérfluo de bens e serviços impede a apropriação de créditos de IBS a eles relacionados.

6. CONCLUSÃO

A ampla transformação da não cumulatividade na tributação sobre o consumo levada a efeito pela EC 132/2023 e pela LC 214/2025 terá profundas repercussões jurídicas e econômicas no país. A sistemática de creditamento financeiro pleno tem como virtude permitir maior neutralidade do imposto e, ainda, reduzir incertezas jurídicas quanto à apropriação de créditos, as quais atualmente ensejam grande parte da litigância relacionada ao ICMS.

Contudo, embora as bases normativas para a transição entre o atual regime aplicável ao ICMS e o novo regime do IBS estejam bem estabelecidas, são inúmeros os desafios de estruturação e implementação dos mecanismos e ferramentas previstos pela lei para a adequada e eficiente operação do modelo de creditamento financeiro instituído pelo legislador constituinte.

Nesse contexto, a consolidação institucional do Comitê Gestor do IBS e a procedimentalização de sua atuação devem ter em conta a necessidade de que seja desenvolvido um ambiente confiável e propício a ensejar a colaboração de atores públicos e privados na atividade arrecadatória e fiscalizatória de cobrança do IBS. O modelo criado pelo legislador, pautado em divisão de funções e responsabilidades, requer o fomento à confiança entre os atores envolvidos nos arranjos previstos em lei, sejam aqueles concernentes à transmissão de informações, sejam arranjos mais complexos, relacionados à própria funcionalidade do sistema de cobrança do tributo, a exemplo da liquidação financeira da operação (*split payment*).

24 MACHADO SEGUNDO, op. cit.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 set. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 509. Primeira seção, julgado em 26 de março de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 31 mar. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial (EAREsp) nº 1.775.781/SP. Relatora: Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 11 out. 2023. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 1 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 689.001. Relator: Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 6 de fevereiro de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 6 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 1141756/RS** (Tema 1052). Relator: Min. Marco Aurélio. Plenário, julgamento em 28 set. 2020, DJe-Publicação 10 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 781.926/GO** (Tema 694). Relator: Min. Dias Toffoli. Plenário, julgamento virtual encerrado em 24 mar. 2023, DJe-Publicação 18 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 588.954/SC** (Tema 218). Decisão de repercussão geral reconhecida em 16 set. 2022.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. **Tributação sobre o consumo: CBS, IBS e Imposto Seletivo**. São Paulo: Forense, 2025. *E-book*.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **LC 214/2025 comentada: Reforma Tributária – IBS, CBS e IS**. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025. *E-book*.

MOREIRA, André Mendes. **A não-cumulatividade dos tributos**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2025. *E-book*.

OLIVEIRA, André Félix Ricota de. **Manual da não cumulatividade do ICMS**. São Paulo: Noeses, 2023. *E-book*.

OLIVEIRA, Luciana Marques Vieira da Silva. **Tributação do consumo na Era Digital: *split payment* e a Reforma Tributária**. São Paulo: Dialética, 2024. *E-book*.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário completo**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. *E-book*.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário – Volume IV: Os tributos na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

A BASE DE CÁLCULO E AS ALÍQUOTAS DO IBS E DA CBS

Luciana Rita Laurenza Saldanha Gasparini¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Dos princípios inseridos pela Emenda Constitucional 132/2023 e sua relevância para a definição da base de cálculo e alíquotas do IBS e da CBS; 3. Base de cálculo do IBS e da CBS; 3.1. Do arbitramento do valor da operação; 4. Das alíquotas do IBS e da CBS; 4.1. Das alíquotas no período de transição; 5. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO: Após décadas de debates e a certeza quanto à necessidade de se efetuar uma reforma do sistema tributário brasileiro, foi finalmente editada, com muita polêmica, a Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que introduziu profundas mudanças na tributação sobre o consumo. Conquanto as críticas à complexidade do sistema de tributação vigente fossem firmes, sendo inegáveis os altos custos, a litigiosidade excessiva e a insegurança jurídica decorrentes dessa complexidade, o modelo tributário aprovado pelo Congresso Nacional foi recebido com intensa polêmica na doutrina. O presente artigo não pretende ampliar a controvérsia, mas sim partir da legislação editada para analisar os elementos quantitativos da regra matriz de incidência tributária relativos ao Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e à Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) – base de cálculo e alíquotas –, evidenciando as diferenças em relação ao regime de tributação sobre o consumo anterior, bem como examinando-os à luz dos objetivos perseguidos pela Reforma Tributária.

¹ Procuradora do Estado de São Paulo. Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Atualmente em exercício na Procuradoria de Assuntos Tributários da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

Palavras-chave: Reforma Tributária. Emenda Constitucional nº 132/2023. Lei Complementar nº 214/2025. IBS – Imposto sobre Bens e Serviços. CBS – Contribuição sobre Bens e Serviços. Base de Cálculo. Alíquotas.

1. INTRODUÇÃO

Não obstante as muitas alterações no sistema tributário nacional, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, persiste, há décadas, o debate sobre a necessidade de uma reforma com caráter mais amplo e profundo, que seja capaz de simplificar o sistema de tributação vigente. As críticas estendem-se desde a complexidade, burocracia excessiva e distorções que elevam custos e reduzem a competitividade das empresas², até a ausência de neutralidade, elevado volume e baixa transparência na concessão de renúncias tributárias, que geram distorções nas decisões econômicas³. Os próprios entes federativos são prejudicados pela guerra fiscal e pelos elevados custos para a fiscalização, além dos consumidores, que têm dificuldade para compreender a efetiva carga tributária, e precisar arcar com uma onerosidade muitas vezes excessiva, especialmente para as classes econômicas com menor poder aquisitivo.

A despeito da posição largamente majoritária na defesa da necessidade de uma Reforma Tributária, a escolha das soluções a serem implementadas sempre ensejou intensos debates e muita divergência. Dessa forma, diante da polêmica que a discussão do tema gerava há muito, o Congresso Nacional optou pela cisão da Reforma Tributária, introduzindo, primeiramente, por meio da Emenda Constitucional nº 132/2023, as modificações dos tributos que incidem sobre o consumo.

Em matéria divulgada em 16 de dezembro de 2023 pela Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal, destacou-se que a Reforma Tributária foi aprovada após quarenta anos em discussão no Brasil,

2 O SISTEMA tributário brasileiro é complexo, burocrático e repleto de distorções. **Portal da Indústria**, Brasília, DF, [2020]. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/reforma-tributaria/entenda/problemas-do-sistema-tributario>. Acesso em: 5 nov. 2025.

3 NEUTRALIDADE e complexidade do sistema tributário federal. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2022/neutralidade-e-complexidade-do-sistema-tributario-federal.html>. Acesso em: 5 nov. 2025.

promovendo a substituição de “cinco tributos extremamente disfuncionais – Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)⁴ – por um Imposto sobre Valor Agregado (IVA)⁵ Dual de padrão internacional, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), federal, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), subnacional (de estados e municípios)”⁶.

Antes de promulgada a Emenda Constitucional nº 132/2023, e ainda durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45 e da PEC 110 no Congresso Nacional, Melina Rocha⁷ antecipou a maior probabilidade da aprovação de um modelo de IVA dual, ponderando acerca das dificuldades de aprovação de um IVA único no Brasil, especialmente em decorrência do conflito de interesses entre os entes federativos. Na ocasião, observou que o modelo de IVA ideal deveria ser adaptado ao contexto federativo brasileiro, da mesma forma que ocorreu em outros países – como Canadá e Índia – que adotaram sistemas de IVA dual. Seguindo modelos internacionais, a autora alertou quanto à importância de que tanto o IVA federal como o IVA dos Estados e Municípios incidissem sobre operações com bens e serviços. Além disso, recomendou que a harmonização também se desse no que se refere ao modelo de incidência, apuração e creditamento, para que as principais regras fossem praticamente as mesmas, de modo a reduzir a complexidade para o contribuinte.

4 Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

5 Imposto sobre Valor Agregado (IVA).

6 SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. Reforma Tributária é aprovada pela Câmara dos Deputados. **Secom**, Brasília, DF, 16 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/reforma-tributaria-e-aprovada-pela-camara-dos-deputados>. Acesso em: 5 nov. 2025.

7 ROCHA, Melina. Reforma Tributária ampla: o caminho do IVA Dual. **Jota**, São Paulo, 13 ago. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/colunas-acervo/politicas-tributarias/reforma-tributaria-ampla-o-caminho-do-iva-dual>. Acesso em: 4 nov. 2025.

Na linha defendida por Rocha, o inciso I do artigo 149-B da Constituição Federal⁸, introduzido pela Emenda Constitucional n° 132/2023⁹, previu que IBS (art. 156-A, CF/1988¹⁰) e CBS (art. 195, V, CF¹¹) deveriam observar as mesmas regras em relação a fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos, reservando-se à competência de cada ente federativo a definição das respectivas alíquotas (art. 156-A, § 1º, V¹² e art. 195, § 16¹³, CF/1988).

Esta análise percorrerá os dispositivos constitucionais que, como os anteriormente citados, possuem papel central na conformação do novo sistema de tributação sobre o consumo, especialmente no que se relaciona à definição das regras referentes à base de cálculo e às alíquotas do IBS e da CBS, os quais serão examinados em conjunto com a regulamentação veiculada pela Lei Complementar (LC) n° 214, de 16 de janeiro de 2025 (também chamada de Lei Geral do IBS, CBS e do Imposto Seletivo), destacando-se os aspectos principais para compreensão dos elementos quantitativos da regra matriz de incidência desses impostos,

8 “Art. 149-B. Os tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, observarão as mesmas regras em relação a: (Incluído pela Emenda Constitucional 132, de 2023)

I – fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos; (Incluído pela Emenda Constitucional 132, de 2023) [...]”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

9 BRASIL. Emenda Constitucional n° 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

10 “Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional 132, de 2023) [...]”. Ibid.

11 “Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...] V – sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional 132, de 2023) [...]”. Ibid.

12 “Art. 156-A. [...]”

§ 1º O imposto previsto no *caput* será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte: (Incluído pela Emenda Constitucional 132, de 2023) [...] V – cada ente federativo fixará sua alíquota própria por lei específica; (Incluído pela Emenda Constitucional 132, de 2023)”. Ibid.

13 “Art. 195. [...]”

§ 16. Aplica-se à contribuição prevista no inciso V do *caput* o disposto no art. 156-A, § 1º, I a VI, VIII, X a XIII, § 3º, § 5º, II a VI e IX, e §§ 6º a 11 e 13”. Ibid.

efetuando-se, ainda, a avaliação desses elementos à luz de princípios introduzidos pela Emenda Constitucional nº 132/2023, como a simplicidade, a transparência, a neutralidade e a justiça tributária.

2. DOS PRINCÍPIOS INSERIDOS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 132/2023 E SUA RELEVÂNCIA PARA A DEFINIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO E ALÍQUOTAS DO IBS E DA CBS

Dentre as diversas mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023, destaca-se a inclusão do § 3º ao art. 145 da Constituição Federal, prevendo que o Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. Em relação ao IBS e à CBS, a mesma emenda estabeleceu a aplicação do princípio da neutralidade (arts. 156-A, § 1º e 195, § 16, CF).

No que tange à matéria em exame – base de cálculo e alíquotas do IBS e da CBS –, entendemos haver especial relevância quanto aos princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária e da neutralidade.

Conforme ensina Roque Antonio Carrazza¹⁴, “etimologicamente, o termo ‘princípio’ (do latim *principium*, *principii*) encerra a ideia de começo, origem, base”. Mais especificamente quanto à noção de princípio jurídico, o autor entende tratar-se de

um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do Direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam.¹⁵

O princípio da transparência não é uma novidade na Carta da República, possuindo conexão, no que se refere à atuação da Administração Pública em geral, com diversos dispositivos, como, por exemplo, o art. 5º, inciso XXXIII, que assegura o direito à informação. Além disso, o art. 37 prevê, entre os princípios que norteiam a atividade pública, a publicidade.

14 CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 44.

15 *Ibid.*, p. 46-47.

Embora publicidade e transparência não sejam sinônimos, há estreita ligação entre eles, o primeiro se relacionando, mais diretamente, à divulgação dos atos administrativos e viabilização do acesso à informação, enquanto a transparência envolve não apenas a divulgação, mas também a clareza e a preocupação com a facilidade na sua compreensão.

Para Fabrício Motta¹⁶, publicidade e transparência parecem ser complementares, podendo-se entender a publicidade como a característica do que é público, enquanto a transparência “é o atributo do que é transparente, límpido, cristalino, visível”. Com amparo na doutrina, o autor registra o reconhecimento de um princípio implícito da transparência fiscal, que pode ser extraído, dentre outros, dos §§ 1º e 6º do art. 165 da Constituição Federal, e que tem objetivo de permitir o controle das leis orçamentárias. A transparência se traduz não apenas na divulgação, mas também na “clareza de linguagem, de forma a possibilitar, para o cidadão e também para os entes públicos, o correto entendimento das leis orçamentárias”.

A Emenda Constitucional nº 132/2023 reforçou o dever de transparência, relacionando-o, desta feita, expressamente, como princípio aplicável ao Sistema Tributário Nacional. Tal princípio, juntamente com o também incluído princípio da simplicidade, revelam a intenção de que a Reforma Tributária auxilie no enfrentamento da complexidade do sistema tributário, que é responsável pelo alto custo de conformidade para os contribuintes, dificuldades para a fiscalização e elevada litigiosidade.

Conforme destacam Camila Abrunhosa Tapias e Ilse Salazar Andriotti¹⁷,

Segundo estudos do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), desde a promulgação da Constituição em 1988, foram aprovadas aproximadamente 7 milhões de normas tributárias. Em média, são editadas 813 normas por dia útil. Além disso, em 2019, o Banco

16 MOTTA, Fabrício. Notas sobre publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 91-108, 2007.

17 TAPIAS, Camila Abrunhosa; ANDRIOTTI, Ilse Salazar. Novos princípios constitucionais tributários à luz da Emenda Constitucional 132/23. *In: CARVALHO, Paulo de Barros (org.). Reforma Tributária brasileira: valores e contravalores*. São Paulo: Editora Noeses, 2024, p. 207-224.

Mundial estimou que as empresas no Brasil gastam cerca de 1500 (hum mil e quinhentas) horas por ano apenas para cumprir com as obrigações acessórias, posicionando o país como um dos mais burocráticos do mundo.

Para Eduardo Muniz Machado Cavalcanti¹⁸, o princípio da simplicidade tributária refere-se a duas perspectivas que o autor qualificou como regulamentares:

[...] primeiro quanto à noção de construir um sistema de mais fácil compreensão, inclusive a partir de uma estrutura de linguagem mais clara e, portanto, acessível, com uma estrutura lógica sequencial, não somente para os contribuintes como para a própria gestão da administração fiscal. E, num segundo aspecto, a redução da quantidade e diversidade de leis, regulamentos e obrigações fiscais complexas (simplicidade de liquidação e arrecadação, inclusive por sistemas com modelos de apuração pré-preenchida), com o objetivo de facilitar o pagamento de tributos e contribuir para a redução de erros e da sonegação. [...]

O mesmo autor também fala em uma dimensão da simplicidade fiscal, que se insere na perspectiva administrativa:

[...] relativamente aos custos do sistema fiscal, seja pela maneira e extensão de uso dos recursos necessários para a manutenção da máquina pública, incluídos, portanto, nos custos do setor público (remunerações dos funcionários do Fisco, materiais usados, aparelhamentos, instalações) e, também, aqueles necessários para o setor privado, no que diz respeito ao cumprimento das obrigações tributárias (salários de empregados, contadores, despesas com insumos, *softwares*). [...]¹⁹

Cavalcanti registra que, no Brasil, a simplicidade fiscal, “como orientação normativa, é novidade, mas a diretiva da simplicidade compõe as instruções dos sistemas fiscais mais modernos do mundo ocidental capitalista”²⁰.

18 CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. **Tributação sobre o consumo: CBS, IBS e imposto seletivo**. São Paulo: Forense Jurídico, 2025, p. 17.

19 Ibid., p. 17-18.

20 Ibid., p. 18.

A fim de ilustrar a materialização dos princípios da simplicidade e da transparência, Camila Abrunhosa Tapias e Ilse Salazar Andriotti reportam-se ao conteúdo dos incisos IV, VI e IX, do § 1º, e inciso IX, do § 5º, do art. 156-A, incluídos pela Emenda Constitucional nº 132/2023, que estabelecem, respectivamente, que o IBS terá legislação única e uniforme em todo o território nacional, salvo quanto à fixação das alíquotas (art. 156-A, § 1º, IV, CF); que a alíquota do IBS estabelecida pelo ente federativo será a mesma para todas as operações com bens materiais e imateriais (art. 156-A, § 1º, VI, CF); que o IBS não integrará sua própria base de cálculo (art. 156-A, § 1º, IX, CF); e que lei complementar disporá sobre os critérios para as obrigações tributárias acessórias do IBS, visando à sua simplificação.

Entendem, Tapias e Andriotti²¹, que a unificação da legislação relativa ao IBS e à CBS no território nacional, em substituição à anteriormente editada por 27 estados e mais de 5.500 municípios, facilitará a compreensão pelos contribuintes e o cumprimento das obrigações fiscais e reduzirá os custos de conformidade. Além disso, a previsão de alíquota única, salvo exceções expressamente previstas, simplificará o cálculo dos tributos. Ponderam, ainda, que a obrigatoriedade de informar o valor do tributo aumenta a transparência e a confiança no sistema, além de facilitar a fiscalização. Destacam, por fim, a importância conferida à simplificação das obrigações acessórias.

Nota-se, portanto, que um dos vieses de expressão dos princípios da transparência e da simplicidade manifesta-se, exatamente, por meio das diretivas da legislação aplicável à base de cálculo e às alíquotas do IBS e da CBS, as quais serão examinadas mais adiante.

O princípio da justiça tributária, por sua vez, também previsto pela Emenda Constitucional nº 132/2023, fixou uma diretriz ao legislador, que deverá envidar esforços para que a distribuição da carga tributária se realize de forma equitativa, procurando observar a capacidade contributiva dos contribuintes. Busca-se, assim, reduzir a carga que onera os indivíduos com menor renda.

21 TAPIAS; ANDRIOTTI, *op. cit.*

Conquanto seja certo que o sistema de tributação sobre a renda e sobre a propriedade possam apresentar uma resposta mais efetiva no alcance da justiça tributária, algumas iniciativas já foram incluídas na aprovada reforma da tributação sobre o consumo visando esse fim. Nessa linha, podemos mencionar, por exemplo, a devolução personalizada dos tributos sobre o consumo (*cashback*).

No que se relaciona às alíquotas do IBS e da CBS, uma medida com objetivo relacionado à justiça tributária encontra-se nas reduções de até 100% previstas para itens considerados essenciais, como a Cesta Básica Nacional de Alimentos, serviços de educação, saúde, medicamentos, entre outros.

Ainda quanto aos princípios introduzidos pela Emenda Constitucional nº 132/2023, destacando-se aqui aqueles que possuem uma conexão mais estreita com a definição das regras aplicáveis à base de cálculo e às alíquotas do IBS e da CBS, o § 1º do artigo 156-A estabeleceu que o IBS será informado pelo princípio da neutralidade. Tal princípio objetiva evitar que as decisões econômicas e negociais dos contribuintes sejam influenciadas pela política tributária.

O art. 2º da Lei Complementar nº 214/2025 reproduziu a vinculação do IBS e da CBS com o princípio da neutralidade, “segundo o qual esses tributos devem evitar distorcer as decisões de consumo e de organização da atividade econômica [...]”²².

Como bem observa Eduardo Muniz Machado Cavalcanti²³ a respeito da neutralidade,

A tributação não deve ser fator precípua na forma de organização e definição de operações e atividades das empresas, pois essas circunstâncias podem levá-las à adoção de estruturas menos eficientes e produtivas simplesmente para tirar proveito de regras tributárias mais benéficas.

22 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária.. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

23 CAVALCANTI, op. cit., p. 63.

A guerra fiscal entre os Estados, relativa ao ICMS, e entre os Municípios, relativa ao ISS, bem ilustra um dos graves problemas que se buscam solucionar com a adoção da neutralidade, vez que vários contribuintes norteavam suas decisões quanto ao local de instalação de seus estabelecimentos a partir de benefícios fiscais negociados com os entes públicos, muitas vezes com prejuízo de outros critérios relacionados à eficiência no processo produtivo, ou na existência de infraestrutura energética ou de transporte, e outros.

Cavalcanti²⁴ ressalta a importância dos mecanismos para assegurar o crédito dos impostos sobre o consumo como forma de alcançar a efetiva neutralidade e permitir que os operadores econômicos se desonerem desse custo da atividade, atribuindo-o ao consumidor final.

Tendo como ponto de partida os princípios a serem observados pelo sistema tributário, com destaque para aqueles mais estreitamente ligados ao objeto de análise neste artigo, passa-se ao exame da disciplina aplicável à base de cálculo e alíquotas do IBS e da CBS.

3. BASE DE CÁLCULO DO IBS E DA CBS

O art. 149-B, inciso I, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 132/2023, determinou que IBS e CBS observarão as mesmas regras em relação às bases de cálculo.

Ao fixar que o IBS incidirá sobre operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços, o art. 156-A, § 1º, I, da Constituição Federal, igualmente delimitou os contornos a serem observados para a definição da base de cálculo deste imposto, pois, como recorda Hugo de Brito Machado Segundo²⁵, “a base de cálculo há de ser, sempre, o fato gerador do tributo transformado em moeda, ou economicamente dimensionado”. Observa, nesse sentido, que:

É a base de cálculo que confirma o verdadeiro fato escolhido como “gerador” para o tributo, denunciando, por igual, eventuais distorções ou extrapolações deste, por parte do legislador. Nessa ordem de ideias,

²⁴ Ibid., p. 64.

²⁵ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Lei Complementar 214/2025 comentada: IBS, CBS e IS*. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025, p. 24.

sendo o fato gerador do IBS, e da CBS, a prática de operações com bens ou serviços, a base de cálculo há de ser o valor de tais operações. Admite-se que se recorram a outros critérios, quando o valor da operação não for conhecido, como ocorre nas hipóteses de arbitramento; mas, mesmo nesses casos, o que se procura é chegar o mais próximo possível do verdadeiro, conquanto desconhecido, valor dessa operação.²⁶

De forma coerente ao disposto no texto constitucional, o art. 12²⁷ da Lei Complementar n° 214/2025 previu que a base de cálculo do IBS

26 Ibid., p. 24.

27 “Art. 12. A base de cálculo do IBS e da CBS é o valor da operação, salvo disposição em contrário prevista nesta Lei Complementar.

§ 1° O valor da operação compreende o valor integral cobrado pelo fornecedor a qualquer título, inclusive os valores correspondentes a:

I – acréscimos decorrentes de ajuste do valor da operação;

II – juros, multas, acréscimos e encargos;

III – descontos concedidos sob condição;

IV – valor do transporte cobrado como parte do valor da operação, no transporte efetuado pelo próprio fornecedor ou no transporte por sua conta e ordem;

V – tributos e preços públicos, inclusive tarifas, incidentes sobre a operação ou suportados pelo fornecedor, exceto aqueles previstos no § 2° deste artigo; e

VI – demais importâncias cobradas ou recebidas como parte do valor da operação, inclusive seguros e taxas.

§ 2° Não integram a base de cálculo do IBS e da CBS:

I – o montante do IBS e da CBS incidentes sobre a operação;

II – o montante do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);

III – os descontos incondicionais;

IV – os reembolsos ou ressarcimentos recebidos por valores pagos relativos a operações por conta e ordem ou em nome de terceiros, desde que a documentação fiscal relativa a essas operações seja emitida em nome do terceiro; e

V – o montante incidente na operação dos tributos a que se referem o inciso II do *caput* do art. 155, o inciso III do *caput* do art. 156 e a alínea “b” do inciso I e o inciso IV do *caput* do art. 195 da Constituição Federal, e da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) a que se refere o art. 239 da Constituição Federal, de 1° de janeiro de 2026 a 31 de dezembro de 2032;

VI – a contribuição de que trata o art. 149-A da Constituição Federal.

§ 3° Para efeitos do disposto no inciso III do § 2° deste artigo, considera-se desconto incondicional a parcela redutora do preço da operação que conste do respectivo documento fiscal e não dependa de evento posterior, inclusive se realizado por meio de programa de fidelidade concedido de forma não onerosa pelo próprio fornecedor.

§ 4° A base de cálculo corresponderá ao valor de mercado dos bens ou serviços, entendido como o valor praticado em operações comparáveis entre partes não relacionadas, nas seguintes hipóteses:

e da CBS é o valor da operação, salvo disposição em contrário, prevista na mesma lei complementar. O § 1º do citado dispositivo legal esclarece que o valor da operação compreende o valor integral cobrado pelo fornecedor a qualquer título, inclusive os valores correspondentes a: (i) acréscimos decorrentes de ajustes no valor da operação; (ii) juros, multas, acréscimos e encargos; (iii) descontos concedidos sob condição; (iv) valor do transporte cobrado como parte do valor da operação, no transporte efetuado pelo próprio fornecedor ou no transporte por sua conta e ordem; (v) tributos e preços públicos, inclusive tarifas, incidentes sobre a operação ou suportados pelo fornecedor (exceto aqueles excluídos pelo § 2º do mesmo artigo); e (vi) demais importâncias cobradas ou recebidas como parte do valor da operação, inclusive seguros e taxas.

O § 3º do art. 12 da Lei Complementar nº 214/2025 define “desconto incondicional” como “a parcela redutora do preço da operação que conste do respectivo documento fiscal e não dependa de evento posterior, inclusive se realizado por meio de programa de fidelidade concedido de forma não onerosa pelo próprio fornecedor”²⁸.

Conquanto a ideia de desconto incondicional já tenha sido bastante abordada na doutrina e na jurisprudência, vale lembrar, sobre o tema, a lição de Hugo de Brito Machado Segundo, no sentido de que:

I – falta do valor da operação;

II – operação sem valor determinado;

III – valor da operação não representado em dinheiro; e

IV – operação entre partes relacionadas, nos termos do inciso IV do *caput* do art. 5º, observado o disposto nos seus § 2º a 7º.

§ 5º Caso o valor da operação esteja expresso em moeda estrangeira, será feita sua conversão em moeda nacional por taxa de câmbio apurada pelo Banco Central do Brasil, de acordo com o disposto no regulamento.

§ 6º Caso o contribuinte contrate instrumentos financeiros derivativos fora de condições de mercado e que ocultem, parcial ou integralmente, o valor da operação, o ganho no derivativo comporá a base de cálculo do IBS e da CBS.

§ 7º A base de cálculo relativa à devolução ou ao cancelamento será a mesma utilizada na operação original.

§ 8º No transporte internacional de passageiros, caso os trechos de ida e volta sejam vendidos em conjunto, a base de cálculo será a metade do valor cobrado”. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit. Grifos nossos.

28 Ibid.

[...] a distinção essencial entre descontos condicionais e incondicionais está no *momento* em que são efetivados: descontos concedidos sob condição são aqueles que ficam a depender da ocorrência de um fato futuro e incerto, a se realizar **depois da ocorrência do fato gerador do tributo**.²⁹

Para maior clareza, exemplifica o autor observando que será condicional um desconto a ser concedido a um contribuinte que adquiriu uma mercadoria por R\$ 100,00, para pagamento em 60 dias, mas que poderá (ou não) fazer o pagamento em 30 dias, hipótese em que receberá o desconto de 10%. No entanto, um desconto de 10%, concedido no momento da venda, porque a mercadoria tinha um pequeno defeito, será um desconto incondicional, e, portanto, não será incluído na base de cálculo do IBS e da CBS.

Alinhado às previsões contidas no inciso IX, do § 1º, do art. 156-A³⁰ e no § 17 do art. 195³¹, ambos da Constituição Federal, o § 2º do art. 12 da Lei Complementar nº 214/2025, ao tratar das exclusões da base de cálculo do IBS e da CBS, estabeleceu que tais tributos não integrarão sua própria base de cálculo, diferentemente do que ocorria em relação ao ICMS. A exclusão do IBS e da CBS de suas bases de cálculo é uma das disposições da Reforma Tributária que guardam sintonia com o princípio da transparência, porque permitirão ao contribuinte de fato a visualização, com maior clareza, do valor final pago a título desses tributos. Afasta-se, ademais, a tão criticada incidência de tributo sobre tributo,

29 MACHADO SEGUNDO, op. cit., p. 25, grifos nossos.

30 “Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional 132, de 2023)

§ 1º O imposto previsto no *caput* será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

[...]

IX – não integrará sua própria base de cálculo nem a dos tributos previstos nos arts. 153, VIII, e 195, I, “b”, IV e V, e da contribuição para o Programa de Integração Social de que trata o art. 239; (Incluído pela Emenda Constitucional 132, de 2023)”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Op. cit.

31 “Art. 195 [...]

§ 17. A contribuição prevista no inciso V do *caput* não integrará sua própria base de cálculo nem a dos tributos previstos nos arts. 153, VIII, 156-A e 195, I, “b”, e IV, e da contribuição para o Programa de Integração Social de que trata o art. 239. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)”. Ibid.

com seus reflexos econômicos, que era causada pelo chamado “cálculo por dentro” do ICMS.

O § 2º do art. 12 da Lei Complementar nº 214/2025 também excluiu da base de cálculo do IBS e da CBS o montante do IPI, ICMS e ISS, além do PIS e da Cofins (enquanto permanecer a cobrança desses tributos, evidentemente).

Por fim, não devem, igualmente, ser incluídos na base de cálculo do IBS e da CBS os reembolsos ou ressarcimentos recebidos por valores pagos relativos a operações por conta e ordem ou em nome de terceiros, desde que a documentação fiscal relativa a essas operações seja emitida em nome do terceiro; os descontos incondicionais e a contribuição de que trata o art. 149-A da Constituição Federal.

Na hipótese de falta do valor da operação, operação sem valor determinado, valor da operação não representado em dinheiro e operação entre partes relacionadas, o § 4º do art. 12 estabelece que a base de cálculo corresponderá ao valor de mercado dos bens ou serviços, “entendido como o valor praticado em operações comparáveis entre partes não relacionadas”³². Em síntese, o que se pretende é que, à falta do valor da operação, ou se o negócio se der entre partes relacionadas, o que muitas vezes significa a aplicação de condições diversas daquelas vigentes no mercado, a base de cálculo deverá corresponder ao valor de mercado dos bens ou serviços.

O § 2º do art. 5º da Lei Complementar nº 214/2025 esclarece que se considera que as partes são relacionadas³³, para os efeitos da referida Lei Complementar:

[...] quando no mínimo uma delas estiver sujeita à influência, exercida direta ou indiretamente por outra parte, que possa levar ao estabelecimento de termos e de condições em suas transações que divirjam daqueles que seriam estabelecidos entre partes não relacionadas em transações comparáveis³⁴.

32 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit

33 Sobre a noção de partes relacionadas, confira-se, ainda, o disposto nos §§ 3º a 7º, do art. 5º, da Lei Complementar nº 214/2025.

34 Ibid.

Sem prejuízo do conceito estampado no dispositivo citado, são exemplos de partes relacionadas, de acordo com a Lei Complementar nº 214/2025 (art. 5º, § 3º), o controlador e as suas controladas; as coligadas; as entidades incluídas nas demonstrações financeiras consolidadas; e outras hipóteses expressamente listadas.

Nas operações com valor expresso em moeda estrangeira, deverá ser feita sua conversão em moeda nacional por taxa de câmbio apurada pelo Banco Central do Brasil (art. 12, § 5º, LC 214/2025).

Com relação ao transporte internacional de passageiros, a Lei Complementar nº 214/2025 (art. 12, § 8º) prevê que, caso os trechos de ida e volta sejam vendidos em conjunto, a base de cálculo será a metade do valor cobrado pela operação.

Por fim, na hipótese de devolução ou cancelamento, a base de cálculo será a mesma utilizada na operação original (art. 12, § 7º, LC 214/2025).

3.1. Do arbitramento do valor da operação

O art. 13³⁵ da Lei Complementar nº 214/2025 estabelece que o valor da operação será arbitrado pela administração tributária, quando

35 “Art. 13. O valor da operação será arbitrado pela administração tributária quando:

I – não forem exibidos à fiscalização, inclusive sob alegação de perda, extravio, desaparecimento ou sinistro, os elementos necessários à comprovação do valor da operação nos casos em que:

a) for realizada a operação sem emissão de documento fiscal ou estiver acobertada por documentação inidônea; ou

b) for declarado em documento fiscal valor notoriamente inferior ao valor de mercado da operação;

II – em qualquer outra hipótese em que forem omissos, conflitantes ou não merecerem fé as declarações, informações ou documentos apresentados pelo sujeito passivo ou por terceiro legalmente obrigado.

Parágrafo único. Para fins do arbitramento de que trata este artigo, a base de cálculo do IBS e da CBS será:

I – o valor de mercado dos bens ou serviços fornecidos, entendido como o valor praticado em operações comparáveis entre partes não relacionadas; ou

II – quando não estiver disponível o valor de que trata o inciso I deste parágrafo, aquela calculada:

a) com base no custo do bem ou serviço, acrescido das despesas indispensáveis à manutenção das atividades do sujeito passivo ou do lucro bruto apurado com base na escrita contábil ou fiscal; ou

b) pelo valor fixado por órgão competente, pelo preço final a consumidor sugerido pelo fabricante ou importador ou pelo preço divulgado ou fornecido por entidades representativas dos respectivos setores, conforme o caso”. Ibid.

não forem exibidos os elementos necessários à comprovação desse valor, nos casos em que (i) realizada a operação sem emissão de documento fiscal ou estiver acobertada por documentação fiscal inidônea; ou (ii) declarado em documento fiscal valor notoriamente inferior ao valor de mercado da operação (art. 13, I, a” e “b”). O arbitramento também é previsto em qualquer outra hipótese em que forem omissos, conflitantes ou não merecerem fé as declarações, informações ou documentos apresentados pelo contribuinte (art. 13, II, LC 214/2025).

O arbitramento do valor da operação não é novidade, estando fixado no art. 148³⁶ do Código Tributário Nacional. No entanto, o art. 13 da LC 2014/2025 oferece, em seu parágrafo único, critérios para se efetuar o arbitramento, elencando, nesse sentido, sempre com o objetivo de aproximar-se do efetivo valor da operação: (i) o valor de mercado dos bens ou serviços fornecidos, praticado em operações comparáveis entre partes não relacionadas; ou, à sua falta, (ii) considerando o custo do bem ou serviço, acrescido de despesas indispensáveis à manutenção das atividades do sujeito passivo; ou (iii) pelo valor fixado por órgão competente, preço de venda sugerido pelo fabricante ou preço divulgado por entidades representativas de setores.

Como bem observou Hugo de Brito Machado Segundo³⁷, a previsão legal de critérios para arbitramento do valor da operação é uma providência bem-vinda, na medida em que reduz a subjetividade, buscando uma aproximação com o efetivo valor da operação.

4. DAS ALÍQUOTAS DO IBS E DA CBS

Em sintonia com o princípio da simplicidade, a Reforma Tributária previu que o IBS e a CBS terão legislação única e uniforme em todo o território nacional, consubstanciada na Lei Complementar nº 214/2025

36 “Art. 148. Quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração, o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrará aquele valor ou preço, sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado, ressalvada, em caso de contestação, avaliação contraditória, administrativa ou judicial”. BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

37 MACHADO SEGUNDO, op. cit, p. 27.

(Lei Geral do IBS, da CBS e do Imposto Seletivo), já referida diversas vezes. No entanto, o exercício da competência tributária para definição das alíquotas foi reservado aos respectivos entes federativos (arts 156-A, § 1^o³⁸, IV e V, e 195, § 16, CF).

Desse modo, as alíquotas da CBS serão fixadas por lei específica a ser editada pela União³⁹, cabendo a cada um dos Estados e dos Municípios estabelecer, sempre mediante lei específica, suas alíquotas do IBS (art 14⁴⁰, I a III, LC 214/2025). O Distrito Federal exercerá as

38 “Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional 132, de 2023)

§ 1^o O imposto previsto no *caput* será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte: (Incluído pela Emenda Constitucional 132, de 2023)

[...]

IV – terá legislação única e uniforme em todo o território nacional, ressalvado o disposto no inciso V; (Incluído pela Emenda Constitucional 132, de 2023)

V – cada ente federativo fixará sua alíquota própria por lei específica; (Incluído pela Emenda Constitucional 132, de 2023)

VI – a alíquota fixada pelo ente federativo na forma do inciso V será a mesma para todas as operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional 132, de 2023)

VII – será cobrado pelo somatório das alíquotas do Estado e do Município de destino da operação; (Incluído pela Emenda Constitucional 132, de 2023)

[...]

XII – resolução do Senado Federal fixará alíquota de referência do imposto para cada esfera federativa, nos termos de lei complementar, que será aplicada se outra não houver sido estabelecida pelo próprio ente federativo; (Incluído pela Emenda Constitucional 132, de 2023)

[...]”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Op. cit.

39 “Art. 195 [...]

§ 15. A contribuição prevista no inciso V do *caput* poderá ter sua alíquota fixada em lei ordinária. (Incluído pela Emenda Constitucional 132, de 2023)”. Ibid.

40 “Art. 14. As alíquotas da CBS e do IBS serão fixadas por lei específica do respectivo ente federativo, nos seguintes termos:

I – a União fixará a alíquota da CBS;

II – cada Estado fixará sua alíquota do IBS;

III – cada Município fixará sua alíquota do IBS; e

IV – o Distrito Federal exercerá as competências estadual e municipal na fixação de suas alíquotas.

§ 1^o Para fins do disposto no inciso III do *caput* deste artigo, o Estado de Pernambuco exercerá a competência municipal relativamente às operações realizadas no Distrito Estadual de Fernando de Noronha, conforme o art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

[...]”. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

competências estadual e municipal na definição de suas alíquotas (art. 14, IV, LC 214/2025); cabendo, ao Estado de Pernambuco, exercer a competência municipal em relação às operações realizadas em Fernando de Noronha (art. 14, § 1º, LC 214/2025).

São denominadas alíquotas padrão as alíquotas estabelecidas pelos respectivos entes federativos, no exercício da competência mencionada no art. 14 da Lei Complementar nº 214/2025 (art 14, § 4º⁴¹).

Diferentemente do que ocorria em relação ao ICMS e ao ISS, a Constituição Federal previu que a alíquota fixada pelo ente federativo seria a mesma para todas as operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços, ressalvadas as exceções previstas na própria Carta da República (art. 156-A, § 1º, VI, CF, e art. 16⁴², LC 214/2025). Conforme bem observam Ana Carolina Carpinetti e Eurico Marcos Diniz de Santi⁴³, a uniformidade das alíquotas-padrão representa

[...] norma que reforça o princípio da neutralidade tributária, uma das premissas fundamentais do novo modelo de tributação sobre o consumo.

Ao impedir a fixação de alíquotas diferenciadas por setor, atividade ou tipo de bem ou serviço, a norma visa evitar distorções alocativas e concorrenciais, assegurando que as decisões econômicas dos agentes não sejam influenciadas por diferenciações tributárias arbitrárias. Essa sistemática é típica dos modelos de IVA e é coerente com a diretriz de uniformidade fiscal entre os entes federativos.

41 “Art. 14 [...]”

§ 4º As referências nesta Lei Complementar às **alíquotas-padrão** devem ser entendidas como remissões às alíquotas fixadas por cada ente federativo nos termos deste artigo”. Ibid.

42 “Art. 16. A alíquota fixada por cada ente federativo na forma do art. 14 desta Lei Complementar será a mesma para todas as operações com bens ou com serviços, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei Complementar. [...]”. Ibid.

43 CARPINETTI, Ana Carolina; SANTI, Eurico Marcos Diniz de. O momento de ocorrência do fato gerador, local da operação, base de cálculo e alíquotas no novo modelo do IBS e da CBS. *In*: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). **Análise e comentários sobre a Reforma Tributária do Brasil**: EC 132/2023 e LC 214/2025. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 305-321.

Embora algumas críticas tenham sido formuladas quanto a possíveis dificuldades que decorrerão do grande número de alíquotas que serão estabelecidas para o IBS, considerada a quantidade de Estados e Municípios, além de outras tantas opiniões desfavoráveis ao extenso volume de dispositivos contidos na Lei Complementar nº 214/2025, que consolida as regras aplicáveis ao IBS e à CBS, questionando-se a efetiva simplicidade do novo sistema, há que se recordar, como contraponto, que o sistema que será substituído era extremamente complexo, com regulamentação específica editada pelos entes federativos para cada um dos tributos então vigentes, especialmente no caso do ICMS e do ISS. Conquanto qualquer avaliação sobre o funcionamento do novo sistema seja prematura, não nos parece que a quantidade de normas editadas seja, de fato, uma objeção relevante, especialmente se comparada não apenas ao volume de regulamentos anteriores, mas também à insegurança jurídica e litigiosidade em decorrência de dúvidas relacionadas à aplicação de um ou outro imposto.

Ademais, a previsão de alíquota única para cada ente federativo e a vedação à concessão de benefícios fiscais ou regimes especiais, exceto os autorizados pela Emenda Constitucional nº 132/2023, também operam como incentivos ao fim da guerra fiscal, que há décadas enseja litigiosidade e prejuízos.

Para efeito de determinação da alíquota do IBS incidente sobre cada operação, deverão ser somadas as alíquotas do Estado e do Município, sempre considerado o destino (art. 15⁴⁴, LC nº 214/2025), assim entendido como o local da ocorrência da operação (art. 11⁴⁵, LC nº 214/2025).

44 “Art. 15. A alíquota do IBS incidente sobre cada operação corresponderá:

I – à soma:

- a) da alíquota do Estado de destino da operação; e
- b) da alíquota do Município de destino da operação; ou

II – à alíquota do Distrito Federal, quando este for o destino da operação.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, o destino da operação é o local da ocorrência da operação, definido nos termos do art. 11 desta Lei Complementar”. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

45 “Art. 11. Considera-se local da operação com:

I – bem móvel material, o local da entrega ou disponibilização do bem ao destinatário;

I I – bem imóvel, bem móvel imaterial, inclusive direito, relacionado a bem imóvel, serviço

Conquanto não seja possível quantificar com precisão os reflexos econômicos da introdução do princípio do destino, é certo que tal mudança trará importante vantagem de também contribuir para o fim da guerra fiscal. Diante da aplicação das alíquotas estabelecidas pelo ente federativo destinatário da operação, torna-se inócua a concessão de benefícios fiscais disfarçados pelos Estados e Municípios, visando à atração de empresas. Como bem observam Ricardo Alexandre e Tatiane Costa⁴⁶, essa prática, frequente em relação ao ICMS,

[...] agride a desejada neutralidade do tributo e gera uma série de distorções, como a opção de empresas por se estabelecerem em localidades fora de sua cadeia logística. Ademais, concedido o benefício por algum ente, resta aos demais conceder o mesmo benefício em igual ou superior patamar. Ao final, grandes grupos econômicos acabam por, em flagrante agressão ao princípio da capacidade contributiva, serem desonerados do pagamento de tributos que continuam sendo pagos pelas empresas menores.

prestado fisicamente sobre bem imóvel e serviço de administração e intermediação de bem imóvel, o local onde o imóvel estiver situado;

III – serviço prestado fisicamente sobre a pessoa física ou fruído presencialmente por pessoa física, o local da prestação do serviço;

IV – serviço de planejamento, organização e administração de feiras, exposições, congressos, espetáculos, exposições e congêneres, o local do evento a que se refere o serviço;

V – serviço prestado fisicamente sobre bem móvel material e serviços portuários, o local da prestação do serviço;

VI – serviço de transporte de passageiros, o local de início do transporte;

VII – serviço de transporte de carga, o local da entrega ou disponibilização do bem ao destinatário constante no documento fiscal;

VIII – serviço de exploração de via, mediante cobrança de valor a qualquer título, incluindo tarifas, pedágios e quaisquer outras formas de cobrança, o território de cada Município e Estado, ou do Distrito Federal, proporcionalmente à correspondente extensão da via explorada;

IX – serviço de telefonia fixa e demais serviços de comunicação prestados por meio de cabos, fios, fibras e meios similares, o local de instalação do terminal; e

X – demais serviços e demais bens móveis imateriais, inclusive direitos, o local do domicílio principal do:

a) adquirente, nas operações onerosas;

b) destinatário, nas operações não onerosas.

[...]”. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

46 ALEXANDRE, Ricardo; ARRUDA, Tatiane Costa. **Reforma Tributária: a nova tributação do consumo no Brasil**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 104.

As chamadas alíquotas de referência serão fixadas por resolução do Senado Federal (art. 18, LC nº 214/2025). A Lei Complementar nº 214/2025 faculta aos entes federativos a vinculação de suas alíquotas padrão à alíquota de referência estabelecida pelo Senado Federal para a respectiva esfera federativa, hipótese em que poderão crescer ou reduzir pontos percentuais (art. 14, § 2º, I, LC nº 214/2025).

Caso o Estado ou Município não estabeleçam suas próprias alíquotas padrão, por meio de lei específica, será aplicada a alíquota de referência do imposto (art. 156-A, § 1º, XII, CF, e art. 14, § 3º, LC nº 214/2025).

De acordo com o art. 19⁴⁷ da Lei Complementar nº 214/2025, qualquer alteração na legislação federal que reduza ou eleve a arrecadação do IBS ou da CBS deverá ser compensada pela elevação ou redução, pelo Senado Federal, da alíquota de referência da CBS e do IBS, com objetivo de preservar a arrecadação das esferas federativas. As alterações na legislação federal que aumentem ou reduzam a arrecadação contemplarão, por exemplo, alterações na sistemática do *cashback*, alterações nos regimes diferenciados específicos ou favorecidos de tributação, e outras (art. 19, § 1º). Além disso, é importante registrar que as

47 “Art. 19. Qualquer alteração na legislação federal que reduza ou eleve a arrecadação do IBS ou da CBS:

I – deverá ser compensada pela elevação ou redução, pelo Senado Federal, da alíquota de referência da CBS e das alíquotas de referência estadual e municipal do IBS, de modo a preservar a arrecadação das esferas federativas;

II – somente entrará em vigor com o início da produção de efeitos do ajuste das alíquotas de referência de que trata o inciso I deste *caput*.

§ 1º Para fins do disposto no *caput* deste artigo:

I – deverá ser considerada qualquer alteração na legislação federal que reduza ou eleve a arrecadação do IBS ou da CBS, contemplando, entre outros:

a) alterações nos critérios relativos à devolução geral de IBS e de CBS a pessoas físicas, de que trata o Capítulo I do Título III deste Livro;

b) alterações nos regimes diferenciados, específicos ou favorecidos de tributação previstos nesta Lei Complementar, inclusive em decorrência da avaliação quinquenal de que trata o Capítulo I do Título III do Livro III desta Lei Complementar; e

c) alterações no regime favorecido de tributação do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) e do Microempreendedor Individual (MEI), de que trata a Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006;

[...]”. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

alterações referidas entrarão em vigor somente com o início da produção de efeitos do ajuste das alíquotas de referência (art. 19, II).

Ricardo Alexandre e Tatiane Costa Arruda entendem que o conhecimento da dinâmica das alíquotas de referência é fundamental para compreender o funcionamento do IVA dual brasileiro e alguns mecanismos sofisticados introduzidos pela EC 132/2023. Os autores ponderam que:

Tal dinâmica é engendrada principalmente para o cumprimento de três objetivos: a) **estabilizar a arrecadação da tributação do consumo** durante as fases de transição do antigo regime para o novo; b) operacionalizar a **transição do regime de tributação na origem para o de tributação no destino**; e c) possibilitar o funcionamento das **travas ao aumento da carga tributária**. [...]

Quanto ao papel estabilizador das alíquotas de referência, convém destacar que não se restringirá às fases de transição para o novo regime de tributação do consumo. Segundo o artigo 156-A, § 9º, I, da Constituição, qualquer alteração na legislação federal que reduza ou eleve a arrecadação do imposto deverá ser compensada pela elevação ou redução, pelo Senado Federal, das alíquotas de referência. Além disso, numa regra fundada tanto na responsabilidade fiscal quanto na proteção ao contribuinte, o inciso II do mesmo § 9º condiciona a entrada em vigor da legislação que gere impacto sobre a arrecadação do imposto ao início da produção de efeitos das alíquotas de referência

Apesar de ser digna de reconhecimento a engenhosidade dos mecanismos criados, é necessário ressaltar que a eficácia da sistemática das alíquotas de referência como **mantenedora da carga tributária** dependerá integralmente do grau de adesão dos entes federativos. Isto porque, como a própria nomenclatura deixa entrever, tais alíquotas são apenas uma referência, não sendo de adoção obrigatória pelos entes federados nem funcionando como piso ou teto para suas alíquotas.⁴⁸

O inciso III do § 1º do art. 19 da Lei Complementar nº 214/2025 determina que o ajuste das alíquotas de referência deverá ser estabelecido

48 ALEXANDRE; ARRUDA, op. cit, p. 62-63, grifos nossos.

pelo Senado Federal, com base em cálculos elaborados pelo Comitê Gestor do IBS e pelo Poder Executivo da União, e homologados pelo Tribunal de Contas da União, observada a anterioridade nonagesimal e, para o IBS, também a anterioridade anual.

Em complementação, o art. 20 do mesmo diploma prevê que os projetos de lei complementar que reduzam ou aumentem a arrecadação do IBS ou da CBS somente serão apreciados pelo Congresso Nacional se estiverem acompanhados de estimativa de impacto nas alíquotas de referência do IBS e da CBS.

O art. 9º da Emenda Constitucional nº 132/2023 autorizou que a lei complementar de instituição do IBS e da CBS (LC nº 214/2025) previsse regimes diferenciados de tributação, desde que uniformes em todo o território nacional e realizados ajustes nas alíquotas de referência para reequilibrar a arrecadação da esfera federativa. Tais regimes diferenciados foram estabelecidos no Título IV do Livro I da Lei Complementar nº 214/2025, consistindo, a grande maioria deles⁴⁹, em percentuais de redução das alíquotas de referência, que podem ser de 60%, 30% ou 100%.

Dentre os regimes com redução de 30% das alíquotas do IBS e da CBS, pode-se mencionar a prestação de serviços pelos profissionais listados no art. 127 da Lei Complementar nº 214/2025 que exercerem atividades intelectuais de natureza científica, literária ou artística, submetidas à fiscalização por conselho profissional, tais como administradores, advogados, arquitetos, contabilistas, economistas, médicos veterinários e outros.

O art. 128 da Lei Geral do IBS e da CBS prevê redução de 60% nas alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre operações com: serviços de educação; serviços de saúde; dispositivos médicos; dispositivos de acessibilidade próprios para pessoas com deficiência; medicamentos; alimentos destinados ao consumo humano; produtos de higiene pessoal e limpeza majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda; produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas

⁴⁹ Embora nem todos se caracterizem por redução do percentual da alíquota de referências, havendo alguns regimes diferenciados sustentados na criação de crédito presumido, alteração de base de cálculo ou isenção.

vegetais *in natura*; insumos agropecuários e aquícolas; produções nacionais artísticas, culturais, de eventos, jornalísticas e audiovisuais; comunicação institucional; atividades desportivas; e bens e serviços relacionados à soberania e à segurança nacional, à segurança da informação e à segurança cibernética.

É importante esclarecer que a redução de 60% nas alíquotas dos produtos e serviços listados no art. 128 não se aplica a todo e qualquer produto ou serviço que se enquadre no rol, sendo necessário o atendimento de requisitos previstos nos demais dispositivos do Capítulo III do Título IV e do Capítulo I da Lei Complementar nº 214/2025, o que inclui estar previsto em Anexos do aludido diploma legal.

O Capítulo IV do Título IV do Livro I da Lei Complementar (arts. 143 a 156) trata das operações beneficiadas com redução a zero das alíquotas do IBS e da CBS, aplicável a: dispositivos médicos; dispositivos de acessibilidade próprios para pessoas com deficiência; medicamentos; produtos de cuidados básicos à saúde menstrual; produtos hortícolas, frutas e ovos; automóveis de passageiros adquiridos por pessoas com deficiência ou com transtorno do espectro autista; automóveis de passageiros adquiridos por motoristas profissionais que destinem o automóvel à utilização na categoria de aluguel (táxi); e serviços prestados por Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) sem fins lucrativos. Vale aqui também a exigência de atendimento das definições e demais disposições indicadas no Capítulo IV, que limitam o universo das operações beneficiadas.

Há, ainda, outras operações beneficiadas, de acordo com a Emenda Constitucional nº 132/2023 e a Lei Complementar nº 214/2025, como a isenção de IBS e CBS no fornecimento de serviços de transporte público coletivo de passageiros rodoviário e metroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano (art. 157, LC 214/2025); e a redução de alíquotas de IBS e CBS em 60% em operações e projetos de reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.

Conclui-se, portanto, que a despeito da preocupação com a neutralidade e simplicidade, o legislador houve por bem excepcionar operações com alguns bens e serviços que considerou mais essenciais, aplicando-lhes tratamento favorecido, em especial mediante redução de alíquotas,

conforme os casos citados, fato, porém, que não é inédito e pode ser visto em países que serviram de inspiração para o IVA brasileiro⁵⁰.

Cumprir registrar que o § 10 do art. 9º da Emenda Constitucional nº 132/2023 prevê que os regimes diferenciados de que trata o dispositivo serão submetidos à avaliação quinquenal de custo-benefício, podendo a lei fixar regime de transição para a alíquota padrão, caso se conclua que os benefícios produzidos não são suficientes para justificar a redução da carga tributária.

4.1. Das alíquotas no período de transição

O art. 2º da Emenda Constitucional nº 132/2023 incluiu, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os arts. 125 a 133, que estabelecem critérios para o período de transição para o IBS e a CBS.

Já no ano de 2026 é prevista a introdução de uma alíquota-teste estadual de 0,1% para o IBS e de 0,9% para a CBS (art. 125, ADCT). Como expõem Ricardo Alexandre e Tatiane Costa Arruda⁵¹:

O objetivo é exatamente testar o potencial arrecadatório desses tributos, a fim de colher informações que subsidiem a fixação da alíquota de referência pelo Senado Federal, para vigência em 2027, nos termos do art. 130 do ADCT.

Para tanto, será necessária a obtenção de elementos que permitam uma estimativa (baseada na realidade brasileira) do hiato de conformidade do IBS e da CBS, entendido como a diferença entre arrecadação esperada, de acordo com a legislação do tributo, e a arrecadação efetiva, normalmente reduzida por fatores como sonegação, judicialização, divergências interpretativas entre a Fazenda e o contribuinte e a inadimplência.

Em 2027, será iniciada a cobrança do Imposto Seletivo, sem período de transição, e da CBS, não mais como alíquota teste, prevendo-se, ainda, a extinção da Cofins e do PIS, inclusive na importação (art. 126,

50 ALEXANDRE; ARRUDA, op. cit., p. 79.

51 Ibid., p. 138-139, grifos nossos.

I e II⁵², ADCT). O art. 130, I, a”, “b” e “c”, do ADCT⁵³ determina que resolução do Senado Federal fixará, para todas as esferas federativas, as alíquotas de referência do IBS e da CBS, de modo a assegurar, em relação à CBS, no período de 2027 a 2033, que a receita da União com a CBS e o Imposto Seletivo sejam equivalentes à redução da receita da Cofins, do PIS, do IPI e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre operações de seguro.

Em 2027 e 2028, o IBS será cobrado à alíquota estadual de 0,05% e à alíquota municipal de 0,05%, fixando-se, no mesmo período, com intuito de não estabelecer um ônus adicional para o contribuinte, uma redução de 0,1% na alíquota da CBS (art. 127, parágrafo único, ADCT⁵⁴), vez que, nesse período, estará mantida a cobrança plena do ICMS e do ISS.

52 “Art. 126. A partir de 2027: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

I – serão cobrados:

a) a contribuição prevista no art. 195, V, da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

b) o imposto previsto no art. 153, VIII, da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

II – serão extintas as contribuições previstas no art. 195, I, “b”, e IV, e a contribuição para o Programa de Integração Social de que trata o art. 239, todos da Constituição Federal, desde que instituída a contribuição referida na alínea “a” do inciso I; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

[...]. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Op. cit.

53 “Art. 130. Resolução do Senado Federal fixará, para todas as esferas federativas, as alíquotas de referência dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, da Constituição Federal, observados a forma de cálculo e os limites previstos em lei complementar, de forma a assegurar: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

I – de 2027 a 2033, que a receita da União com a contribuição prevista no art. 195, V, e com o imposto previsto no art. 153, VIII, todos da Constituição Federal, seja equivalente à redução da receita: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

a) das contribuições previstas no art. 195, I, “b”, e IV, e da contribuição para o Programa de Integração Social de que trata o art. 239, todos da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

b) do imposto previsto no art. 153, IV; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

c) do imposto previsto no art. 153, V, da Constituição Federal, sobre operações de seguros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

[...]. Ibid.

54 “Art. 127. Em 2027 e 2028, o imposto previsto no art. 156-A da Constituição Federal será cobrado à alíquota estadual de 0,05% (cinco centésimos por cento) e à alíquota municipal de 0,05% (cinco centésimos por cento). (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) Parágrafo único. No período referido no *caput*, a alíquota da contribuição prevista no

De 2029 a 2032, o art. 128, incisos I a IV, do ADCT⁵⁵ prevê uma gradual redução das alíquotas do ICMS e do ISS, iniciando-se com uma redução de 10% em 2029, que será anualmente elevada em mais 10% até uma redução total de 40% em 2032. Finalmente, a partir de 2033, é determinada a extinção do ICMS e do ISS (art. 129, ADCT⁵⁶).

Também a partir de 2029 passará a ser aplicado o regime de alíquotas do IBS, com a definição da alíquota de referência por resolução do Senado Federal e a fixação das alíquotas padrão pelos respectivos entes, as quais, como já explicado anteriormente, poderão ser atreladas (ou não) à alíquota de referência. Como o ICMS e o ISS ainda estarão sendo cobrados de 2029 a 2032, embora com gradual redução das alíquotas, a alíquota de referência do IBS será calculada de forma a manter o nível de arrecadação anterior (art. 130, II e III, ADCT⁵⁷).

art. 195, V, da Constituição Federal, será reduzida em 0,1 (um décimo) ponto percentual. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)”. Ibid.

55 “Art. 128. De 2029 a 2032, as alíquotas dos impostos previstos nos arts. 155, II, e 156, III, da Constituição Federal, serão fixadas nas seguintes proporções das alíquotas fixadas nas respectivas legislações: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

I – 9/10 (nove décimos), em 2029; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

II – 8/10 (oito décimos), em 2030; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

III – 7/10 (sete décimos), em 2031; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

IV – 6/10 (seis décimos), em 2032. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

[...]”. Ibid.

56 “Art. 129. Ficam extintos, a partir de 2033, os impostos previstos nos arts. 155, II, e 156, III, da Constituição Federal (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)”. Ibid.

57 “Art. 130. Resolução do Senado Federal fixará, para todas as esferas federativas, as alíquotas de referência dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, da Constituição Federal, observados a forma de cálculo e os limites previstos em lei complementar, de forma a assegurar: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

[...]

II – de 2029 a 2033, que a receita dos Estados e do Distrito Federal com o imposto previsto no art. 156-A da Constituição Federal seja equivalente à redução: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

a) da receita do imposto previsto no art. 155, II, da Constituição Federal; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

b) das receitas destinadas a fundos estaduais financiados por contribuições estabelecidas como condição à aplicação de diferimento, regime especial ou outro tratamento diferenciado, relativos ao imposto de que trata o art. 155, II, da Constituição Federal, em funcionamento em 30 de abril de 2023, excetuadas as receitas dos fundos mantidas na forma do art. 136 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

5. CONCLUSÃO

A excessiva complexidade, burocracia e distorções que elevam custos e reduzem a competitividade das empresas, a ausência de neutralidade, elevado volume e baixa transparência na concessão de renúncias tributárias e litigiosidade do sistema tributário brasileiro rendem, há décadas, muitas críticas e a constatação da necessidade de uma ampla reforma. A opção do Congresso Nacional foi prever, inicialmente, a Reforma da Tributação sobre o consumo, por meio da Emenda Constitucional nº 132/2023.

Tal reforma previu a substituição de PIS, Cofins, ICMS, ISS e IPI por um IVA dual, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), federal, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), subnacional (de Estados e Municípios).

Percorremos os aspectos principais para a compreensão dos elementos quantitativos da regra matriz de incidência desses impostos – base de cálculo e alíquota –, com a finalidade de definir seus contornos gerais, bem como efetuar o cotejamento dos novos tributos – IBS e CBS – com princípios introduzidos pela Emenda Constitucional nº 132/2023, como a simplicidade, a transparência, a neutralidade e a justiça tributária.

Embora não se possa avaliar o sistema como simples, podendo-se questionar, igualmente, a redução da autonomia de Estados e Municípios no exercício de sua competência tributária, parece caminhar no sentido da simplicidade a substituição da extensa legislação editada pelos respectivos entes federativos para o ICMS e o ISS, por uma Lei Geral do IBS, da CBS e do Imposto Seletivo (LC nº 214/2025). É digna de destaque, igualmente, a não inclusão do IBS e da CBS em suas próprias bases de cálculo, o que certamente contribuirá para a transparência, permitindo que os contribuintes possam identificar com maior facilidade o montante da carga tributária nas operações com bens e serviços. Por sua vez, a determinação de alíquotas únicas para todas as operações, salvo exceções previstas na própria Constituição Federal, além da vedação à concessão de benefícios

III – de 2029 a 2033, que a receita dos Municípios e do Distrito Federal com o imposto previsto no art. 156-A seja equivalente à redução da receita do imposto previsto no art. 156, III, ambos da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) [...]”. Ibid.

fiscais que não estejam expressamente previstos na Carta da República, são medidas que contribuem para a simplicidade e a neutralidade. Por último, a fixação de alíquotas reduzidas para algumas mercadorias e serviços considerados essenciais caminham no sentido da justiça tributária, embora, para se alcançar tal objetivo com maior efetividade, seja necessária uma reavaliação da tributação sobre a renda e o patrimônio.

É difícil prever o efetivo êxito da reforma no alcance dos objetivos pretendidos, porém, ao menos em tese, alterações introduzidas em relação aos elementos quantitativos da regra matriz de incidência tributária dos novos tributos (IBS e CBS) têm potencial para contribuir no alcance de um sistema menos disfuncional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo; ARRUDA, Tatiane Costa. **Reforma Tributária: a nova tributação do consumo no Brasil**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

CARPINETTI, Ana Carolina; SANTI, Eurico Marcos Diniz de. O momento de ocorrência do fato gerador, local da operação, base de cálculo e alíquotas no novo modelo do IBS e da CBS. *In*: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). **Análise e comentários sobre a Reforma Tributária do Brasil**: EC 132/2023 e LC 214/2025. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 305-321.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. **Tributação sobre o consumo: CBS, IBS e imposto seletivo**. São Paulo: Forense Jurídico, 2025.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Lei Complementar 214/2025 comentada: IBS, CBS e IS**. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025.

MOTTA, Fabrício. Notas sobre publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 91-108, 2007.

NEUTRALIDADE e complexidade do sistema tributário federal. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2022/neutralidade-e-complexidade-do-sistema-tributario-federal.html>. Acesso em: 5 nov. 2025.

O SISTEMA tributário brasileiro é complexo, burocrático e repleto de distorções. **Portal da Indústria**, Brasília, DF, [2020]. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/reforma-tributaria/entenda/problemas-do-sistema-tributario>. Acesso em: 5 nov. 2025.

ROCHA, Melina. Reforma Tributária ampla: o caminho do IVA Dual. **Jota**, São Paulo, 13 ago. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/colunas-acervo/politicas-tributarias/reforma-tributaria-ampla-o-caminho-do-iva-dual>. Acesso em: 4 nov. 2025.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. Reforma Tributária é aprovada pela Câmara dos Deputados. **Secom**, Brasília, DF, 16 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/reforma-tributaria-e-aprovada-pela-camara-dos-deputados>. Acesso em: 5 nov. 2025.

TAPIAS, Camila Abrunhosa; ANDRIOTTI, Ilse Salazar. Novos princípios constitucionais tributários à luz da Emenda Constitucional 132/23. *In*: CARVALHO, Paulo de Barros (org.). **Reforma Tributária brasileira: valores e contravalores**. São Paulo: Editora Noeses, 2024. p. 207-224.

REGIME ESPECÍFICO DE SERVIÇOS FINANCEIROS

Rebecca Corrêa Porto de Freitas¹

SUMÁRIO: 1. Introdução: a relevância do sistema financeiro; 2. A tributação do setor financeiro: regime específico e regime geral; 3. Sujeição passiva e demais regras do regime específico; 3.1. Base de cálculo; 3.2 Alíquota; 3.3. Regime de créditos e regime de apuração; 4. Operações de crédito, de câmbio, com títulos e valores mobiliários, securitização e de faturização; 5. Arrendamento mercantil; 6. Administração de consórcio; 7. Gestão e administração de recursos, inclusive fundos de investimento; 7.1. O regime de tributação dos fundos de investimento, os vetos presidenciais e a indefinição dos regimes; 8. Arranjos de pagamento; 9. Seguros e resseguros; 10. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO: A Emenda Constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023, regulamentada pela Lei Complementar 214, de 16 de janeiro de 2025, institui o novo modelo brasileiro de tributação sobre o consumo, fundado no Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual — composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Entre as inovações mais relevantes, destaca-se a previsão de regime específico para os serviços financeiros, em substituição ao regime atual de incidência de Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). O presente artigo examina a lógica e as principais regras desse regime, que busca compatibilizar neutralidade fiscal, não cumulatividade e manutenção da carga tributária do setor. Analisa-se a opção brasileira pela tributação do *spread* bancário,

1 Procuradora do Estado de São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo. Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado. Atualmente em exercício no Gabinete da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

em contraste com a isenção ou alíquota zero adotadas internacionalmente, bem como as peculiaridades aplicáveis a operações de crédito, câmbio, arrendamento mercantil, fundos de investimento e seguros. O estudo demonstra que o modelo brasileiro representa uma inovação no cenário mundial de IVA ao tentar conciliar a eficiência arrecadatória com a preservação da estabilidade do sistema financeiro nacional.

Palavras-chave: Reforma Tributária. Emenda Constitucional nº 132/2023. Lei Complementar nº 214/2025. IBS – Imposto sobre Bens e Serviços. CBS – Contribuição sobre Bens e Serviços. Regime Específico. Serviços Financeiros.

1. INTRODUÇÃO: A RELEVÂNCIA DO SISTEMA FINANCEIRO

Na busca de simplificar e modernizar o regime de tributação brasileira sobre o consumo, o Brasil inicia o que talvez seja sua maior reforma estrutural desde a Constituição de 1988, instituindo o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de titularidade dos estados e municípios, e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de titularidade da União; em substituição aos tributos Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), este mantido apenas na preservação da competitividade da Zona Franca de Manaus.

Possuindo um dos sistemas de tributação sobre o consumo mais complexos do mundo, a sociedade privada e entidades públicas brasileiras discutiram por décadas a simplificação da cobrança de tributos sobre consumo e, espelhando-se nas melhores práticas internacionais², elegeram o Imposto sobre Valor Agregado como solução à disfunção do sistema atual.

² Estima-se que o IVA é adotado em mais de 170 países, incluindo todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com exceção dos Estados Unidos.

A elaboração desse novo regime pautou-se em corrigir, entre outros pontos, a complexidade do sistema atual, os custos administrativos de tributação, a guerra fiscal entre entes federativos, a diferença de tributação entre bens e serviços e a ausência de medidas fiscais que visem justiça social, culminando assim na construção de um novo regime que prioriza a simplificação, a base de cálculo ampla, a neutralidade tributária, a não cumulatividade, a transparência e a justiça fiscal.

Com base em tais preceitos, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023, que inaugura no país um sistema de tributação sobre o consumo mais uniforme, dinâmico e que privilegia a aplicação de um regime geral com alíquota única para bens e serviços, base de cálculo ampla, tributação no destino, e não cumulatividade como regra.

Embora a reforma tenha concentrado esforços para definir um regime tributário uniforme, as características de alguns setores da economia impulsionaram a criação de regimes específicos de tributação. Nesse contexto, o art. 156-A, § 6º, inciso II, da EC nº 132/2023, estabeleceu a competência de lei complementar para prever regime específico de tributação aos serviços financeiros³.

Prever um regime específico dentro de um contexto reformador de uniformidade de tributação significa reconhecer que há setores que possuem características próprias que os fazem receber tratamento “especial”. Alexandre Evaristo Pinto⁴, ao citar Humberto Ávila, acentua

3 “§ 6º Lei complementar disporá sobre regimes específicos de tributação para:

[...]

II – serviços financeiros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos, podendo prever:

a) alterações nas alíquotas, nas regras de creditamento e na base de cálculo, admitida, em relação aos adquirentes dos bens e serviços de que trata este inciso, a não aplicação do disposto no § 1º, VIII;

b) hipóteses em que o imposto incidirá sobre a receita ou o faturamento, com alíquota uniforme em todo o território nacional, admitida a não aplicação do disposto no § 1º, V a VII, e, em relação aos adquirentes dos bens e serviços de que trata este inciso, também do disposto no § 1º, VIII;”. BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

4 PINTO, Alexandre Evaristo. O tratamento diferenciado ao setor financeiro e a Reforma Tributária. *In*: PEIXOTO, Magalhães Marcelo; LUZES, Cristiano Araújo (coord.). *Reforma*

“que a Constituição determina que os contribuintes sejam tratados de maneira igual a menos que existam motivos para um tratamento diferenciado, o que equivale a dizer que o ente estatal deve enunciar as razões que justificam a diferenciação”.

Nesse contexto, o legislador da reforma considerou a relevância dos serviços financeiros para o país e elaborou um regime próprio de tributação sobre o consumo da atividade financeira. A própria Constituição Federal, ao definir o sistema financeiro nacional, integrado por grande parte do que se define como serviço financeiro, ressalta o papel estratégico do setor para o desenvolvimento de um país:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.⁵

Ao tratar sobre a relevância do serviço financeiro, Helio Wellinson Gois Bispo⁶ define-o como “qualquer atividade vinculada à gestão, intermediação, repasse ou administração de recursos financeiros, realizada com a finalidade de gerar utilidade econômica ou produtiva para o tomador”.

O Banco Central do Brasil (Bacen) descreve o sistema financeiro como responsável por realizar intermediações financeiras, que consiste em promover o encontro entre credores e tomadores de recursos, que circulam a maior parte dos seus ativos, pagam suas dívidas e realizam seus investimentos⁷.

Tributária do consumo: tributação dos serviços financeiros – IBS/CBS – LC 214. São Paulo: MP Editora, 2025. p. 67.

- 5 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- 6 BISPO, Helio Wellinson Gois. Reforma tributária sobre o consumo: definição de serviços financeiros e sujeição passiva. *In*: PEIXOTO, Magalhães Marcelo; LUZES, Cristiano Araújo (coord.). **Reforma Tributária do consumo:** tributação dos serviços financeiros – IBS/CBS – LC 214. São Paulo: MP Editora, 2025, p. 125.
- 7 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sistema Financeiro Nacional (SFN). **Banco Central do Brasil**, Brasília, DF, [2015]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sfn>. Acesso em: 3 nov. 2025.

Dessa forma, o serviço financeiro consiste na intermediação de operações de captação de recursos entre agentes superavitários e agentes deficitários, por meio de circulação de ativos; o que resulta, direta ou indiretamente, em aumento do consumo e, principalmente, no incremento de atividades de investimento.

Considerando que as atividades de intermediação financeira mantêm a economia aquecida, ao transferir recursos de agentes que os detêm para agentes que pretendem investir, é imprescindível que os custos dos serviços financeiros sejam acessíveis e compatíveis com o retorno financeiro que será obtido por aquele que contrata o serviço financeiro. E, nesse contexto, o legislador da reforma previu a manutenção da carga fiscal prevista atualmente aos serviços financeiros.

Visando a não oneração do sistema financeiro nacional, a EC nº 132/2023 determinou que os serviços financeiros fossem regulamentados em regime específico, que mantivesse o compromisso fiscal de manutenção da carga tributária das operações financeiras⁸, sendo então promulgada a Lei Complementar (LC) nº 214/2025, que definiu os principais conceitos e regras do regime próprio de tributação dos serviços financeiros pelo IBS e pela CBS.

2. A TRIBUTAÇÃO DO SETOR FINANCEIRO: REGIME ESPECÍFICO E REGIME GERAL

Nesse contexto de garantir à sociedade a higidez das atividades financeiras, a Emenda Constitucional nº 132/2023 e a Lei Complementar nº 214/2025 preveem regime específico de tributação sobre o consumo para

8 EC nº 132/2023. Disposições transitórias.

“Art. 10. Para fins do disposto no inciso II do § 6º do art. 156-A da Constituição Federal, consideram-se:

II – os demais serviços financeiros sujeitam-se ao regime específico de que trata o art. 156-A, § 6º, II, da Constituição Federal, devendo as alíquotas e as bases de cálculo ser definidas de modo a manter, em caráter geral, até o final do quinto ano da entrada em vigor do regime, a carga tributária decorrente dos tributos extintos por esta Emenda Constitucional incidente sobre as operações de crédito na data de sua promulgação, e a manter, em caráter específico, aquela incidente sobre as operações relacionadas ao fundo de garantia por tempo de serviço, podendo, neste caso, definir alíquota e base de cálculo diferenciadas e abranger os serviços de que trata o inciso I deste parágrafo, não se lhes aplicando o prazo previsto neste inciso”.
BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Op. cit.

o setor financeiro, trazendo inclusive uma inovação no cenário mundial de tributação sobre o consumo de atividades financeiras de intermediação.

Embora a Reforma Tributária tenha se espelhado na experiência de muitos países na aplicação do IVA, como se verá adiante, o Brasil construiu um modelo de tributação próprio e inédito, no qual se propõe a incidência do IVA dual sobre o “valor” da operação de intermediação financeira, que será calculado pelo valor da margem de lucro obtida pelos prestadores de atividade financeira⁹.

A inovação do regime brasileiro em termos de IVA está em estabelecer uma base de cálculo específica para os serviços de intermediação financeira, enquanto os regimes de aplicação de IVA pelo mundo optam por isentar as atividades de intermediação financeira ou aplicar alíquota zero na prestação de tais serviços.

Embora possa parecer que o modelo brasileiro tenha onerado a tributação das atividades financeiras ao escolher pela tributação da atividade e não pela isenção da operação, em suposta contradição ao compromisso do legislador reformador em não aumentar a carga tributária dos serviços financeiros, em termos práticos, a isenção, na verdade, resulta em uma não geração de créditos do imposto e, conseqüentemente, na sua cumulatividade. A interrupção da aquisição de créditos na cadeia de serviços resultaria na inevitável oneração das operações financeiras, o que impactaria os tomadores de crédito que também são contribuintes do IVA.

Helio de Melo¹⁰, ao realizar um estudo comparado das legislações de IVA, aponta um risco econômico na escolha pela isenção do IVA nas operações financeiras, na medida em que estimula a tomada de crédito

9 “Art. 185. A base de cálculo do IBS e da CBS no regime específico de serviços financeiros será composta das receitas das operações, com as deduções previstas neste Capítulo”. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária.. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

10 MELLO, Helio de. A tributação de serviços financeiros pelo IVA no direito comparado. Na literatura e na Reforma Tributária. *In*: PEIXOTO, Magalhães Marcelo; LUZES, Cristiano Araújo (coord.). **Reforma Tributária do consumo: tributação dos serviços financeiros – IBS/ CBS – LC 214**. São Paulo: MP Editora, 2025a. p. 25.

por pessoas não contribuintes do imposto e desestimula a tomada de crédito por contribuintes, que poderiam apropriar-se dos créditos decorrentes da operação:

Em suma, observa-se que a isenção do IVA para serviços financeiros gera a subtributação das operações financeiras finais e a sobretributação das operações financeiras intermediárias. Tratando-se de operações de crédito, isso significa que a isenção estimula o crédito para consumo e desestimula o crédito para investimento, o que vai na contramão do crescimento econômico.

Igualmente, a escolha pela aplicação da alíquota zero feita por alguns países, embora seja um instrumento hábil para garantir a não cumulatividade na cadeia financeira, acarreta a distorção dos preços relativos finais, na medida em que toda cadeia de crédito é desonerada. E, ainda, pode estimular as instituições financeiras a substituírem o modelo de cobrança de taxas e comissões, que são tributáveis, por cobrança de taxas implícitas que se misturem ao regime específico de alíquota zero¹¹.

A fim de corrigir essa disfuncionalidade do IVA, o Brasil propõe a tributação do *spread* bancário, para assim, positivamente, gerar créditos para os agentes que adquirem os serviços financeiros, tornando o regime não cumulativo um dos pilares da reforma.

Embora o modelo proposto traga uma novidade em termos mundiais, internamente, o modelo de tributação do *spread* bancário não é uma novidade, já que é adotado no regime de tributação do PIS e da Cofins, tributos que incidem sobre a margem de receita das instituições financeiras¹².

Pode-se dizer que o legislador reformador “apropriou-se” da legislação de PIS e Cofins para prever a tributação dos serviços financeiros

11 Ibid., p. 27.

12 “Art. 2º As contribuições para o PIS/PASEP e a Cofins, devidas pelas pessoas jurídicas de direito privado, serão calculadas com base no seu faturamento, observadas a legislação vigente e as alterações introduzidas por esta Lei.

Art. 3º O faturamento a que se refere o art. 2º compreende a receita bruta de que trata o art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977”. BRASIL. Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1988. Altera a Legislação Tributária Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2, 28 nov. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9718.htm. Acesso em: 5 nov. 2025.

sobre o *spread* bancário e a aprimorou para garantir a não cumulatividade dos tributos. O legislador da reforma ainda se inspirou na sistemática do PIS e da Cofins para prever as regras de formação da base de cálculo do IBS e da CBS, que, como será tratado adiante, é constituída pela somatória das receitas subtraídas as despesas relacionadas às operações tributadas, tal como ocorre atualmente na tributação do PIS e da Cofins.

Nesse ponto, o legislador da reforma não ignorou as principais discussões sobre o regime do PIS e da Cofins, focadas principalmente no rol de despesas que podem ser deduzidas da base de cálculo do tributo, e incorporou na nova legislação parte da jurisprudência dos tribunais judiciais e administrativos.

Outrossim, no novo modelo de tributação, há atividades exercidas pelas entidades financeiras que não estão abrangidas pelo regime específico de tributação. A EC nº 132/2023, em seu art. 10, expressamente, afastou-se do regime específico para as atividades prestadas pelas instituições financeiras e remuneradas por meio de tarifas e comissões, remetendo-as ao regime geral de tributação:

Art. 10. Para fins do disposto no inciso II, §6º, do art. 156-A da Constituição Federal, consideram-se:

[...]

§ 1º Em relação às instituições financeiras bancárias:

I – não se aplica o regime específico de que trata o art. 156-A, § 6º, II, da Constituição Federal aos serviços remunerados por tarifas e comissões, observado o disposto nas normas expedidas pelas entidades reguladoras.¹³

A LC nº 214/2025, no que lhe toca, em seu art. 184, excluiu as atividades que, prestadas necessariamente por instituições financeiras, ficam sujeitas ao regime geral:

Art. 184. Os serviços que, por disposição regulatória, somente possam ser prestados pelas instituições financeiras bancárias e sejam **remunerados por tarifas e comissões, incluídos os serviços de abertura, manutenção e encerramento de conta de depósito à vista e conta de poupança,**

13 BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Op. cit. Grifos nossos.

fornecimento de cheques, de saque e de transferência de valores, ficam sujeitos às normas gerais de incidência do IBS e da CBS previstas no Título I deste Livro.

§ 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, consideram-se instituições financeiras bancárias os bancos de qualquer espécie e as caixas econômicas, de que tratam os incisos I e II do § 1º do art. 183 desta Lei Complementar.

§ 2º Os serviços de manutenção e encerramento de conta de pagamento pré-paga e pós-paga prestados por instituições de pagamento e remunerados por tarifa e comissão também ficam sujeitos às normas gerais de incidência do IBS e da CBS previstas no Título I deste Livro.

§ 3º Também ficam sujeitos às normas gerais de incidência do IBS e da CBS previstas no Título I deste Livro e, se for o caso, aos regimes diferenciados de que trata o Título IV deste Livro e não se sujeitam ao disposto no regime específico deste Capítulo, os demais serviços que forem prestados pelos fornecedores de que trata o art. 183 e não forem definidos como serviços financeiros no art. 182 desta Lei Complementar.¹⁴

Perceba que estão sujeitos ao regime geral de tributação os serviços financeiros que não disponibilizam recursos financeiros/monetários ao tomador do serviço, mas sim disponibilizam serviços que possam ser cobrados por meio de valores fixos. Não por acaso, abrangem os serviços sujeitos atualmente à incidência do ISS.

Como será tratado ao longo deste artigo, o regime específico foi desenvolvido na tentativa de se tributar com maior equidade as operações financeiras disponíveis no mercado, com foco na atividade exercida e não na pessoa que a exerce; diferentemente da previsão de aplicação do regime geral que, necessariamente, deve ser desenvolvido por entidades financeiras abrangidas pelo Sistema Financeiro Nacional.

Feitas as ponderações sobre a aplicação do regime geral aos serviços cobrados por tarifas e comissões e a aplicação do regime específico incidente para operações de intermediação de créditos financeiros, cumpre ressaltar que a intenção do legislador é tributar apenas as atividades do

14 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit. Grifos nossos.

setor financeiro que são de alguma forma remuneradas, seja por tarifas, comissões, seja pela cobrança de juros etc., sem qualquer intenção de tributar o investidor financeiro.

Assim, a LC nº 214/2025 afasta expressamente a tributação de rendimentos financeiros, recebimento de dividendos e demais operações com título e valores mobiliários:

Art. 6º O IBS e a CBS não incidem sobre:

(iii)

V – rendimentos financeiros, exceto quando incluídos na base de cálculo no regime específico de serviços financeiros de que trata o Capítulo II do Título V deste Livro e da regra de apuração da base de cálculo prevista no inciso II do § 1º do art. 12 desta Lei Complementar;

VI – recebimento de dividendos e de juros sobre capital próprio, de juros ou remuneração ao capital pagos pelas cooperativas e os resultados de avaliação de participações societárias, ressalvado o disposto no inciso III do caput do art. 5º desta Lei Complementar;

VII – demais operações com títulos ou valores mobiliários, com exceção do disposto para essas operações no regime específico de serviços financeiros de que trata a Seção III do Capítulo II do Título V deste Livro, nos termos previstos nesse regime e das demais situações previstas expressamente nesta Lei Complementar;¹⁵

3. SUJEIÇÃO PASSIVA E DEMAIS REGRAS DO REGIME ESPECÍFICO

Como visto, o artigo 156-A, § 6º, inciso II, da EC nº 132/2023 estabeleceu o regime específico de tributação de IBS e CBS para os serviços financeiros. Complementando o dispositivo constitucional, o art. 10 das disposições transitórias elenca os serviços financeiros abrangidos pelo regime:

Art. 10. Para fins do disposto no inciso II do § 6º do art. 156-A da Constituição Federal, consideram-se:

15 Ibid.

I – serviços financeiros:

a) operações de crédito, câmbio, seguro, resseguro, consórcio, arrendamento mercantil, faturização, securitização, previdência privada, capitalização, arranjos de pagamento, operações com títulos e valores mobiliários, inclusive negociação e corretagem, e outras que impliquem captação, repasse, intermediação, gestão ou administração de recursos;

b) outros serviços prestados por entidades administradoras de mercados organizados, infraestruturas de mercado e depositárias centrais e por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, na forma de lei complementar;¹⁶

Assim, de certa forma, nota-se que a Emenda Constitucional vincula o regime específico de tributação aos serviços financeiros prestados por entidades fiscalizadas pelo Sistema Nacional Financeiro.

Por seu turno, a Lei Complementar n° 214/2025, em seu art. 183, inicialmente, indica que estarão sujeitos ao regime de tributação específico os serviços prestados por pessoas físicas ou jurídicas supervisionadas pelos órgãos governamentais e, segue, ainda no *caput*, estendendo a tributação aos “demais fornecedores de que trata este artigo”. No § 1º, então, lista 29 serviços autorizados pelo Sistema Nacional Financeiro que estão sujeitos ao regime, e no § 2º menciona cinco serviços sujeitos ao regime, ainda que não supervisionados por órgãos governamentais. Por fim, encerra o § 2º prevendo o regime aos: “VI – demais fornecedores que prestem serviço financeiro: a) no desenvolvimento de atividade econômica; b) de modo habitual ou em volume que caracterize atividade econômica; ou c) de forma profissional, ainda que a profissão não seja regulamentada”¹⁷.

Nesse contexto, percebe-se que, enquanto a Emenda Constitucional estabeleceu um critério objetivo para sujeição passiva, definindo rol taxativo de entidades, o legislador complementar definiu a sujeição passiva de acordo com o serviço oferecido, ou seja, priorizou a atividade prestada e ainda, por fim, esgotou todas possibilidades de não enquadramento no

16 BRASIL. Emenda Constitucional n° 132, de 20 de dezembro de 2023. Op. cit. Grifos nossos.

17 BRASIL. Lei Complementar n° 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

dispositivo ao prever de forma geral a sujeição ao regime pela pessoa jurídica ou física, ainda que sem personalidade jurídica, independentemente de supervisão pelo Sistema Financeiro Nacional, desde que desenvolva atividade econômica de serviço financeiro, de modo habitual e forma profissional, ainda que a profissão não seja regulamentada.

Curioso que o legislador poderia ter optado por prever a sujeição passiva pela simples definição do inciso VI, do § 2º, do art. 183, que destacou as características necessárias para estar abrangido pela tributação específica do IBS e da CBS nos serviços financeiros.

De qualquer forma, é importante entender que a LC nº 214/2025 destaca para fins de sujeição passiva a atividade financeira desenvolvida e não a pessoa que a exerce, de modo que é irrelevante ser ou não participante autorizado do sistema financeiro. Assim, todos que fornecerem serviço de intermediação financeira serão tributados pelo regime específico, incidindo IBS e CBS sobre a margem obtida na realização da atividade.

Destaca-se que a entidade financeira, mesmo estando sujeita ao regime específico de tributação de IBS e CBS, poderá também exercer atividades não financeiras, que então serão tributadas pelo regime geral. Para aplicação da tributação específica, deve-se avaliar a operação em si, ou seja, verificar se há desenvolvimento de atividade lucrativa de transferência de créditos entre “pessoas”.

Igualmente, eventuais rendimentos obtidos pelas entidades do sistema financeiro pela aplicação de capital próprio não estarão sujeitos ao regime regular de tributação, seguindo a mesma regra aplicada às pessoas físicas, que afasta a incidência de IBS e CBS dos rendimentos financeiros¹⁸.

3.1. Base de cálculo

A grande inovação do novo regime de tributação de operações financeiras proposto pela reforma, em termos de IVA e cenário mundial, como já tratado acima, consiste na tributação de toda a cadeia de transferência de crédito, culminando na não cumulatividade do tributo, para então possibilitar a apropriação de crédito ao tomador do serviço

18 Ibid., art. 6º, inciso V.

financeiro sujeito ao regime, o que vem a contribuir pela desoneração da cadeia tributária.

Pondera-se, porém, que a escolha dos demais países em não tributar ou aplicar a isenção e a alíquota zero sobre as operações financeiras certamente não é leviana e decorre, entre outros motivos, da dificuldade em determinar com precisão a base de cálculo da operação financeira. Tributar o valor total da operação, com aplicação da regra geral do IVA, provavelmente, inviabilizaria a tomada de créditos em razão do expressivo valor do tributo e, ainda, implicaria em assumir uma sistemática equivocada na tributação do consumo, na medida em que o produto consumido pelo tomador e entregue pelo fornecedor é a intermediação dos recursos e não os recursos propriamente ditos (que serão devolvidos), ou seja, é o valor cobrado pela realização da intermediação, que reflete o ganho do fornecedor financeiro.

O legislador brasileiro, aproveitando da experiência do PIS e da Cofins, superou esse entrave e previu então a base de cálculo do IBS e da CBS incidente sobre serviço financeiro como sendo o *spread* bancário, que é calculado, em regra, pelo valor das receitas auferidas pelo fornecedor do serviço deduzidas as despesas geradas para a ocorrência daquela operação, direta e indiretamente.

Bem sucintamente, nas disposições comuns aos serviços financeiros, a LC nº 214/2025, no art. 185, prevê que “A base de cálculo do IBS e CBS no regime específico de serviços financeiros será composta das receitas das operações, com as deduções previstas neste Capítulo”¹⁹.

Porém, a apuração dessa diferença – receita menos despesa – não é simples como faz parecer o dispositivo. Como bem explica o autor Helio de Mello²⁰, é um desafio identificar esses valores para cada operação e o que representam de fato receitas, que o autor chama de taxas implícitas:

[...] A margem do conjunto de operações de cada instituição financeira é aferível e consta da contabilidade dessas instituições. O desafio consiste em imputar o quanto dessa margem se refere a cada operação.

19 Ibid.

20 MELLO, Helio de. Tributação de serviços financeiros: inovação mundial. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord). *Análise e comentário sobre a Reforma Tributária do Brasil*: EC 132/2023 e LC 214/2025. São Paulo: Editora JusPodium, 2025b. p. 521.

Em operações de crédito, para fins de neutralidade, não se deve tributar os “juros puros”, mas sim a tarifa implícita cobrada pelo intermediário financeiro pelos seus serviços – i.e., a sua margem. Os “juros puros” não constituem consumo e, portanto, não devem ser tributados pelo IVA.

Assim, a base de cálculo deve representar o valor mais próximo do “lucro” do fornecedor, que o autor acima nomeia como “tarifas implícitas”. E, na busca por esse valor, o legislador estabeleceu que a tributação incidirá sobre as receitas, deduzidas as despesas indicadas na LC nº 214/2025 para cada segmento do setor, restritas às operações financeiras autorizadas por órgão governamental, nos limites operacionais previstos em legislação²¹.

Sem prejuízo da legislação tratar de outras despesas que podem ser consideradas para abatimento na base de cálculo em setores do sistema financeiro específicos, citam-se aqui as despesas que permitem entender a intenção do legislador: a) despesas financeiras geradas na captação de recursos, b) despesas de câmbio em operações de câmbio, c) perdas nas operações financeiras com título e valores mobiliários, d) encargos financeiros reconhecidos como despesas, e) perdas incorridas no recebimento de créditos e concessão de descontos (desde que seja a valor de mercado); e f) despesas com assessores de investimento e consultores.

Caso a despesa seja considerada na apuração da base de cálculo no regime específico, o crédito do IBS e da CBS gerado na operação cuja despesa foi deduzida não poderá ser apropriado²².

Ficam excluídas das deduções as despesas administrativas dos fornecedores, ou seja, os custos da manutenção do negócio, como trabalhistas, comissões de funcionários, aluguéis, que devem ser tributadas pelas regras de cada atividade.

Pondera-se, por fim, que o regime de apuração será mensal, de modo que poderá resultar em despesas maiores que receitas – *spread* negativo, hipótese na qual o saldo negativo poderá ser aplicado a outro período de apuração, pelo período de cinco anos e sem atualização financeira.

21 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit., art. 187.

22 Ibid., art. 303.

3.2. Alíquota

Um dos compromissos da presente Reforma Tributária consiste em não aumentar a carga tributária para os contribuintes sujeitos à tributação sobre o consumo. Especificamente ao setor financeiro, esse compromisso foi formalizado nas disposições transitórias estabelecidas pela EC nº 132/2023, art. 10, § 1:

§ 1º Em relação às instituições financeiras bancárias:

[...]

II – os demais serviços financeiros sujeitam-se ao regime específico de que trata o art. 156-A, § 6º, II, da Constituição Federal, devendo as alíquotas e as bases de cálculo ser definidas de modo a manter, em caráter geral, até o final do quinto ano da entrada em vigor do regime, a carga tributária decorrente dos tributos extintos por esta Emenda Constitucional incidente sobre as operações de crédito na data de sua promulgação, e a manter, em caráter específico, aquela incidente sobre as operações relacionadas ao fundo de garantia por tempo de serviço, podendo, neste caso, definir alíquota e base de cálculo diferenciadas e abranger os serviços de que trata o inciso I deste parágrafo, não lhes aplicando o prazo previsto neste inciso.²³

Também nesse sentido, os arts. 189 e 233 da LC nº 214/2025 preveem a aplicação gradual da alíquota até 2033, aumentando a proporção da base de cálculo do IBS e da CBS na medida em que reduz a base de cálculo do PIS e Cofins.

As alíquotas aplicadas no regime específico serão uniformes para todo território nacional, exceptuando a regra do regime geral que autoriza os entes federativos a decidirem cada qual pela alíquota de seu território. Pondera-se que a exceção da alíquota única para todo território não altera o modelo de distribuição da receita de tributação para o local de destino do consumo, o que deverá ser futuramente regulamentado pela previsão das obrigações acessórias do regime.

23 BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Op. cit.

3.3. Regime de créditos e regime de apuração

Como exaustivamente tratado, o regime específico de tributação do sistema financeiro, de forma inovadora, prevê a não cumulatividade do imposto incidente sobre a atividade, ou seja, o aproveitamento de créditos gerados pelo tomador do serviço financeiro. Enquanto a experiência da PIS e Cofins inspirou o legislador reformador a definir a base de cálculo do IBS e da CBS, a sistemática de creditamento foi construída pela Reforma Tributária.

A primeira peculiaridade está na diferente temporalidade entre o pagamento do imposto e a geração dos créditos resultantes da operação, uma vez que não ocorrem simultaneamente à aquisição do serviço financeiro, como é a regra do regime geral, que, inclusive, possibilita o *split payment*. A sistemática de apuração da base de cálculo – receitas menos despesas – exige a apuração por período, que no caso será mensal e por regime de competência.

Isso decorre da impossibilidade de separação entre as despesas relativas a cada operação realizada; afinal, são despesas de ordem geral, relacionadas aos custos operacionais da entidade financeira (despesas de captação, câmbio, perdas em operações, recebimento de créditos e concessão de descontos, despesas com assessores terceirizados e investidores), o que impede que haja a simultaneidade e correlação entre o recebimento da receita, o desconto das despesas e a geração do crédito.

Pelo aspecto do fornecedor do serviço financeiro, o IBS e a CBS devidos serão calculados pelas receitas e despesas geradas em relação às operações contabilizadas para o período mensal, em regime de competência, o que impede que o tributo recolhido para aquele mês seja considerado para fins do cálculo do crédito individual de cada tomador.

Ainda assim, resiliente ao compromisso de garantir a não cumulatividade no regime específico de tributação das atividades de intermediação financeira, o legislador reformador construiu um mecanismo para apuração dos créditos, permitindo o aproveitamento pelo tomador do serviço que seja contribuinte do regime regular de tributação sobre o consumo.

A legislação, então, definiu uma forma de apuração dos créditos que consiste em aplicar a alíquota prevista ao regime específico sobre os valores

repassados efetivamente pelo tomador em razão da operação, deduzindo o valor do principal contido na parcela e o valor correspondente aos rendimentos pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic):

Art. 194. Os contribuintes no regime regular que não estejam sujeitos ao regime específico desta Seção e sejam tomadores de operações de crédito de que trata o inciso I do caput do art. 182 desta Lei Complementar poderão apropriar créditos do IBS e da CBS pela mesma alíquota devida sobre essas operações de crédito, aplicada sobre as despesas financeiras relativas a essas operações efetivamente pagas, pelo regime de caixa e calculadas a partir das seguintes deduções sobre o valor de cada parcela, após a data de seu o pagamento:

I – o montante referente ao valor do principal contido em cada parcela, obedecidas as regras de amortização previstas no contrato; e

II – o montante correspondente à aplicação da taxa Selic sobre o principal, calculada com base na taxa de juros média praticada nas operações compromissadas com títulos públicos federais com prazo de 1 (um) dia útil.²⁴

Perceba que, enquanto as entidades financeiras farão apuração do IBS e da CBS pelo regime de competência (apuração mensal), os tomadores de serviço farão a apuração de seus créditos pelo regime de caixa (apuração do valor efetivamente repassado). Embora não ocorra uma correspondência direta entre o valor efetivamente recolhido de tributo pelo fornecedor e o valor do crédito apropriado pelo tomador, há de se reconhecer a boa intenção do legislador na construção de um regime não cumulativo.

Saliente-se, por fim, que os serviços cobrados por tarifas e comissões geram créditos na sistemática do regime geral, porém, caso o tomador desses serviços esteja sujeito ao regime específico, este poderá valer-se dos créditos gerados nas operações tributadas pelo regime geral, desde que não contabilize esse mesmo serviço como despesa.

Traçadas as regras gerais do regime específico, a seguir serão aventados os regimes previstos para alguns segmentos financeiros que receberam tratamento próprio de tributação em razão das singularidades

24 BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

envolvendo suas operações. Embora o legislador complementar tenha optado por estabelecer expressamente as principais características para apuração do IBS e da CBS para cada segmento (base de cálculo, crédito, alíquota), é possível traduzir uma lógica entre as regras aplicadas aos setores, que seguem os principais compromissos e princípios gerais de apuração do regime específico dos serviços financeiros.

4. OPERAÇÕES DE CRÉDITO, DE CÂMBIO, COM TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS, SECURITIZAÇÃO E DE FATURIZAÇÃO

O art. 182 da Lei Complementar nº 214/2025, ao definir os serviços sujeitos ao regime específico de tributação, menciona os serviços de operações de crédito (inciso I), operações de câmbio (inciso II), operações com títulos e valores mobiliários (inciso III)²⁵, operações de securitização (inciso IV) e operações de *factoring* (inciso V), que, não por acaso, foram regulamentados posteriormente na mesma seção de serviços financeiros, pois apresentam características similares para liberação de recursos ao tomador do serviço sem determinar obrigações outras que o pagamento ou entrega de título.

O art. 192 determina que a base de cálculo das operações de crédito, câmbio e títulos mobiliários irá considerar a receita da operação, deduzindo-se despesas que afetam o lucro efetivo do fornecedor do serviço, quais sejam: despesas de captação, despesas de diferenças cambiais, perdas nas operações de títulos e valores mobiliários, perdas com encargos financeiros (por exemplo, instrumentos de dívida emitidos, que, em caso de estorno, deverão ser tributados), perdas incorridas no recebimento de créditos, perdas na cessão desses créditos e em concessões de descontos (concedidos a valor de mercado), despesas com assessores e consultores de investimentos que não são empregados das instituições financeiras

25 A Lei nº 10.198/2001 estabelece: “Art. 1º Constituem valores mobiliários, sujeitos ao regime da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, quando ofertados publicamente, os títulos ou contratos de investimento coletivo, que gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração, inclusive resultante de prestação de serviços, cujos rendimentos advêm do esforço do empreendedor ou de terceiros”. BRASIL. Lei nº 10.198, de 14 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a regulação, fiscalização e supervisão dos mercados de títulos ou contratos de investimento coletivo, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 fev. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110198.htm. Acesso em: 5 dez. 2025.

(o que não se aplica aos instrumentos patrimoniais, como ações, certificados de depósitos e bônus de subscrição).

Ou seja, seguindo a regra geral de composição da base de cálculo de IBS e CBS prevista a serviços financeiros, deve-se tributar o ganho efetivo da intermediadora financeira. Nessa mesma lógica, o § 1 do artigo exclui do conceito de receita o valor do principal nas operações de crédito e descreve que, nas operações de alienação de títulos e valores mobiliários, a receita corresponderá ao valor do ativo alienado deduzido o seu custo de aquisição.

Para as operações de título e valores mobiliários, há previsão de mecanismo de apuração de despesas e receitas para evitar que haja tributação sobre ganhos meramente contábeis. Assim, receitas e despesas oriundas da avaliação a valor justo (AVJ)²⁶ que excederem ao rendimento produzido nas operações de títulos e valores imobiliários não são consideradas imediatamente para fins de apuração da base de cálculo tributária. Em vez disso, essas receitas/despesas devem ser evidenciadas em subconta (separadas da contabilidade “normal”, para controle) e somente computadas na base de cálculo no momento da realização do ativo ou passivo.

O tomador do serviço de crédito, quando contribuinte de regime regular e não incluído ao regime específico tratado na seção, poderá valer-se do crédito apurado pelo recolhimento de IBS e CBS, que corresponde à alíquota aplicada ao valor da operação, referente à despesa financeira efetivamente paga em regime de caixa, excluindo-se o valor do principal em cada parcela e o valor da Selic incidente sobre o principal.

Pela mesma forma de apuração de créditos, se um contribuinte no regime regular emitir títulos de dívida (debêntures, notas comerciais etc.), estando esses títulos detidos por contribuintes do regime específico, o emissor poderá apropriar-se dos créditos tributários conforme as regras explicadas acima. Em caso de oferta pública do título, o credor excluirá da base de cálculo os juros e rendimentos superiores à Selic.

26 Ganhos ou perdas contábeis.

As operações de securitização²⁷ e *factoring*²⁸, reguladas pelo art. 193 da LC, terão como base de cálculo a receita obtida com a liquidação antecipada do título ou crédito, que equivale ao valor de deságio, deduzidas despesas financeiras, despesas de securitização e outras perdas incorridas no recebimento e cessão de créditos – se valorado a mercado –, que neste último caso poderão ser carregadas para período de apuração futuro, se excederem os valores tributados em tal período.

Caberá o creditamento pelo tomador de serviço que participe do regime regular, sendo o crédito correspondente ao valor da alíquota aplicada ao deságio superior à curva de juros futuros da taxa DI²⁹, que representa a expectativa de juros a curto prazo em contratos futuros, pelo prazo da antecipação realizada.

O artigo dispõe que caberá a aplicação da regulamentação proposta ao serviço de faturização aos Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC) que realizarem operações de desconto de títulos, por caracterizar atividade de intermediação financeira típica de faturização e, portanto, sujeita à tributação pelo regime específico. O dispositivo é expresso no afastamento da tributação para os cotistas dos fundos, em proteção ao compromisso de não se tributar investimentos.

Hugo de Brito Machado³⁰, ao comentar o dispositivo que trata do assunto (art. 193, § 5^o³¹), observa: “Essa disposição reconhece a peculiaridade dos FIDC, que, operando na cessão de créditos comerciais, realizam atividade similar à securitização e à faturização justificando à sujeição à mesma tributação”.

27 Securitização é o processo pelo qual uma empresa transforma direitos creditórios (recebíveis futuros) em títulos negociáveis no mercado financeiro. Os créditos são vendidos em conjunto a investidores, permitindo que a empresa antecipe recursos de forma pulverizada.

28 A atividade de *factoring*, também conhecida por fomento mercantil, não possui regulamentação específica no país, porém consiste na antecipação de recebimento de valores rastreados em títulos executivos, com vencimentos futuros, assumindo o risco da cobrança para o devedor do título.

29 A taxa DI é a taxa de juros média das operações de Depósitos Interfinanceiros (DI) realizadas diariamente entre instituições financeiras no Brasil.

30 MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. LC 214/2025 comentada: Reforma Tributária – IBS, CBS e IS. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025, p. 204.

31 BRASIL. Lei Complementar n° 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

A legislação consolida ainda regras de tributação no caso de o credor precisar alienar o bem oferecido em garantia da operação de crédito, estabelecendo que: a) se a propriedade consolidar-se em nome do credor, não haverá a tributação de IBS e CBS, afinal, não se pode dizer que houve uma operação de consumo (intermediação financeira, no caso), mas sim que ocorreu a perda do bem pelo não atendimento da operação de crédito; b) caso o credor opte pela alienação do bem, não haverá incidência de IBS e CBS se o prestador da garantia não for contribuinte; porém haverá a incidência, caso o prestador da garantia for contribuinte de IBS e CBS, ocasião em que se aplicarão as regras de apuração que seriam aplicadas caso o prestador realizasse a operação. Da mesma forma, o adquirente estará sujeito às regras de tributação de IBS e CBS aplicadas caso a alienação não tenha ocorrido em seu formato original.

5. ARRENDAMENTO MERCANTIL

A atividade de arrendamento mercantil foi considerada serviço financeiro e sujeita ao regime específico de tributação (art. 201 da LC nº 214/2025). Para entender as regras estabelecidas para a atividade, é relevante fazer uma introdução das principais características da também conhecida atividade de *leasing*, definida na Lei nº 6.099/1974:

Considera-se arrendamento mercantil, para os efeitos desta Lei, o negócio realizado entre pessoa jurídica, na qualidade de arrendadora, e pessoa física ou jurídica, na qualidade de arrendatária, e que tenha por objeto o arrendamento de bens adquiridos pela arrendadora, segundo especificações da arrendatária e para uso próprio desta.³²

Relevante a compreensão que o arrendamento mercantil é contrato típico, que contém três elementos essenciais e indissociáveis – locação, empréstimo e compra e venda –, mas que não se confundem com as características jurídicas desses três elementos analisados separadamente, devendo-se considerar para fins de caracterização a atividade principal do contrato, qual seja, a atividade de financiamento.

32 BRASIL. Lei nº 6.099, de 12 de setembro de 1974. Dispõe sobre o tratamento tributário das operações de arrendamento mercantil e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6099.htm. Acesso em: 5 nov. 2025.

Outrossim, na prática, as contratações de *leasing* consagraram-se em três diferentes modalidades de contrato de arrendamento mercantil, de acordo com a definição proposta pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Recursos Extraordinários 547245 e 592905³³, sendo a) *leasing* operacional; b) *leasing* financeiro; e c) *lease-back*.

O arrendamento mercantil operacional propõe finalidade semelhante ao contrato de locação de bens, com prazo determinado, normalmente, menor que a vida útil do bem, sem que haja a intenção real do arrendatário adquirir o bem ao final do contrato e, portanto, em regra, sem fixação de Valor Residual Garantido (VRG) ou com VRG de valor expressivo, que torna a compra pouco provável. Diferentemente do contrato de locação, apenas instituições financeiras podem realizar contrato de arrendamento mercantil e, para o arrendatário, há vantagens em relação à responsabilidade de manutenção do bem cedido, que por vezes se mantém com a arrendadora.

O arrendamento mercantil financeiro, por sua vez, consiste em uma forma de financiamento para aquisição de um bem, indicado pelo próprio arrendatário ao arrendador, com pagamento de prestações que equivalem ao custo de amortização somados os encargos, e estabelece ao final do contrato o VRG, para aquisição do bem, que costuma ser de valor simbólico. Nesse caso, os riscos e benefícios da propriedade econômica são transferidos ao arrendatário.

O *lease-back* é um mecanismo de liquidação de bens para empresas de *leasing*, com posterior contratação de arrendamento mercantil para utilização desse bem. Dessa forma, a empresa recebe o valor de venda do bem, porém continua utilizando-o por meio de *leasing*, com pagamento de parcelas. Assemelha-se ao arrendamento mercantil financeiro.

Feitas essas diferenciações, cumpre tratar do modelo de tributação estabelecido aos contratos de arrendamento mercantil que considerou diferentes modelos de aferição de base de cálculo de acordo com a modalidade de *leasing*.

33 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Municípios e Distrito Federal podem cobrar ISS nas operações de leasing. STF, Brasília, DF, 2 dez. 2009. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/municipios-e-distrito-federal-podem-cobrar-iss-nas-operacoes-de-leasing>. Acesso em: 3 nov. 2025.

O art. 201 da LC nº 214/2025 prevê que a definição da base de cálculo do regime proposto para arrendamento mercantil se baseará nas receitas recebidas (pagamento efetivo) pelo regime de caixa (inciso I), diferenciando as alíquotas aplicadas.

Nas operações de *leasing* operacional, às parcelas das contraprestações serão aplicadas as seguintes alíquotas: a) se o objeto do contrato for bem imóvel, será aplicada a alíquota prevista no regime específico de locação de bens imóveis; b) se o objeto abranger outros bens, será aplicada a alíquota de locação de bens. Ainda em relação ao *leasing* operacional, no caso de alienação do bem serão aplicadas as alíquotas: a) na alienação de bem imóvel, a alíquota prevista para venda no regime específico de bens imóveis; e b) na alienação de outros bens, a alíquota de venda do bem.

No caso das parcelas das contraprestações do *leasing* financeiro, o artigo prevê a aplicação das alíquotas previstas na regra geral do regime específico (art. 189). Porém, faz diferenciação para as alíquotas aplicadas ao VRG pago caso haja realização efetiva da opção de compra, valendo-se da mesma lógica aplicada no *leasing* operacional: para bens imóveis, estabelece a alíquota aplicada à venda do bem imóvel no regime específico; para os demais bens, aplica-se a alíquota prevista nas normas gerais para a venda de bens da LC.

Na mesma ideia conceitual das regras gerais do regime específico, o inciso II dispõe sobre a possibilidade de dedução das despesas da base de cálculo para aplicação da alíquota. Porém, traz um modelo diferente de dedução, que consiste na proporcionalização das despesas às receitas obtidas em cada operação, desde que a despesa a ser deduzida não tenha gerado apropriação de créditos quando o arrendador exerceu atividades sujeitas ao regime geral. Percebe-se que, no modelo proposto, a apuração da base de cálculo com dedução das despesas não ocorre pelo regime de competência (referência mensal), e sim pelo regime de caixa (efetiva entrada de receita), como estabeleceu o inciso I.

Em relação às despesas financeiras de captação, o art. 202 observa que, caso a pessoa jurídica arrendadora obtenha receitas com origem em outras atividades financeiras que realiza, a despesa deverá ser tomada de forma proporcional a cada receita recebida em cada operação financeira.

As alíneas do referido inciso II trazem rol taxativo de despesas que poderão ser consideradas, quais sejam, despesas financeiras de captação de recursos, despesas de arrendamento mercantil e, aqui uma novidade, provisões de créditos de liquidação duvidosa (PCLD), que consistem na avaliação das perdas incorridas no recebimento dos pagamentos. Nesse ponto, considerando a apuração em regime de caixa, as arrendadoras terão um desafio já que as perdas são equalizadas em regime de competência. Aguarda-se que a regulamentação da LC nº 214/2025 proponha uma solução para possibilitar a dedução dessas despesas.

O inciso I do parágrafo único do art. 201, que trata que o regime de apuração será de caixa, foi inserido para aumentar a segurança da tributação imposta ao arrendamento mercantil, para que incida somente sobre o ganho obtido na operação, que não se confunde com o valor das parcelas³⁴, como pode ter gerado dúvida.

Atila Nedi Leão Sonogo³⁵, ao comentar o parágrafo único, conclui:

Ao dispor a lei que as receitas das parcelas das contraprestações do arrendamento mercantil financeiro devem ser mensuradas considerando os efeitos dos ajustes a valor do presente fluxo de pagamento do contrato pela taxa equivalente aos encargos financeiros para fins de aplicação da alíquota prevista no art. 189 da LC 214 nº 214/2025, deixou evidenciado que o objeto de tributação no caso é o *spread*, que, como visto, é tão só a remuneração da instituição financeira pela operação de crédito

34 “Artigo 201. Parágrafo único. Para fins da incidência do IBS e da CBS no arrendamento mercantil financeiro:

I – as contraprestações tributadas nos termos da alínea “c” do inciso I do *caput* deste artigo deverão ser mensuradas considerando os efeitos dos ajustes a valor presente do fluxo de pagamento do contrato de arrendamento mercantil, pela taxa equivalente aos encargos financeiros, devidamente evidenciados em contas contábeis;

II – a parcela tributada nos termos da alínea “d” do inciso I do *caput* corresponderá, no mínimo, ao custo de aquisição do bem ou serviço arrendado, independentemente do montante previsto no contrato, aplicando-se a mesma regra se o bem for vendido a terceiro;

III – a soma das parcelas tributadas nos termos das alíneas “c” e “d” do inciso I do *caput* deste artigo deverá corresponder ao valor total recebido pela arrendadora pelo arrendamento mercantil financeiro e venda do bem, durante todo o prazo da operação”. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

35 SONEGO, Atila Nedi Leão. Arrendamento Mercantil. In: PEIXOTO, Magalhães Marcelo; LUZES, Cristiano Araújo (coord.). **Reforma Tributária do consumo: tributação dos serviços financeiros – IBS/CBS – LC 214**. São Paulo: MP Editora, 2025, p. 147.

após as deduções e os ajustes legalmente permitidos e que, na conjuntura do IBS e CBS (tributos do tipo IVA), equivale ao valor adicionado.

Em relação à tributação do VRG, o inciso II do parágrafo único esclarece que o IBS e a CBS incidirão sobre a parcela tributada que corresponderá, no mínimo, ao custo da operação, ou seja, ao valor da venda do bem ou serviço ao arrendatário e não ao custo que o arrendador teve ao comprar o bem no início do contrato; afinal, não podem ser consideradas para fins de composição da base de cálculo as perdas incorridas pela depreciação do bem ou valor do serviço.

O parágrafo único estabelece, por fim, que a somatória das parcelas referentes às contraprestações do arrendamento mercantil financeiro e o valor do pagamento do VRG, ainda que parcelada, deve corresponder ao valor total recebido pelo arrendador em razão do arrendamento e da venda do bem, de modo a garantir que haja incidência de IBS e CBS no valor total da operação, resguardando o instituto de ações impróprias que alterem a base de incidência dos tributos.

A LC nº 214/2025 autoriza o aproveitamento dos créditos pelo arrendatário também contribuinte de IBS e CBS pelo regime regular e não sujeito ao regime específico, o que deve ocorrer pelo regime de caixa, ou seja, quando do efetivo pagamento de cada parcela de contraprestação ou VRG, sendo os créditos apurados pelo valor das parcelas das contraprestações e pelo valor residual do bem, quando exercida a opção de compra, pela mesma alíquota aplicada sobre esses serviços.

6. ADMINISTRAÇÃO DE CONSÓRCIO

A Lei 11.795/2008 regula o sistema de consórcios e prevê³⁶:

Art. 2º Consórcio é a reunião de pessoas naturais e jurídicas em grupo, com prazo de duração e número de cotas previamente determinados, promovida por administradora de consórcio, com a finalidade de propiciar a seus integrantes, de forma isonômica, a aquisição de bens ou serviços, por meio de autofinanciamento. [...]

36 BRASIL. Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008. Dispõe sobre o Sistema de Consórcio. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 3, 9 out. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11795.htm. Acesso em: 3 nov. 2025.

Art. 3º Grupo de consórcio é uma sociedade não personificada constituída por consorciados para os fins estabelecidos no art. 2º.

§ 1º O grupo de consórcio será representado por sua administradora, em caráter irrevogável e irretratável, ativa ou passivamente, em juízo ou fora dele, na defesa dos direitos e interesses coletivamente considerados e para a execução do contrato de participação em grupo de consórcio, por adesão. [...]

Art. 5º A administradora de consórcios é a pessoa jurídica prestadora de serviços com objeto social principal voltado à administração de grupos de consórcio, constituída sob a forma de sociedade limitada ou sociedade anônima, nos termos do art. 7º, inciso I.

Dessa forma, a administradora de consórcios organiza pessoas por meio de disponibilização de cotas para a aquisição de bens e serviços e, nos termos da Lei Complementar nº 214/2025, art. 204, sua atividade está sujeita ao regime específico de incidência de IBS e CBS, tendo como base de cálculo todas as receitas efetivamente recebidas do grupo de consórcios (taxas, tarifas, comissões, juros, encargos e multas), deduzidas as despesas referentes aos serviços de intermediação, apuradas em regime de caixa.

O dispositivo especifica que a aquisição de bem e serviço pelo contemplado no consórcio por meio de carta de crédito seguirá as normas gerais de incidência previstas para a aquisição de bens e serviços, com exceção de aquisição de bem imóvel, em que o regime aplicado será o específico para bens imóveis. O dispositivo afasta qualquer responsabilidade da administradora de consórcio pelo pagamento de tributos incidentes sobre as operações de aquisição de bem.

Na hipótese de o grupo vir a executar garantia de consorciado que deixa de atender às regras do consórcio, não haverá incidência de IBS e CBS se o grupo de consórcio consolidar a propriedade do bem. Na hipótese de o grupo alienar o bem, serão aplicadas as mesmas regras de tributação que seriam aplicadas ao consorciado caso tivesse realizado a alienação, ou seja, não haverá incidência de IBS e CBS se o consorciado não era contribuinte do imposto e serão aplicadas a tributação de IBS e CBS previstas para o consorciado que era contribuinte do imposto. Na hipótese, a administradora do

consórcio pagará o tributo em razão de sua remuneração pelo serviço prestado e não os tributos de responsabilidade do consorciado.

As pessoas que tomarem o serviço de consórcio por administradora, se contribuintes do regime regular de IBS e CBS, poderão tomar os créditos correspondentes aos valores efetivamente pagos pelo administrador.

Há previsão ainda de que os serviços de intermediação de consórcio, que fazem o elo entre os interessados em realizar consórcio e a administradora de consórcio, estarão sujeitos ao pagamento de IBS e CBS pelo valor da operação, se optarem pelo regime regular dos tributos, sendo então aplicada a mesma alíquota prevista ao serviço de administração de consórcio. Será afastada a incidência de IBS e CBS na hipótese de a intermediadora optar pelo regime do Simples Nacional. Os créditos poderão ser aproveitados pelos adquirentes do serviço sujeitos ao regime regular, desde que seja possível identificar o valor do IBS e da CBS pagos pelo intermediário.

7. GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS, INCLUSIVE FUNDOS DE INVESTIMENTO

A Lei Complementar nº 214/2025, em seu art. 207, dispõe que as atividades de gestão e administração de recursos, inclusive de fundos de investimentos, estão sujeitas à incidência da CBS e IBS no regime específico de Serviços Financeiros.

A Resolução nº 21 da Comissão de Valores Imobiliários (CVM) define a atividade de gestão e administração de recursos como

o exercício profissional de atividades relacionadas, direta ou indiretamente, ao funcionamento, à manutenção e à gestão de uma carteira de valores mobiliários, incluindo a aplicação de recursos financeiros no mercado de valores mobiliários por conta do investidor.³⁷

³⁷ BRASIL. Comissão de Valores Imobiliários. Resolução CVM nº 21, de 25 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre o exercício profissional de administração de carteiras de valores mobiliários e revoga a Instrução CVM nº 426, de 28 de dezembro de 2005, a Instrução CVM nº 557, de 27 de janeiro de 2015, a Instrução CVM nº 558, de 26 de março de 2015, a Instrução CVM nº 597, de 26 de abril de 2018, a Deliberação CVM nº 51, de 25 de junho de 1987, a Deliberação CVM nº 740, de 11 de novembro de 2015 e a Deliberação CVM nº 764, de 4 de abril de 2017. Brasília, DF: CVM, 2021. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/resolucoes/anexos/001/resol021consolid.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2025.

Estabelece que o exercício da atividade é privativa de pessoa, física ou jurídica, autorizada pela CVM, que obrigatoriamente solicite autorização para atuar como administrador fiduciário e/ou gestor de recursos.

Além dos gestores de recursos e administradores fiduciários que tem como escopo a gestão de recursos de terceiros, a tributação pelo IBS e CBS pelo regime específico foi estendida aos fundos de investimento, quando atuarem na gestão de créditos e carteira de valores imobiliários.

Nas atividades de gestão e administração de recursos, a aferição da base de cálculo seguirá a lógica do regime específico, incidindo sobre as receitas obtidas, ou seja, sobre a totalidade dos ganhos obtidos com a prestação da atividade, independentemente da nomenclatura escolhida pelo profissional para sua contraprestação.

Outrossim, para essas atividades, a legislação afasta expressamente a possibilidade de dedução de despesas, de modo que a alíquota única nacional será aplicada sobre a totalidade das receitas auferidas pelos gestores e administradores de créditos na prestação das atividades financeiras, sem possibilidade de dedução de eventuais despesas.

A legislação, ainda, descreve obrigações acessórias aos gestores e administradores de recursos relacionadas à manutenção das informações dos fundos de alocação de recursos e cotas mantidas sob gestão.

Outra peculiaridade é a exceção ao regime de não cumulatividade, com a vedação pelo legislador ao investidor, cotistas e fundos de investimentos tomadores dos serviços de gestão e administração de recurso ao aproveitamento dos créditos gerados pela tributação da atividade. Nesse ponto, ainda que a Reforma Tributária tenha almejado a aplicação da não cumulatividade ampla, a própria Emenda Constitucional, ao prever o regime específico dos serviços financeiros, permitiu ao regime alterar as regras de creditamento pelo adquirente do serviço³⁸.

38 “§ 6º Lei complementar disporá sobre regimes específicos de tributação para:

II – serviços financeiros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos, podendo prever:

a) alterações nas alíquotas, nas regras de creditamento e na base de cálculo, admitida, em relação aos adquirentes dos bens e serviços de que trata este inciso, a não aplicação do disposto no § 1º, VIII;”. BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Op. cit.

Assim, autorizada pela Emenda, o legislador complementar afastou a possibilidade de apropriação de créditos pelo tomador dos serviços de gestão e administração de recursos; entretanto, exceptuou a regra, autorizando a utilização de créditos, na hipótese do fundo de investimento tomador do serviço de gestão ser contribuinte do IBS e CBS pelo regime regular. Indaga-se, porém, quando um fundo de investimento estará sujeito ao regime regular e ao regime específico no futuro arranjo tributário sobre o consumo.

7.1. O regime de tributação dos fundos de investimento, os vetos presidenciais e a indefinição dos regimes

As atividades exercidas pelos fundos de investimento despertam discussões jurídicas sobre a incidência ou não de tributos, na medida em que não há linearidade entre os objetos de cada fundo de investimento, que pode atuar em atividades diversas, típicas de sociedade empresária, ainda que, por definição legal, não possua personalidade jurídica.

A Lei nº 8.668/1993, ao tratar do assunto, estabeleceu que os fundos de investimento são uma comunhão de recursos, constituída sob a forma de condomínio, destinado à aplicação em ativos financeiros³⁹. Por sua vez, a CVM definiu as regras de constituição e funcionamento dos fundos, consolidando a normativa sobre fundos de investimento na Resolução CVM nº 175/2022, que em seu art. 4º detalhou:

Art. 4º O fundo de investimento é uma comunhão de recursos, constituído sob a forma de condomínio de natureza especial, destinado à aplicação em ativos financeiros, bens e direitos, de acordo com a regra específica aplicável à categoria do fundo.⁴⁰

39 BRASIL. Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993. Dispõe sobre a constituição e o regime tributário dos Fundos de Investimento Imobiliário e dos Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (Fiagro); e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.130, de 2021). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18668.htm. Acesso em: 5 nov. 2025.

40 BRASIL. Comissão de Valores Imobiliários. **Resolução CVM nº 175, de 23 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a constituição, o funcionamento e a divulgação de informações dos fundos de investimento, bem como sobre a prestação de serviços para os fundos, e revoga as normas que especifica.. Brasília, DF: CVM, 2022. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/resolucoes/anexos/100/resol175consolid.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2025.

A referida resolução, ainda, categorizou os fundos de investimento em doze categorias⁴¹, o que por si denota a gama de possibilidades de atuação dos fundos de investimento e dificulta o enquadramento em um regime de tributação específico. Assim, considerando que os fundos possuem uma estrutura atípica e, ainda, por definição legal, não possuem personalidade jurídica, há atualmente uma série de desafios para concluir pela capacidade ou não dos fundos de serem contribuintes de tributos, desafios esses que permeiam a atual Reforma Tributária e colocam as regras de tributação dos fundos de investimento em um cenário de indefinição.

Em seu texto original, o art. 26 da LC nº 214/2025, inciso V, previa que os fundos de investimento não seriam em regra contribuintes de IBS e CBS, observando, ainda: a) no § 1º, inciso III, a possibilidade de optarem pelo regime regular de IBS e CBS os fundos que realizassem operações com bens imóveis; b) nos §§ 5º e 6º os Fundos de Investimento Imobiliário (FII) e Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas do Agronegócio (Fiagro) poderiam ou não estar sujeitos ao regime regular de tributação, desde que observadas determinadas condições previstas no dispositivo; c) no § 7º que os fundos de investimentos que liquidassem antecipadamente recebíveis estariam sujeitos ao regime regular; e d) no § 8º foi estendida à tributação dos fundos ao regime regular em caso de autorizações futuras a realização de novas operações de bens e serviços⁴².

41 Fundos de Investimento Financeiro – Fundos de Investimento em Direitos Creditórios – Fundos de Investimento Imobiliário – Fundos de Investimento em Participações – Fundos de Índice – Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas do Agronegócio – Fundos Mútuos de Privatização – FGTS – Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – Fundos Mútuos de Ações Incentivadas – Fundos de Investimento Cultural e Artístico – Fundos Previdenciários Fundos de Investimento em Direitos Creditórios do Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social.

42 “Art. 26. Não são contribuintes do IBS e da CBS, ressalvado o disposto no inciso II do § 1º do art. 156-A da Constituição Federal:

V – fundos de investimento, observado o disposto nos §§ 5º a 8º deste artigo;

[...]

§ 5º Os Fundos de Investimento Imobiliário (FII) e os Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas do Agronegócio (Fiagro) de que trata a Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993, que realizem operações com bens imóveis são contribuintes do IBS e da CBS no regime regular caso:

I – não obedeçam às regras previstas para a isenção do imposto de renda sobre os rendimentos recebidos pelos cotistas, constantes do inciso III do *caput* e dos §§ 1º a 4º do art. 3º da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004; ou

Ainda que o referido inciso V do art. 26 tenha estabelecido uma regra geral para afastar os fundos de investimentos da tributação do IBS e da CBS, a Lei Complementar descreve situações nas quais os fundos de investimento serão contribuintes do IBS e da CBS, além das situações descritas nos §§ 5º a 8º do referido artigo.

Nesse ponto, importante lembrar que o art. 3º da LC, ao conceituar as atividades de fornecimento sujeitas à tributação do IBS e CBS, estendeu aos fundos de investimento a possibilidade de serem fornecedores de bens e serviços e, portanto, contribuintes do IBS e CBS:

Artigo 3º. Para fins desta Lei Complementar, consideram-se:

[...]

§ 2º. Incluem-se no conceito de fornecedor de que trata o inciso III do caput deste artigo as entidades sem personalidade jurídica, incluindo sociedade em comum em conta de participação, consórcio, condomínio e fundo de investimento.⁴³

Com o referido parágrafo, a nova legislação optou por definir a possibilidade de tributação de entidades sem personalidade jurídica, afastando discussões atuais que propõem que fundos de investimento

II – estejam sujeitos à tributação aplicável às pessoas jurídicas, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999.

§ 6º Não são contribuintes do IBS e da CBS no regime regular os FII e os Fiagro cujas cotas sejam detidas, em mais de 95% (noventa e cinco por cento), por:

I – FII ou Fiagro que não seja contribuinte do IBS e da CBS;

II – fundo de investimento constituído e destinado, exclusivamente, para acolher recursos de planos de benefícios de previdência complementar e de planos de seguros de pessoas, regulados e fiscalizados pelos órgãos governamentais competentes; e

III – entidades de previdência e fundos de pensão no País, regulados e fiscalizados pelos órgãos governamentais competentes.

§ 7º São contribuintes do IBS e da CBS no regime regular os fundos de investimento que liquidem antecipadamente recebíveis, nos termos previstos no art. 193 ou no art. 219 desta Lei Complementar.

§ 8º Caso, após a data da publicação desta Lei Complementar, venha a ser permitida, conforme regulamentação a ser expedida pelos órgãos governamentais que compõem o Sistema Financeiro Nacional, a realização de novas operações com bens ou com serviços sujeitas à incidência do IBS e da CBS por fundo de investimento, esse fundo será considerado contribuinte no regime regular”. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

43 Ibid.

não podem ser contribuintes de imposto por não possuírem personalidade jurídica. A legislação então é clara em possibilitar a tributação de entes sem personalidade jurídica, destacando a relevância da atividade fornecida e não a natureza jurídica do fornecedor. Dessa forma, interpretando em conjunto os dispositivos que tratam dos fundos de investimento na legislação complementar, conclui-se que, em regra, os fundos de investimento não serão contribuintes de IBS e CBS, porém poderão sujeitar-se ao regime de tributação ao atuarem em determinadas atividades.

Interpretando os dispositivos que tratam dos fundos de investimento no contexto de toda a Reforma Tributária e, nesse sentido, trazendo à baila o art. 6º da LC nº 214/2025, que prevê a não incidência de IBS e CBS para rendimentos financeiros, recebimento de dividendos e de juros sobre capital próprio e outras operações com título ou valores mobiliários, conclui-se que quando os fundos de investimentos propõem a comunhão de recursos para apenas gerar rendimentos, eles não serão submetidos a regimes de tributação sobre o consumo, de forma a equipará-los à situação de pessoas físicas ou jurídicas investidoras não contribuintes do regime, afinal não atuam como fornecedores de serviços. Entretanto, caso o fundo de investimento exerça atividades equiparadas às atividades financeiras ou exerça serviços e bens consumíveis pelos cotistas, ele será fornecedor e, portanto, poderá haver a incidência de regime de tributação sobre o consumo.

Para verificar a sujeição passiva do fundo de investimento ao regime específico, pela lógica da Reforma Tributária, bastaria analisar se o fundo entrega benefício a terceiro que não cotista ao realizar determinada atividade; de qualquer forma, o legislador foi zeloso e preferiu expressamente mencionar atividades de fundo sujeitas à tributação.

O já mencionado art. 26 da Lei Complementar, em seu § 7º, dispõe:

São contribuintes do IBS e CBS no regime regular os fundos de investimento que liquidem antecipadamente recebíveis, nos termos previstos no artigo 193 ou no artigo 219 desta Lei Complementar.⁴⁴

44 Ibid.

O art. 193, § 5º, prevê que os FIDC não considerados entidades de investimento⁴⁵ estarão sujeitos à IBS e CBS se liquidarem antecipadamente recebíveis comerciais por meio de desconto de títulos executivos, sendo que o mencionado parágrafo está inserido no artigo que define a forma de apuração do IBS e CBS nas operações de securitização e de faturização, ou seja, a legislação reconhece as atividades prestadas pelos FIDC como similar às atividades de securitização e faturização, pois obtêm ganhos financeiros com a antecipação de créditos comerciais⁴⁶.

Importante ainda mencionar o § 6º do mesmo dispositivo, que afasta a incidência dos impostos aos cotistas dos fundos, reafirmando o compromisso de não tributar os investidores.

Por sua vez, o art. 219 estende aos FIDC e a outros fundos o regime de tributação previsto para arranjo de pagamento, quando liquidarem antecipadamente recebíveis de arranjos financeiros, desde que não atuem como entidade de investimento.

Dessa forma, os FIDC e outros fundos seguirão as regras de apuração de IBS e CBS previstos para securitização e faturização e arranjo de pagamentos se praticarem atividades equivalentes, desde que não sejam entidades de investimento.

45 O art. 23 da Lei nº 14.754/2023 define quando os fundos atuam como entidade de investimento: “Para fins do disposto nesta Lei, serão classificados como entidades de investimento os fundos que tiverem estrutura de gestão profissional, no nível do fundo ou de seus cotistas quando organizados como fundos de investimento no País ou como fundos ou veículos de investimentos no exterior, representada por agentes ou prestadores de serviços com poderes para tomar decisões de investimento e de desinvestimento de forma discricionária, com o propósito de obter retorno por meio de apreciação do capital investido ou de renda, ou de ambos, na forma a ser regulamentada pelo Conselho Monetário Nacional”. BRASIL. Lei nº 14.754, de 12 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a tributação de aplicações em fundos de investimento no País e da renda auferida por pessoas físicas residentes no País em aplicações financeiras, entidades controladas e *trusts* no exterior; altera as Leis nºs 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 8.668, de 25 de junho de 1993, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); revoga dispositivos das Leis nºs 4.728, de 14 de julho de 1965, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 10.426, de 24 de abril de 2002, 10.892, de 13 de julho de 2004, e 11.033, de 21 de dezembro de 2004, do Decreto-Lei nº 2.287, de 23 de julho de 1986, e das Medidas Provisórias nºs 2.189-49, de 23 de agosto de 2001, e 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 7, 13 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14754.htm. Acesso em: 5 nov. 2025.

46 Percebe-se que os FIDC, ao anteciparem recebíveis, entregam recursos a terceiros, que no caso é o cedente do título, e assim seguem a lógica geral de que sempre que entregar produto a terceiro o fundo será contribuinte de IBS e CBS.

Lina Braga Santini Cooke e Guilherme Fernandes Cooke⁴⁷, considerando o que representa entidades de investimento, concluem:

Sendo assim, de forma, geral, serão tributados os FIDCs que sejam “fundos familiares/empresariais”, ou seja, de apenas um investidor, de uma empresa ou de uma família, cuja gestão se confunde com os interesses pessoais dos cotistas majoritários, enquanto não serão tributados os FIDCs de entidades de investimento, assim classificadas pelas normas acima mencionadas, resumidamente aqueles com regras de gestão profissional e abertos a um amplo leque de investidores – os “fundos de mercado”.

Outra hipótese de tributação prevista aos fundos de investimento, art. 26, § 1º, está na hipótese de realizarem operações com bens imóveis, ocasião em que o legislador oferece o regime regular como opcional⁴⁸, pois pode ser interessante para o modelo em que opera. Porém, o § 6º do mesmo artigo exceptua a possibilidade de escolha pelo regime regular aos FII e Fiagro cujas cotas estiverem alocadas em mais de 95% em a) FII e Fiagro que não seja contribuinte de IBS e CBS; b) fundos de investimento destinado exclusivamente a acolher recursos de benefícios de previdência complementar e planos de seguros de pessoas; e c) entidades de previdência e fundo de pensão no país.

Outrossim, o §5º estabelece hipótese mandatória, na qual os FII e Fiagro serão necessariamente contribuintes pelo regime regular, quando: a) não se enquadrem nas regras para isenção de imposto de renda sobre rendimentos recebidos por cotistas; e b) estiverem sujeitos ao tratamento tributário de uma pessoa jurídica, ocasião em que terão um construtor, incorporador ou sócio com mais de 25% das cotas de participação dos fundos.

47 COOKE, Lina Braga Santin; COOKE, Guilherme Fernandes. A Reforma Tributária e os fundos de investimento. *In*: PEIXOTO, Magalhães Marcelo; LUZES, Cristiano Araújo (coord.). **Reforma Tributária do consumo: tributação dos serviços financeiros – IBS/CBS – LC 214**. São Paulo: MP Editora, 2025, p. 187.

48 “Artigo 26. § 1º Poderão optar pelo regime regular do IBS e da CBS, observado o disposto no § 6º do art. 41 desta Lei Complementar: [...]”

(iii) os fundos de investimento que realizem operações com bens imóveis, observado o disposto no § 6º”. BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Op. cit.

Nesse panorama, resumem-se as hipóteses expressas trazidas pelo legislador da reforma para tributar os fundos de investimento. Entretanto, deve-se ponderar que o regime dos fundos ainda pode sofrer alterações. Isso porque o inciso V, § 1º, inciso III, §§ 5º, 6º e 8º do art. 26 foram vetados pela Presidência da República, sob justificativa de que não há autorização constitucional para afastar os fundos de investimentos do regime de tributação sobre o consumo do IBS e CBS, de modo que os vetos retornaram ao Congresso para apreciação, mantendo-se somente a disposição sobre os fundos de investimento que realizam liquidação de recebíveis (§ 7º)

Lembrando a sistemática do processo legislativo, os vetos presidenciais devolvem a matéria vetada ao Congresso Nacional, que pode mantê-lo ou rejeitá-lo, o que retornará ao texto anterior. Até a elaboração deste artigo, o Congresso somente analisou o veto do inciso V, votando por rejeitá-lo⁴⁹. Assim, no momento, prevalece o dispositivo que afasta a incidência de IBS e CBS aos fundos de investimento, como regra. Em relação aos demais vetos que aguardam apreciação; o Governo e o Congresso articularam acordo para adequar o texto dos dispositivos de modo a conciliá-los com as regras de tributação de rendimentos e ganho de capital dos FII e Fiagro, para trazer maior segurança e clareza, mantendo-se a ideia do texto inicial⁵⁰.

Lina Braga Santini Cooke e Guilherme Fernandes Cooke⁵¹, ao analisarem a situação dos fundos de investimento gerada pelos vetos presidenciais, ponderam:

Ainda, caso os vetos permaneçam, em especial os §§ 5º e 6º e seus respectivos incisos, a ausência de previsão expressa para determinar

49 CONGRESSO NACIONAL. Veto nº 7/2025 (Regulamentação da Reforma Tributária). Veto parcial aposto ao Projeto de Lei Complementar nº 68 de 2024, que “Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária”. **Congresso Nacional**, Brasília, DF, 17 jun. 2025. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/17149>. Acesso em: 3 nov. 2025.

50 BEHNKE, Emilly; NOBERTO, Cristiane. Com acordo, Congresso derruba veto à isenção de novos tributos. **CNN Brasil**, São Paulo, 17 jun. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/com-acordo-congresso-derruba-veto-a-isencao-de-novos-tributos-a-fiagro>. Acesso em: 3 nov. 2025.

51 COOKE; COOKE, op. cit., p. 179.

as hipóteses em que os FIIs e FIAGROs serão ou não considerados contribuintes de IBS gera insegurança jurídica, sujeitando-se a análises interpretativas individuais.

Sem as disposições dos §§ 5º e 6º do art. 26 será necessário analisar, individualmente, a natureza das atividades e o objetivo de cada FII e cada Fiagro para determinar se estão sujeitos (i) ao regime aplicável ao setor imobiliário, caso pratiquem atividade imobiliária de locação e compra e venda; (ii) ao regime especial voltado às financeiras; ou, em último caso, (iii) ao regime regular de contribuição ao IBS e à CBS, com alíquotas cheias”.

Por mais que a situação dos vetos gere insegurança jurídica ao regime dos fundos de investimento, a situação pode ser resolvida com a proposta dos autores, olhando individualmente para as atividades exercidas por cada fundo e, assim, determinando a adequação da tributação pelo regime regular de tributação ou sua não incidência.

Dessa forma, resgatando o art. 3º, § 2º da Lei Complementar nº 214/2025, que possibilita aos fundos de investimento serem fornecedores de serviços financeiros, pode-se concluir que, a depender da atividade exercida pelo fundo, caberá a aplicação do regime de tributação regular. Aplica-se o conceito de que o fundo, ao oferecer utilidade a terceiro não cotista, realizará atividade de intermediação financeira e, por isso, caberia sua classificação como contribuinte de IBS e CBS pelo regime específico de serviços financeiros.

8. ARRANJOS DE PAGAMENTO

A Lei nº 12.865/2013, em seu art. 6º, inciso I, define arranjo de pagamento como conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público aceito por mais de um recebedor, mediante acesso direto pelos usuários finais, pagadores e recebedores⁵².

52 BRASIL. Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013. Autoriza o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 1, 10 out. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12865.htm. Acesso em: 3 nov. 2025.

Simplificando, os arranjos de pagamento facilitam a ocorrência de operações financeiras que circulam dinheiro eletrônico, conectando não apenas pessoas que se conhecem, mas todos que aderem à operação⁵³.

Essa modalidade de serviço também foi incluída no rol de atividades financeiras ou equivalentes sujeitas ao regime específico de tributação pelo IBS e pela CBS, sendo considerados para fins do referido regime todos os arranjos de pagamento relacionados à captura, credenciamento, processamento e liquidação de pagamento e eventuais outros serviços e bens oferecidos como facilitador do pagamento⁵⁴.

As operações de arranjos de pagamento envolvem vários participantes e, nesse contexto, Luciana Ibiapina Lira Aguiar e Nathalia Lury Ohta⁵⁵ identificam aqueles que participam das operações (agentes) e quais são as atividades que realizam (característica e responsabilidade):

Instituidoras de arranjo de pagamento (bandeiras): entidades que estabelecem as regras para funcionamento do arranjo. Exemplo: Visa, Mastercard, Diners, American Expressa e Elo.

Emissores: instituições autorizadas pelas bandeiras a emissão de cartões, mantendo o relacionamento com o portador do cartão.

Credenciador: responsáveis pelo credenciamento de ECs e pela captura de informações entre do cartão, processamento e transmissão das informações entre os ECs, as bandeiras e os emissores de cartão.

53 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Arranjos de Pagamento. Banco Central do Brasil, Brasília, DF, [2019]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/arranjospagamento?ano=2023>. Acesso em: 3 nov. 2025.

54 Os incisos do art. 214, § 1º, incluem como modalidade de arranjo sujeito a IBS e CBS: “I – os serviços de arranjo remunerados pelo credenciado mediante taxa de desconto nas transações de pagamento; II – a locação de terminais eletrônicos e o fornecimento de programas de computador (software) que viabilizam o funcionamento dos arranjos de pagamento; e III – bens e serviços fornecidos pelos instituidores de arranjos de pagamento aos demais participantes do arranjo, ainda que a cobrança não esteja vinculada a cada transação de pagamento; IV – bens e serviços importados das bandeiras de cartões pelos instituidores e participantes de arranjos de pagamentos”. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

55 AGUIAR, Luciana Ibiapina Lira; OHTA, Nathalia Lury. A Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional 132e sua regulamentação: instituições de pagamento. In: PEIXOTO, Magalhães Marcelo; LUZES, Cristiano Araújo (coord.). Reforma Tributária do consumo: tributação dos serviços financeiros – IBS/CBS – LC 214. São Paulo: MP Editora, 2025, p. 233.

Estabelecimentos Comerciais (ECs): lojas que vendem produtos e serviços aos consumidores em geral e que tem o direito ao recebimento dos pagamentos processados no âmbito do arranjo (usuário recebedor).

Portadores dos cartões (consumidores): consumidores em geral, titulares de cartões de débitos ou crédito (usuário pagador).

Registradoras: entidades responsáveis por registrar e manter em seus sistemas as informações de transação por cartão e disponibilizar esse registro para instituições credoras e que não participem na liquidação do pagamento.

Definidos os principais participantes de arranjos de pagamento, define-se como funciona as operações: o consumidor que adquire bens ou serviços de determinado estabelecimento comercial poderá efetuar o pagamento por meio de cartão fornecido por emissor, cartão este que carrega uma bandeira da instituidora de arranjo financeiro, sendo então a operação concretizada pela inserção do cartão em uma “maquininha” disponibilizada pela credenciadora.

Seguindo esse formato, a credenciadora faz a guarda das informações da operação de pagamento e recebe os recursos (integral ou em parcelas). A credenciadora repassa ao estabelecimento o valor dos pagamentos recebidos, independentemente da forma de pagamento eleita pelo consumidor, retendo a remuneração cobrada pelo serviço, o que popularmente é conhecido como “taxa de serviço” do cartão, que divide-se em três taxas diferentes destinadas a: instituidora do arranjo (taxa nomeada de *fee*), credenciadora (taxa nomeada de net-MDR) e emissora (taxa nomeada de intercâmbio).

Compreendido como funcionam as operações de arranjos de pagamentos, observa-se que a receita que será tributada pelas regras do regime específico de arranjos de pagamento é a receita auferida pela credenciadora, nas atividades de captura, processamento e liquidação de transações de pagamento, com exceção das demais modalidades de arranjo, em que será considerado como tomador o destinatário do serviço.

A base de cálculo, nos termos do § 3º do art. 214, é composta pelo valor bruto da remuneração recebida da credenciada pela instituidora do arranjo, somadas as parcelas recebidas de outros participantes dos

arranjos, descontadas as parcelas pagas a eles, os outros participantes. Ou seja, seguindo a lógica da tributação dos serviços financeiros, deverá ser objeto de tributação a receita de fato gerada à credenciadora, que não corresponderá à totalidade de valores que circulam em suas contas, uma vez que circulam todos os valores destinados aos demais participantes do arranjo.

Outra ponderação importante é a possibilidade de a credenciadora atuar na liquidação antecipada de recebíveis (art. 219), adiantando as receitas da operação de compra parcelada aos estabelecimentos comerciais, com a cobrança de um deságio pelo adiantamento do valor. Nessa hipótese, o valor da base de cálculo será apurado pelo valor do desconto concedido ao repasse feito ao estabelecimento, deduzindo-se o valor correspondente à curva de juros futuros da taxa DI, pelo prazo da antecipação.

Nessa segunda hipótese, de antecipação de recebíveis, ainda, será permitida à credenciadora descontar perdas incorridas pelo não pagamento pelo consumidor ou perdas decorrentes de eventual cessão desses créditos a terceiros ou em razão da concessão de descontos, lembrando sempre que a intenção do legislador é tributar o ganho efetivo dos fornecedores de serviços e, portanto, mostra-se adequada a subtração das perdas incorridas para que não haja tributação de valores não recebidos. Inclusive, as perdas poderão ser carregadas para outro período de apuração caso haja negativação da base de cálculo, garantindo-se a tributação apenas da receita obtida. Pela mesma lógica, caso ocorra a recuperação de receitas categorizadas como perdas, também caberá à credenciadora a tributação do valor recuperado.

A LC nº 214/2025 ainda menciona que compõem a base de cálculo do IBS e da CBS os rendimentos obtidos na aplicação de recursos disponíveis nas contas de pagamento, sendo que nesse caso poderá se deduzir da base de cálculo os rendimentos pagos aos titulares das contas.

As disposições autorizam a tomada de créditos pelas credenciadoras ou outros destinatários dos arranjos que forem contribuintes pelo regime regular de IBS e CBS.

E, com relação à alíquota, ainda não foi fixada, porém entende-se que deverá manter a carga tributária atual e obedecer às regras transitórias do art. 233.

Pela lógica do regime específico de se tributar exclusivamente os serviços financeiros, a operação ocorrida entre a EC e o consumidor mantém-se sujeita às normas gerais de incidência previstas naquela natureza de transação. Da mesma forma, são mantidas as relações entre consumidor e bandeira de cartão e consumidor e emissor do cartão.

9. SEGUROS E RESSEGUROS

As sociedades seguradoras desempenham papel relevante para economia de um país, na medida em que assumem prejuízos sofridos pelos segurados em razão de eventos não previstos; oferecendo maior segurança às pessoas e sociedades para assumirem determinadas atividades ou adquirirem bens.

Elisa da Costa Fernandes⁵⁶, ao explicar a relevância das sociedades seguradoras para seus consumidores, resume:

Assim, a utilidade entregue pelas sociedades seguradoras ao segurado (consumidor) é a transferência (ou assunção) do risco: a sociedade seguradora assume um potencial prejuízo futuro, oferecendo em troca proteção financeira, segurança, e tranquilidade ao segurado. Observa-se, portanto, que a obrigação /prestação principal das sociedades seguradoras só se materializa se e quando ocorrer o sinistro (i.e., evento indesejado coberto pelo contrato de seguro).

Além disso, as seguradoras atuam nos mais variados setores da economia – do varejo à produção agrícola, da compra de bens a imóveis, da proteção à saúde à vida as pessoas –, fomentando as atividades de consumo e investimento e, ainda, atenuando os prejuízos em eventuais desastres que causem grande impacto econômico em um território.

Pode-se dizer que as seguradoras não atuam propriamente em atividades de consumo, visto que não vendem um bem e não prestam um serviço, mas atuam na transferência de riscos, oferecendo proteção financeira a perdas futuras e incertas, em troca de prestação pecuniária.

56 FERNANDES, Elisa da Costa. O impacto da reforma da tributação do consumo no Brasil nas operações de seguro. *In*: PEIXOTO, Magalhães Marcelo; LUZES, Cristiano Araújo (coord.). **Reforma Tributária do consumo: tributação dos serviços financeiros – IBS/CBS – LC 214**. São Paulo: MP Editora, 2025, p. 264.

Nesse contexto, considerando a operação de transferência de riscos como financeira, a LC nº 214/2025 incluiu as atividades de seguro, resseguro, previdência complementar e capitalização no regime de tributação específico de serviços financeiros, excluindo, porém, os seguros saúde, que possuem regime próprio.

Salienta-se que a operação tributada pelo regime específico dos seguros é a operação relacionada à contratação da proteção de risco, de modo que não há incidência do IBS e da CBS sobre a indenização paga em caso de sinistro (efetivação do evento incerto que gera prejuízo financeiro).

O art. 223 estabelece que as operações de seguro e resseguros terão como base de cálculo: a) as receitas dos serviços na medida do efetivo recebimento (regime de caixa), que incluem os prêmios dos seguros, cosseguros aceitos e resseguros e de retrocessão; b) as receitas financeiras decorrentes de aplicações de ativos financeiros que garantem provisões técnicas⁵⁷, sendo proporcionalmente consideradas, na razão dos prêmios repassados por segurados não contribuintes de IBS e CBS e, portanto, que não possuem direito ao creditamento; e c) a parcela de reversão de técnica que for retida como receita própria.

Sobre o mecanismo para ratear as receitas de provisões técnicas de contribuintes e não contribuintes de IBS e CBS, pondera-se que a própria legislação pressupõe que haverá desafios, e já prevê que serão observados critérios estabelecidos no regulamento.

Em relação às despesas que poderão ser deduzidas, a legislação enumera: a) despesas com indenizações de seguros de ramos elementares e de pessoas sem cobertura para sobrevivência de segurados, pessoas físicas e jurídicas não contribuintes de IBS e CBS, sujeitas ao regime regular, correspondente ao sinistro pago subtraídos os salvados (bens que ficaram íntegros e não precisam de substituição); b) restituições de prêmios

⁵⁷ Instituições financeiras, seguradoras e entidades de previdência privada são obrigadas por lei e normas da Superintendência de Seguros Privados (Susep) e Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) a manter uma reserva de recursos (provisões técnicas) para honrar compromissos futuros, como pagamento de indenizações, aposentadorias e pensões. Essas reservas precisam ser lastreadas por ativos financeiros garantidores (títulos públicos, debêntures, ações etc.), que naturalmente geram receitas financeiras (juros, dividendos, rendimentos).

computados como receitas (inclusive cancelados); c) pagamentos referentes a serviços de intermediação de seguros e resseguros; d) prêmio das operações de cosseguro cedidos; e e) parcela de prêmio destinado à constituição de posição ou reserva técnica referente a seguro resgatável.

A alíquota aplicada aos seguros será uniforme em todo território e incidirá sobre a soma das receitas subtraídas as despesas, conforme acima especificado, observando o regime de transição. Igualmente, para se evitar a oneração do setor com o novo regime, há previsão legal afastando a incidência de Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre as operações de seguros, conforme a cadeia temporal de incidência do IBS e da CBS.

Os segurados que sejam contribuintes pelo regime regular de consumo poderão aproveitar dos créditos gerados com a tributação do prêmio, em regime de caixa, ou seja, de acordo com o efetivo pagamento do tributo.

Chama atenção a forma de definição da base de cálculo do IBS e da CBS proposta aos seguros, pois não mantém a regra de se tributar a margem de lucro, como ocorre nos demais serviços financeiros. A escolha do legislador por essa “fórmula” não tem causa em eventual contabilização da diferença entre os prêmios e indenizações pagas no período – o que seria possível –; a dificuldade encontrada seria em proporcionalizar, entre os segurados, o valor de tributação correspondente à cada operação, na medida em que a indenização depende de evento futuro e incerto, da mesma forma que as indenizações consideradas na dedução da base correspondem a pagamentos realizados somente para alguns segurados.

Assim, para garantir que as operações de seguros de contribuintes de IBS e CBS gerem créditos aos tomadores do serviço, alterou-se a lógica de composição da base de cálculo, tributando-se os prêmios e não a margem de lucro, permitindo a apuração dos créditos fiscais do segurado. Helio de Mello⁵⁸, ao tratar dessa sistemática, faz uma elogiosa análise, concluindo que gera uma neutralidade vertical:

Nessa sistemática, as seguradoras, em suas operações com contribuintes do regime regular, serão tributadas não pela margem, mas com base nos prêmios por elas recebidos, sem dedução das indenizações. Essa

58 MELLO, 2025b, p. 539.

sobretributação, contudo, é compensada pelo ‘sobrecrédito’ permitido ao segurado, que também é baseado no prêmio e não na margem, restando totalmente desoneradas as operações com seguros no meio da cadeia econômica, o que proporciona plena neutralidade vertical.

A legislação prevê, ainda, aplicação de alíquota zero para as operações com resseguros e retrocessão, que são operações que ocorrem necessariamente entre partes do regime regular. Embora a aplicação de alíquota zero possa gerar onerosidade da cadeia, nessas hipóteses, as partes podem fazer uma repactuação contratual, ajustando os preços para balancear os custos.

10. CONCLUSÃO

Baseada na criação de um regime específico de tributação para os serviços financeiros, no contexto do novo sistema de consumo instituído pela EC nº 132/2023 e regulamentado pela LC nº 214/2025, representou-se um dos capítulos mais desafiadores da Reforma Tributária. O legislador buscou conciliar a coerência do modelo de IVA dual, assentado na simplicidade e na neutralidade, com as peculiaridades estruturais de um setor que opera essencialmente sobre fluxos de crédito e risco – e não sobre bens tangíveis.

Ao eleger o *spread* como base de incidência do IBS e da CBS, o Brasil inaugura um modelo singular no cenário mundial, aproximando-se da lógica de tributação do PIS/Cofins, mas corrigindo suas deficiências cumulativas. A proposta reflete um esforço de equilíbrio entre eficiência arrecadatória e funcionalidade econômica, permitindo o aproveitamento de créditos pelos tomadores e preservando, em tese, a competitividade das instituições financeiras.

Todavia, a operacionalização prática do regime demandará regulamentação precisa e coordenação entre os entes tributantes, sob pena de comprometer a neutralidade pretendida. Questões como a definição da base de cálculo nas diversas modalidades de intermediação, a compatibilização entre regimes de caixa e competência e o tratamento dos fundos de investimento ainda carecem de amadurecimento técnico e de consolidação jurisprudencial.

Mais do que um ajuste fiscal, o regime específico traduz um reposicionamento institucional do sistema financeiro dentro da lógica tributária brasileira: de contribuinte “anômalo” e apartado das regras gerais, para agente integrado à dinâmica da tributação sobre o consumo. Seu êxito dependerá não apenas da clareza normativa, mas também da capacidade do Estado de garantir previsibilidade, estabilidade e justiça fiscal – fundamentos indispensáveis para que o sistema financeiro continue cumprindo seu papel de fomentar o investimento e o desenvolvimento econômico do consumo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Luciana Ibiapina Lira; OHTA, Nathalia Lury. A Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional 132e sua regulamentação: instituições de pagamento. *In*: PEIXOTO, Magalhães Marcelo; LUZES, Cristiano Araújo (coord.). **Reforma Tributária do consumo: tributação dos serviços financeiros – IBS/CBS – LC 214**. São Paulo: MP Editora, 2025. p. 233.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sistema Financeiro Nacional (SFN). **Banco Central do Brasil**, Brasília, DF, [2015]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sfn>. Acesso em: 3 nov. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Arranjos de Pagamento. **Banco Central do Brasil**, Brasília, DF, [2019]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/arranjospagamento?ano=2023>. Acesso em: 3 nov. 2025.

BEHNKE, Emilly; NOBERTO, Cristiane. Com acordo, Congresso derruba veto à isenção de novos tributos. **CNN Brasil**, São Paulo, 17 jun. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/com-acordo-congresso-derruba-veto-a-isencao-de-novos-tributos-a-fiagro>. Acesso em: 3 nov. 2025.

BISPO, Helio Wellinson Gois. Reforma tributária sobre o consumo: definição de serviços financeiros e sujeição passiva. *In*: PEIXOTO, Magalhães Marcelo; LUZES, Cristiano Araújo (coord.). **Reforma Tributária do consumo: tributação dos serviços financeiros – IBS/CBS – LC 214**. São Paulo: MP Editora, 2025. p. 125.

BRASIL. Comissão de Valores Imobiliários. **Resolução CVM nº 21, de 25 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre o exercício profissional de

administração de carteiras de valores mobiliários e revoga a Instrução CVM nº 426, de 28 de dezembro de 2005, a Instrução CVM nº 557, de 27 de janeiro de 2015, a Instrução CVM nº 558, de 26 de março de 2015, a Instrução CVM nº 597, de 26 de abril de 2018, a Deliberação CVM nº 51, de 25 de junho de 1987, a Deliberação CVM nº 740, de 11 de novembro de 2015 e a Deliberação CVM nº 764, de 4 de abril de 2017. Brasília, DF: CVM, 2021. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/resolucoes/anexos/001/resol-021consolid.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. Comissão de Valores Imobiliários. **Resolução CVM nº 175, de 23 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a constituição, o funcionamento e a divulgação de informações dos fundos de investimento, bem como sobre a prestação de serviços para os fundos, e revoga as normas que especifica.. Brasília, DF: CVM, 2022. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/resolucoes/anexos/100/resol-175consolid.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1988. Altera a Legislação Tributária Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2, 28 nov. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9718.htm. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.099, de 12 de setembro de 1974. Dispõe sobre o tratamento tributário das operações de arrendamento mercantil e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6099.htm. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993. Dispõe sobre a constituição e o regime tributário dos Fundos de Investimento Imobiliário e dos Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (Fiagro); e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.130, de 2021). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8668.htm. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.198, de 14 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a regulação, fiscalização e supervisão dos mercados de títulos ou contratos de investimento coletivo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 fev. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110198.htm. Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008. Dispõe sobre o Sistema de Consórcio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 3, 9 out. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111795.htm. Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013. Autoriza o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol [...] e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 10 out. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112865.htm. Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.754, de 12 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a tributação de aplicações em fundos de investimento no País e da renda auferida por pessoas físicas residentes no País em aplicações financeiras, entidades controladas e *trusts* no exterior; altera as Leis nºs 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 8.668, de 25 de junho de 1993, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); revoga dispositivos das Leis nºs 4.728, de 14 de julho de 1965, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 10.426, de 24 de abril de 2002, 10.892, de 13 de julho de 2004, e 11.033, de 21 de dezembro de 2004, do Decreto-Lei nº 2.287, de 23 de julho de 1986, e das Medidas Provisórias nºs 2.189-49, de 23 de agosto de 2001, e 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 7, 13 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114754.htm. Acesso em: 5 nov. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária.. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

CONGRESSO NACIONAL. Veto nº 7/2025 (Regulamentação da Reforma Tributária). Veto parcial aposto ao Projeto de Lei Complementar nº 68 de 2024, que “Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária”. **Congresso Nacional**, Brasília, DF, 17 jun. 2025. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/17149>. Acesso em: 3 nov. 2025.

COOKE, Lina Braga Santin; COOKE, Guilherme Fernandes. A Reforma Tributária e os fundos de investimento. *In*: PEIXOTO, Magalhães Marcelo; LUZES, Cristiano Araújo (coord.). **Reforma Tributária do consumo: tributação dos serviços financeiros – IBS/CBS – LC 214**. São Paulo: MP Editora, 2025.

FERNANDES, Elisa da Costa. O impacto da reforma da tributação do consumo no Brasil nas operações de seguro. *In*: PEIXOTO, Magalhães Marcelo; LUZES, Cristiano Araújo (coord.). **Reforma Tributária do consumo: tributação dos serviços financeiros – IBS/CBS – LC 214**. São Paulo: MP Editora, 2025. p. 264.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **LC 214/2025 comentada: Reforma Tributária – IBS, CBS e IS**. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025.

MELLO, Helio de. A tributação de serviços financeiros pelo IVA no direito comparado. Na literatura e na Reforma Tributária. *In*: PEIXOTO, Magalhães Marcelo; LUZES, Cristiano Araújo (coord.). **Reforma Tributária do consumo: tributação dos serviços financeiros – IBS/CBS – LC 214**. São Paulo: MP Editora, 2025a. p. 25.

MELLO, Helio de. Tributação de serviços financeiros: inovação mundial. *In*: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord). **Análise e comentário sobre a Reforma Tributária do Brasil: EC 132/2023 e LC 214/2025**. São Paulo: Editora JusPodium, 2025b.

MENON, André *et al.* Congresso realiza a análise parcial dos vetos à LC 214/25. **Machado Meyer Advogados**, São Paulo, 18 jun. 2025. Disponível em: <https://www.machadomeyer.com.br/pt/inteligencia-juridica/publicacoes-ij/tributario-ij/congresso-realiza-a-analise-parcial-dos-vetos-da-lc-214-25>. Acesso em: 3 nov. 2025.

MURAYAMA, Janssen; VALENÇA, Mariana. Mudanças na tributação do setor financeiro com a Reforma Tributária. **ConJur**, São Paulo, 20 jun. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jun-20/mudancas-na-tributacao-do-setor-financeiro-com-a-reforma-tributaria>. Acesso em: 3 nov. 2025.

PINTO, Alexandre Evaristo. O tratamento diferenciado ao setor financeiro e a Reforma Tributária. *In*: PEIXOTO, Magalhães Marcelo; LUZES, Cristiano Araújo (coord.). **Reforma Tributária do consumo: tributação dos serviços financeiros – IBS/CBS – LC 214**. São Paulo: MP Editora, 2025. p. 67.

SONEGO, Atila Nedi Leão. Arrendamento Mercantil. *In*: PEIXOTO, Magalhães Marcelo; LUZES, Cristiano Araújo (coord.). **Reforma Tributária do consumo: tributação dos serviços financeiros – IBS/CBS – LC 214**. São Paulo: MP Editora, 2025. p. 147.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Municípios e Distrito Federal podem cobrar ISS nas operações de leasing. STF, Brasília, DF, 2 dez. 2009. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/municipios-e-distrito-federal-podem-cobrar-iss-nas-operacoes-de-leasing>. Acesso em: 3 nov. 2025.

WEBINAR Reforma Tributária e instituições financeiras. [S. l.: s. n.], 2010. 1 vídeo (120 min). Publicado pelo canal Tax&Women. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OPEnXv0WdTU>. Acesso em: 3 nov. 2025.

DEVOLUÇÃO PERSONALIZADA DO IBS E DA CBS (CASHBACK): REDISTRIBUTIVIDADE LIMITADA E REGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA EM UMA SOCIEDADE PROFUNDAMENTE DESIGUAL

Thiago Oliveira de Matos¹

SUMÁRIO: 1. Devolução personalizada dos tributos sobre o consumo: *cashback*; 1.1 Limitações do *cashback*; 2. Desoneração fiscal que não alcança os mais pobres; 3. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO: O presente artigo promove uma análise sobre a limitação das medidas adotadas no movimento de Reforma Tributária em relação à atenuação dos efeitos de um sistema tributário altamente regressivo e não distributivo. O objetivo desta análise é promover uma reflexão acerca da baixa efetividade da devolução personalizada do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) (*cashback*) em um cenário econômico caracterizado por profundas desigualdades na distribuição de riquezas, associado a um sistema fiscal que manterá a pressão da carga tributária sobre a base de consumo, continuando a exigir maior esforço financeiro das classes econômicas com menor capacidade contributiva.

Palavras-chave: *Cashback*. Regressividade. Desigualdade.

1 Procurador do Estado de São Paulo desde 2010. Subprocurador Geral Adjunto do Contencioso Tributário-Fiscal. Mestre em Direito Tributário (FGV-SP). Especialista em Direito Constitucional e Administrativo (Escola Paulista de Direito). Especialista em Ciência e Análise de Dados (USP-ESALQ). Autor do livro: *Interação entre órgãos fiscais na redução do tax gap: regime de trocas e aproveitamentos, eficiência tributária e combate à ilicitude fiscal na experiência do Estado de São Paulo*.

1. DEVOLUÇÃO PERSONALIZADA DOS TRIBUTOS SOBRE O CONSUMO: CASHBACK

Considerando o reconhecido caráter regressivo do modelo tributário brasileiro, a reforma da tributação sobre o consumo não avançou no desejável redimensionamento redistributivo do percentual da carga fiscal em relação às suas bases de incidência. Caso a carga dos tributos sobre o consumo não sofra alterações, como espera o Ministério da Fazenda², a regressividade continuará a marcar o sistema tributário nacional. Estará mantido o disfuncional modelo em que a tributação sobre renda e propriedade se manifesta em patamares muito menores quando comparados à incidência fiscal sobre bens e serviços.

A Tabela 1³, constante de estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em junho de 2022, destaca os percentuais referentes às bases de incidência tributária em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e das Américas do Norte e do Sul, incluindo o Brasil.

-
- 2 Em manual de perguntas e respostas elaborado pelo Ministério da Fazenda, consta a afirmação de que “a Reforma vai manter a carga tributária total sobre o consumo, mas como será adotada uma alíquota-padrão e haverá uma quantidade limitada de regimes favorecidos, os preços de alguns produtos e serviços podem cair e de outros podem subir. A transição para o novo modelo tributário prevista na reforma assegura que eventuais ajustes nos preços ocorram de forma gradual no tempo”. ASSESSORIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Reforma Tributária: perguntas e respostas**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2023.
 - 3 CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. **Ipea**, Brasília, DF, Nota Técnica n. 54, jun. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/2c3ecc42-996f-4b55-a44b-32f845b77bda/content>. Acesso em: 4 dez. 2025.

Tabela 1 – Arrecadação tributária pelo PIB, por categoria de imposto, 2019 (em %)

	Carga tributária	Imposto de Renda		Contribuição social		Propriedade	Bens e serviços			
		Indivíduos	Empresas	Trabalhador	Empregador		Gerais	Específicos	Uso de veículos	Tarifa aduaneira
Austrália	27,7	11,6	4,8	n.d.	n.d.	2,7	3,3	2,9	0,5	1,0
Bélgica	42,7	11,3	3,7	5,3	7,9	3,4	6,7	3,6	0,4	0,4
Canadá	33,8	12,2	4,2	2,1	3,4	3,9	4,8	2,5	0,2	0,2
França	44,9	9,3	2,2	4,8	8,6	3,9	7,9	3,9	0,0	0,1
Alemanha	38,6	10,6	2,0	7,8	5,6	1,1	7,0	2,7	0,3	0,2
Itália	42,4	11,0	2,0	4,4	6,0	2,4	6,2	4,3	0,4	0,1
Japão	31,4	5,9	3,8	6,9	3,3	2,6	4,2	1,6	0,0	0,2
Coreia do Sul	27,3	4,8	4,3	4,0	6,8	3,1	4,3	2,4	0,0	0,4
Holanda	39,3	8,5	3,7	8,1	6,2	1,5	7,2	3,7	0,7	0,3
Noruega	39,9	10,4	5,9	4,4	5,8	1,3	8,6	2,5	0,2	0,1
Polônia	35,1	5,3	2,2	8,1	9,4	1,3	7,9	4,4	0,0	0,2
Portugal	34,5	6,4	3,1	3,8	5,8	1,4	8,8	4,3	0,3	0,1
Espanha	34,7	7,9	2,1	3,2	3,0	2,5	6,5	2,7	0,2	0,2
Suécia	42,8	12,3	3,0	2,6	9,5	0,9	9,1	2,6	0,4	0,1
Suíça	27,4	8,4	3,1	3,4	3,8	2,1	3,1	1,6	0,0	0,2
Reino Unido	32,7	9,0	2,3	2,7	5,2	4,1	7,0	3,4	0,3	0,2
Estados Unidos	25,0	10,3	1,3	3,1	3,3	2,9	2,0	1,8	0,2	0,4
Argentina	28,7	2,0	2,8	2,4	5,4	2,6	10,8	4,0	0,3	0,8
Chile	20,9	1,5	4,9	1,5	0,0	1,1	8,3	1,9	0,0	0,2
Colômbia	19,7	1,3	4,7	0,5	1,4	1,8	6,7	1,6	0,2	0,4
México	16,4	3,4	3,3	0,5	1,8	0,3	3,8	2,3	0,1	0,3
Brasil	33,1	3,0	2,9	2,1	6,4	1,5	12,1	1,4	0,7 ¹	0,6
Média da OCDE-17	35,3	9,1	3,2	4,7	5,9	2,4	6,2	3,0	0,2	0,3
Média da América Latina-5	23,8	2,2	3,7	1,4	3,0	1,5	8,3	2,2	0,3	0,5
Código da OCDE	-	1100	1200	2100 + 2300	2200 + 3000	4000	5110	5120	5211 + 5212	5123

Fonte: CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. Ipea, Brasília, DF, Nota Técnica n. 54, jun. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/2c3ecc42-996f-4b55-a44b-32f845b77bda/content>. Acesso em: 4 dez. 2025.

Aponta o citado estudo que “a arrecadação dos impostos sobre a propriedade nos países de economias avançadas da OCDE (2,4% do Produto Interno Bruto - PIB) está em nível 60% superior ao do Brasil (1,5%) [...]”. Além disso, “o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), que engloba a tributação de salários, dividendos, aluguéis e ganhos de capital dos indivíduos, foi o grande diferencial entre os países avançados da OCDE (9%) e os latino-americanos (2% a 3%, inclusive o Brasil)”. Isso denota que “se deve fortalecer o imposto de renda pessoal, deixando-o mais progressivo, de modo a aumentar sua arrecadação entre os detentores de altas rendas de capital”⁴.

O Ipea conclui, ainda, que “a arrecadação dos impostos sobre o consumo foi aproximadamente 50% superior no Brasil (14,8% do PIB)

4 Ibid., p. 21.

que a média dos países de economias avançadas da OCDE (9,7% do PIB)”, o que aponta para a necessidade de uma “recomposição da carga tributária brasileira com ênfase na tributação sobre renda e propriedade e na redução da tributação sobre bens e serviços”⁵.

Em uma tentativa de compensar a inalteração dos percentuais de incidência fiscal sobre bens e serviços, a reforma tributária contemplou a figura da devolução personalizada dos tributos sobre o consumo (*cashback*).

O instituto, presente em países como Uruguai, Equador e Colômbia, beneficiaria as camadas sociais mais vulneráveis em um modelo fiscal essencialmente regressivo: os mais pobres, que revertem em consumo a quase totalidade – ou totalidade, de sua renda. Gastos com alimentação, medicamentos, vestuário, transporte e aluguel, entre outros, traduzem o desembolso dos estamentos mais empobrecidos da sociedade brasileira. Além disso, as camadas mais pobres também não são, em regra, proprietárias de bens e tampouco têm capacidade efetiva de poupança. Logo, são proporcionalmente mais tributadas do que as classes mais ricas, não obstante ostentem muito menor capacidade contributiva.

A devolução personalizada do tributo é idealmente positiva, mas, na prática, ainda insuficiente para garantir uma redistribuição efetiva da carga tributária.

1.1 Limitações do *cashback*

O *cashback* exclui pessoas com renda familiar *per capita* superior a meio salário mínimo (atualmente R\$ 706,00), nos termos do art. 113, inciso I, da Lei Complementar (LC) 214/2025⁶. Porém, acima desse patamar há, indiscutivelmente, grupos que permanecem social e economicamente vulneráveis, não alcançados pela devolução⁷.

5 CARVALHO JUNIOR, op. cit.

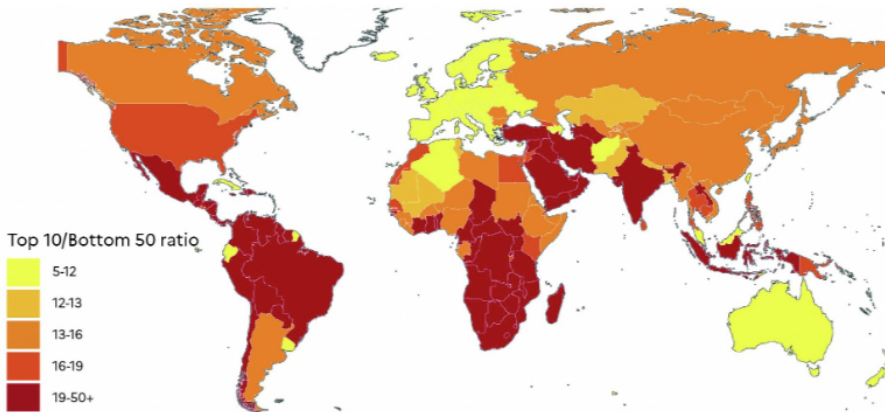
6 “Art. 113. O destinatário das devoluções previstas neste Capítulo será aquele responsável por unidade familiar de família de baixa renda cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), conforme o art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, ou por norma equivalente que a suceder, e que observar, cumulativamente, os seguintes requisitos:
I – possuir renda familiar mensal *per capita* de até meio salário-mínimo nacional; [...]”. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 3 nov. 2025.

7 “Art. 118. O percentual a ser aplicado nos termos do art. 117 desta Lei Complementar será de:

Em países como o Brasil, reconhecido por uma extremada desigualdade na distribuição de renda, e no qual o topo da pirâmide econômica é formado por grupo diminuto de indivíduos que concentram grande parte das riquezas nacionais, medidas limitadas como essa pouco influem na distorção causada pela tributação concentrada na base de consumo.

Em estudo realizado pelo *World Inequality Lab* no ano de 2022, nomeado *World Inequality Report*, apurou-se que no Brasil “os 50% mais pobres ganham 29 vezes menos do que os 10% mais ricos”. Em países como a França, esse número equivale a 7 vezes⁸:

Figura 1 – Disparidades de renda entre os dez mais ricos e os cinquenta mais pobres ao redor do mundo, 2021



Interpretation: In Brazil, the bottom 50% earns 29 times less than the top 10%. The value is 7 in France. Income is measured after pension and unemployment benefits are received by individuals, but before other taxes they pay and transfers they receive. **Sources and series:** *wir2022.wid.world/methodology*.

Fonte: CHANCEL, Lucas *et al.* *World Inequality Report 2022*. Paris: World Inequality Lab, 2021.

Levantamento feito pela Oxfam Brasil no ano de 2015 apontou a seguinte distribuição de renda no Brasil⁹ (Gráfico 1).

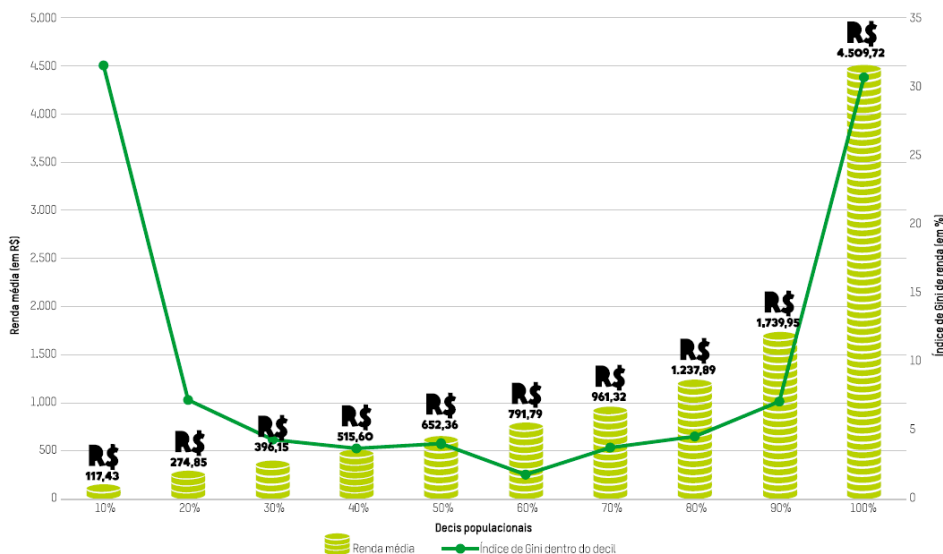
I – 100% (cem por cento) para a CBS e 20% (vinte por cento) para o IBS na aquisição de botijão de até 13 kg (treze quilogramas) de gás liquefeito de petróleo, nas operações de fornecimento domiciliar de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e gás canalizado e nas operações de fornecimento de telecomunicações; e

II – 20% (vinte por cento) para a CBS e para o IBS, nos demais casos”. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

8 CHANCEL, Lucas *et al.* *World Inequality Report 2022*. Paris: World Inequality Lab, 2021.

9 GEORGES, Rafael; MAIA, Katia. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017.

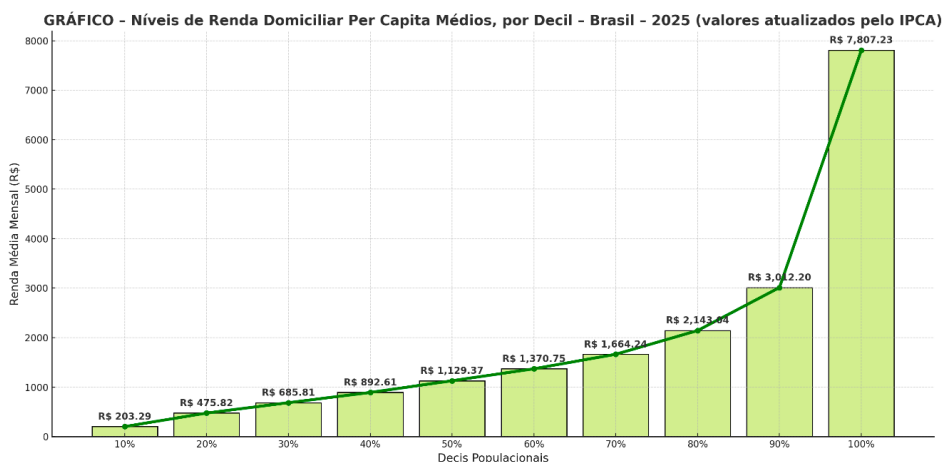
Gráfico 1 – Níveis de renda domiciliar *per capita* médios, por decil, 2015 (em R\$)



Fonte: GEORGES, Rafael; MAIA, Katia. A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017.

Atualizando tais valores pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), teríamos a seguinte distribuição em 2025:

Gráfico 2 – Níveis de renda domiciliar *per capita* médios, por decil, 2025 (em R\$, valores atualizados pelo IPCA)



Fonte: o autor.

No modelo de *cashback* aprovado, apenas os três primeiros decis de renda seriam alcançados pela devolução percentual (não total) do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS)¹⁰. Não se ignora, no entanto, o abismo existente quando comparadas as faixas compreendidas entre o quarto e o oitavo decil e a faixa dos 10% mais ricos. Estes têm renda, em média, maior do que o dobro do nono decil. Vejamos a razão entre a renda dos 10% mais ricos e as demais faixas de renda na Tabela 2.

Tabela 2 – Relação de renda por decil em relação ao top 10%

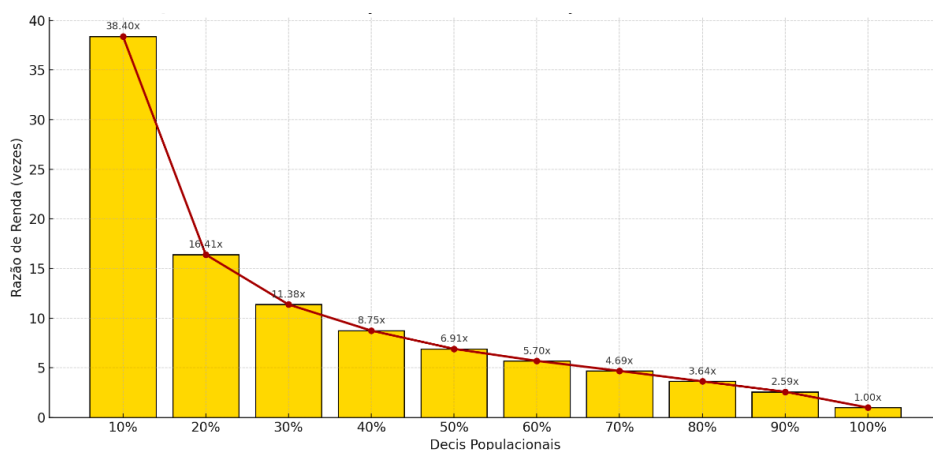
	Decil	Renda_2025	Razao_para_top10
1	10%	203.29	38.4
2	20%	475.82	16.41
3	30%	685.81	11.38
4	40%	892.61	8.75
5	50%	1129.37	6.91
6	60%	1370.75	5.7
7	70%	1664.24	4.69
8	80%	2143.04	3.64
9	90%	3012.2	2.59
10	100%	7807.23	1.0

Em comparação, vê-se que os 10% mais ricos têm renda 38,4 vezes maior que os 10% mais pobres, 16,4 vezes maior que os 20% mais pobres

10 A CBS, como visto, será restituída em 100%, e o IBS em 20%, “na aquisição de botijão de até 13 kg (treze quilogramas) de gás liquefeito de petróleo, nas operações de fornecimento domiciliar de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e gás canalizado e nas operações de fornecimento de telecomunicações”, conforme o art. 118, inciso I, da LC 214/2025. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

e 2,6 vezes superior aos que figuram no nono decil. E não obstante essa concentração da renda nos dois decis do topo da escala, apenas 30% da população brasileira (os 30% mais pobres) estão compreendidos no limite de renda *per capita* mensal de R\$ 706,00, sendo, desse modo, elegíveis ao *cashback* conforme estabelecido na LC 214/2025. A relação das camadas de renda pode ser vislumbrada também no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Relação de renda por decil a partir dos 10% mais ricos



Considerando os valores atualizados das faixas de renda nacional, temos que os 50% mais pobres detêm apenas 17,5% da renda total, mas nem todos se beneficiam do *cashback*, mantendo-se a pressão tributária sobre o consumo das camadas economicamente menos favorecidas já a partir do quarto decil (renda domiciliar *per capita* de R\$ 892,61).

Famílias com renda *per capita* entre R\$ 706,00 e R\$ 1.129,37 (entre o quarto e quinto decil), por exemplo, continuam em situação de vulnerabilidade econômica (leia-se: baixa capacidade contributiva), mas são excluídas do benefício, continuando a arcar, de fato, com a totalidade da carga tributária sobre aquilo que consomem.

Tal limitação reduz o alcance redistributivo da política fiscal que norteia, ao menos em tese, o *cashback*, comprometendo seu potencial de redução das desigualdades e, além disso, com poucos efeitos práticos sobre a regressividade do sistema tributário.

2. DESONERAÇÃO FISCAL QUE NÃO ALCANÇA OS MAIS POBRES

Ao lado dos tímidos efeitos do *cashback* sobre a regressividade tributária que atinge preponderantemente as camadas mais pobres, vale destacar que a LC 214/2025¹¹ previu a redução, em 30%, das alíquotas do IBS e da CBS sobre a prestação de serviços consumidos, essencialmente, pelas classes média e alta.

Entre os serviços eleitos para a redução de alíquotas, destacam-se as atividades exercidas por advogados, arquitetos, profissionais de educação, médicos veterinários e profissionais de relações públicas. Tais atividades, de regra, não são acessadas pelas classes economicamente vulneráveis.

As desonerações fiscais sobre o consumo são indiscutivelmente bem-vindas. Porém, é preciso reconhecer que a redução da carga tributária no caso em questão favorece essencialmente as classes dotadas de maior capacidade contributiva, não beneficiando as camadas menos abastadas.

11 “Art. 127. Ficam reduzidas em 30% (trinta por cento) as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre a prestação de serviços pelos seguintes profissionais, que exercerem atividades intelectuais de natureza científica, literária ou artística, submetidas à fiscalização por conselho profissional:

I – administradores;

II – advogados;

III – arquitetos e urbanistas;

IV – assistentes sociais;

V – bibliotecários;

VI – biólogos;

VII – contabilistas;

VIII – economistas;

IX – economistas domésticos;

X – profissionais de educação física;

XI – engenheiros e agrônomos;

XII – estatísticos;

XIII – médicos veterinários e zootecnistas;

XIV – museólogos;

XV – químicos;

XVI – profissionais de relações públicas;

XVII – técnicos industriais; e

XVIII – técnicos agrícolas”. BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Op. cit.

Trazemos à luz essa discussão porque, ao lado das apontadas limitações do *cashback*, o dispositivo em questão parece indicar a despreocupação da reforma tributária brasileira com a construção de um modelo fiscal verdadeiramente progressivo. Se de um lado o *cashback* pode ser anunciado como um benefício aos mais pobres, com vistas a atenuar a regressividade fiscal, uma análise mais ampla pode sugerir que nada, ou muito pouco, mudou.

Mantém-se, com essas claras diretrizes legais, um sistema no qual as classes econômicas com menor capacidade contributiva continuam a suportar, proporcionalmente, a maior carga de tributação do país, concentrada no consumo.

3. CONCLUSÃO

Apesar de a devolução personalizada dos tributos sobre o consumo se apresentar como um avanço quando comparado ao sistema anterior, uma análise mais abrangente envolvendo as faixas e a concentração de renda nacionais, a manutenção dos percentuais da tributação sobre o consumo e as medidas legais de desoneração que não beneficiam as classes economicamente mais vulneráveis parece apontar para o alcance limitado do *cashback*. Os impactos são diminutos sobre a disfuncionalidade do sistema tributário em termos redistributivos e, ainda, com tímidos avanços sobre a regressividade fiscal.

É preciso avançar, e muito. Revisitar a projeção da tributação sobre propriedade e renda, repensar desonerações e ampliar o *cashback* são medidas essenciais para um sistema tributário mais justo, economicamente sustentável e verdadeiramente progressivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSESSORIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Reforma Tributária: perguntas e respostas**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 3 nov. 2025.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. **Ipea**, Brasília, DF, Nota Técnica n. 54, jun. 2022.

CHANCEL, Lucas *et al.* **World Inequality Report 2022**. Paris: World Inequality Lab, 2021.

GEORGES, Rafael; MAIA, Katia. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017.