COORDENADORES
Luís Flávio Neto
Leonardo Aguirra de Andrade

IBDT / NUPEM
SÉRIE REFORMA TRIBUTÁRIA

Reforma Tributária do Consumo

Considerações sobre a Lei Complementar n. 214/2025 e Análises Comparadas

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO

Reforma Tributária do Consumo

Considerações sobre a Lei Complementar n. 214/2025 e Análises Comparadas

COORDENADORES
Luís Flávio Neto
Leonardo Aguirra de Andrade

IBDT / NUPEM
SÉRIE REFORMA TRIBUTÁRIA

Reforma Tributária do Consumo

Considerações sobre a Lei Complementar n. 214/2025 e Análises Comparadas

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO

São Paulo – 2026

© Luís Flávio Neto / Leonardo Aguirra de Andrade (coords.)

Todos os direitos desta edição reservados.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO

Rua Padre João Manuel, 755 – 4º Andar

CEP 01411-001 – São Paulo – Fone/WhatsApp: (11) 3105-8206

e-mail: ibdt@ibdt.org.br *site*: www.ibdt.org.br

Diretoria

Presidente: Luís Eduardo Schoueri

Vice-Presidente: João Francisco Bianco

Diretor Administrativo e Financeiro: Rodrigo Maito da Silveira

Diretores Executivos: Bruno Fajersztajn, Fernando Aurelio Zilveti, José Maria Arruda de Andrade, Luís Flávio Neto e Martha Toribio Leão

Conselho Deliberativo: Fabiana Carsoni Alves Fernandes da Silva, Leonardo Aguirra de Andrade, Mara Eugênia Buonanno Caramico, Michell Przepiorka, Paulo Victor Vieira da Rocha, Ricardo Maito da Silveira, Salvador Cândido Brandão Junior e Victor Borges Polizelli

Conselho Editorial Nacional: Fernando Aurelio Zilveti (Instituto Brasileiro de Direito Tributário/ SP), Humberto Ávila (Universidade de São Paulo/SP), João Francisco Bianco (Instituto Brasileiro de Direito Tributário/SP), Luís Eduardo Schoueri (Universidade de São Paulo/SP), Paulo Celso Bergstrom Bonilha (Universidade de São Paulo/SP), Ricardo Mariz de Oliveira (Instituto Brasileiro de Direito Tributário/SP), Roberto Ferraz (Pontifícia Universidade Católica do Paraná/PR), Roberto Quiroga Mosquera (Universidade de São Paulo/ SP) e Walter Piva Rodrigues (Universidade de São Paulo/SP)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

FLÁVIO NETO, Luís; ANDRADE, Leonardo Aguirra de (coords.)

R256 Reforma tributária do consumo: considerações sobre a Lei Complementar n. 214/2025 e análises comparadas. – IBDT / NUPEM – São Paulo, SP: IBDT, 2026. (Série Reforma Tributária).

472 p.

ISBN e-PUB 978-85-93713-48-4

1. Direito Tributário 2. Reforma Tributária do Consumo 3. Brasil

I. Luís Flávio Neto II. Leonardo Aguirra de Andrade III. NUPEM IV. IBDT V. Título.

DORIS 341.39

Índice para catálogo sistemático:

1. Direito Tributário: Brasil

2. Reforma Tributária do Consumo: Brasil

Revisão: Sabrina Dupim Moriki / *Editoração*: Nelson Mitsuhashi

Sumário

Apresentação

Os Regimes de Bens de Capital: uma Análise de Finalidade

Álvaro Luis Ribeiro Reis

Gustavo Carrile da Silva

Gustavo Gonçalves Vettori

Leonardo Maués de Freitas

Contributo para o Controle de Efeitos do Imposto Seletivo Brasileiro a partir da Experiência Mexicana

Ana Claudia Borges de Oliveira

Bárbara Azevedo Naves

Fernanda Mattos Mendonça

Martha Leão

O Desafio do Split Payment: Lições da Experiência Internacional para o Modelo Brasileiro

Ana Claudia Utumi

Carlos Renner Cardoso Bentes Costa

Lorena Cavalcante Lopes

Raphaela Conte

Precedentes da Suprema Corte do Canadá sobre a Formação de Preços na Tributação

Fernando Zilveti

Aline Arrais de Moura

Ester dos Santos Borges

Willians Cardoso

Bens e Serviços de Uso ou Consumo Pessoal

Giovanna Maschietto Guerra

João Aldinucci

Ramon Tomazela

Ruy Campos

A Tributação dos Serviços Financeiros Remunerados por Tarifas e Comissões na Reforma Tributária Brasileira: uma Análise de Direito Comparado com a União Europeia e a África do Sul

Helio de Mello

Rodolfo Paolo Costa de Souza

Amanda Silva Bezerra

Análise Comparativa do Princípio do Destino na Tributação do Consumo: uma Comparação entre Brasil, Canadá, México e União Europeia

João Batista Brandão Neto

Rodrigo Alexandre Lazaro Pinto

Leonardo Aguirra de Andrade

Tributação ESG no Direito Comparado – Modelos de Governança Fiscal Sustentável

Kelzer Schneider Hernandes

Taíla Teloeken

Talita Rodrigues de Barros

João Dácio Rolim

Da Lista Taxativa à Categoria Terapêutica: Tributação de Medicamentos no IBS e na CBS

Luís Flávio Neto

Cristiane Santos da Silva

Ricardo Ribeiro Feltrin

Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais: os Objetivos e Desafios na Fase de Transição da Reforma Tributária

Mônica Pereira Coelho

Artur Sahione Muxfeldt

Carolina Frias Constantino

O Art. 166 do CTN na Reforma Tributária: a Legitimidade para pleitear a Restituição dos Novos Tributos e a Eficácia de suas Regras

Paulo Victor Vieira da Rocha

Valdirene Lopes Franhani

Camila Montenegro Cruz

Stefany Costa Silva

A Tributação dos Insumos Agropecuários na Reforma Tributária e no Direito Comparado

Rafael Pascoto Fugimoto

Roberto Codorniz Leite Pereira

A Tributação de Bens Imóveis na Reforma Tributária: uma Análise Comparada entre Brasil, Portugal, Canadá e Índia

Rodrigo Maito da Silveira

Fernanda Foizer Silva Furiati

Maciel da Silva Braz

Vitor Serenato

A Apuração do Valor de Mercado em Operações não Onerosas ou em Valor Inferior ao de Mercado entre Partes Relacionadas. Análise Comparada com o IVA Europeu e o IVA Australiano

Salvador Cândido Brandão Junior

Bruno Fulco Campilongo

Felipe Paradella

Lucas de Almeida Correa

O Impacto das Imunidades e Isenções no Creditamento da CBS e do IBS: uma Análise Comparativa do Modelo Adotado pelo Reino Unido

Thales Martines Chanes

Amanda Albano

Samara Amorim Silva

O IBS e a CBS nas Importações e Exportações – Diálogos entre a LC n. 214/2025, a Jurisprudência dos Tribunais Superiores e a Experiência Internacional

Victor Borges Polizelli

Daniela Ribeiro de Andrade

Mateus Gripp

Eliza Silva Miranda

Apresentação

Reforma Tributária do Consumo: da pesquisa acadêmica à regulamentação pela Lei Complementar n. 214/2025

A aprovação da Emenda Constitucional n. 132/2023 representou a mais profunda transformação do sistema tributário brasileiro desde a Constituição Federal de 1988. A reforma da tributação sobre o consumo, debatida por décadas no Brasil, deixou o plano das propostas e ingressou definitivamente na ordem jurídica vigente, impondo ao meio acadêmico e aos profissionais do direito tributário o desafio de compreender, interpretar e aprimorar as escolhas feitas pelo legislador.

Nesse contexto, a Lei Complementar n. 214/2025 trouxe a regulamentação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e do Imposto Seletivo (IS), consolidando o arcabouço normativo necessário à implementação da reforma. A edição da lei complementar não encerra, porém, o debate – ao contrário, inaugura uma nova fase de investigação, marcada pela necessidade de examinar as soluções adotadas à luz dos princípios constitucionais tributários, das experiências internacionais e dos desafios práticos que se apresentam na transição para o novo modelo.

É nesse espírito que o Núcleo de Pesquisas do Mestrado Profissional em Direito Tributário Internacional e Comparado – NUPEM, do Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT, retoma e aprofunda os estudos desenvolvidos no âmbito do grupo de pesquisas "Tributação do Consumo", cujos primeiros frutos foram reunidos na coletânea *Tributação do Consumo*, publicada em 2024. Se naquela obra o foco recaía sobre a estruturação teórica de um imposto sobre o consumo e sobre as premissas que deveriam orientar o legislador reformador, nesta o olhar se volta para a norma já promulgada: seus acertos, suas lacunas, suas tensões internas e o cotejo com soluções adotadas em outros ordenamentos jurídicos, com base em pesquisada comparada.

Os artigos ora reunidos são fruto do trabalho coletivo de pesquisadores vinculados ao NUPEM, em colaboração com especialistas do mercado e da academia, que se debruçaram sobre os temas mais relevantes e controvertidos da regulamentação trazida pela Lei Complementar n. 214/202, à luz do Direito Comparado.

Gustavo Gonçalves Vettori, Álvaro Luis Ribeiro Reis, Gustavo Carrile da Silva e Leonardo Maués de Freitas examinam os regimes especiais de tributação dos bens de capital – Reidi, Reporto e Renaval —, investigando se a justificativa para a sua previsão reside nas limitações dos mecanismos gerais de não cumulatividade quando aplicados a operações com ativos fixos, e analisando em que medida esses regimes funcionam como correção de eventual assimetria de fluxo de caixa.

Martha Leão, Ana Claudia Borges de Oliveira, Bárbara Azevedo Naves e Fernanda Mattos Mendonça voltam-se ao Imposto Seletivo, investigando como a experiência mexicana pode contribuir para o controle dos efeitos econômicos e jurídicos do tributo no Brasil, com especial atenção aos mecanismos de controle de sua repercussão sobre preços e comportamentos.

Ana Claudia Utumi, Carlos Renner Cardoso Bentes Costa, Lorena Cavalcante Lopes e Raphaela Conte enfrentam o desafio do *split payment*, mecanismo de arrecadação que divide o pagamento do tributo no momento da liquidação financeira da operação. A partir de lições colhidas na experiência internacional, os autores avaliam os modelos disponíveis e os riscos e as oportunidades que a adoção desse mecanismo representa para o modelo brasileiro.

Luís Flávio Neto, Cristiane Santos da Silva e Ricardo Ribeiro Feltrin examinam criticamente a tributação de medicamentos no IBS e na CBS, com foco na transição do modelo baseado em rol taxativo de produtos – estruturado a partir de classificações NCM e princípios ativos – para o regime de categorias terapêuticas e linhas de cuidado introduzido pela Lei Complementar n. 227/2026. O artigo parte de diagnóstico histórico sobre as disfunções produzidas pelos regimes do PIS/Cofins e do ICMS, marcados por obsolescência normativa, exclusões indiretas e litigiosidade estrutural, para

avaliar em que medida o novo desenho normativo supera ou reproduz, sob nova forma, esses mesmos problemas. A pesquisa, desenvolvida no âmbito do NUPEM e enriquecida por entrevistas com profissionais tributários da indústria farmacêutica nacional e internacional, demonstra que a substituição de listas fechadas por categorias materiais amplas representa avanço relevante, mas não elimina os riscos estruturais do regime diferenciado quando desacompanhada de critérios técnicos verificáveis, procedimentos decisórios transparentes e mecanismos claros de governança e atualização. Os autores identificam, em especial, que a ausência de parâmetros objetivos para lidar com medicamentos de uso múltiplo, terapias combinadas e reposicionamento terapêutico desloca o problema central da classificação formal para a indeterminação conceitual, com reflexos sobre a neutralidade concorrencial, a isonomia entre contribuintes e a previsibilidade regulatória. A análise é cotejada com experiências internacionais – União Europeia, Reino Unido, Canadá, Austrália, Índia e Colômbia –, das quais são extraídas lições sobre arranjos institucionais capazes de assegurar que a tributação diferenciada de medicamentos se compatibilize com os princípios constitucionais da justiça tributária, da transparência e da cooperação que informam o novo sistema tributário brasileiro.

Fernando Zilveti, Aline Arrais de Moura, Ester dos Santos Borges e Willians Cardoso examinam precedentes da Suprema Corte do Canadá sobre a formação de preços na tributação do consumo, extraindo lições relevantes para o debate brasileiro sobre a base de cálculo dos novos tributos e as metodologias de determinação do valor tributável.

Ramon Tomazela, Giovanna Guerra, João Aldinucci e Ruy Campos tratam da delimitação dos bens e serviços de uso ou consumo pessoal, tema central para a definição do direito ao crédito no IBS e na CBS e para a compreensão dos limites da não cumulatividade no novo sistema.

Helio de Mello, Rodolfo Souza e Amanda Silva Bezerra analisam a tributação dos serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões, cotejando o modelo adotado pelo Brasil com as experiências da União Europeia e da África do Sul, em especial no que diz respeito ao tratamento conferido a operações de difícil mensuração da base de cálculo.

Leonardo Aguirra de Andrade, João Batista Brandão Neto e Rodrigo Lazaro Pinto realizam análise comparativa do princípio do destino na tributação do consumo, investigando como Brasil, Canadá, México e União Europeia implementam esse princípio e quais lições a experiência internacional oferece para os desafios operacionais e federativos da reforma brasileira.

João Dácio Rolim, Kelzer Schneider Hernandes, Taíla Teloeken e Talita Rodrigues de Barros examinam a tributação ESG no direito comparado, mapeando modelos de governança fiscal sustentável e avaliando como o novo sistema tributário brasileiro pode ser utilizado como instrumento de indução de comportamentos ambientalmente e socialmente responsáveis.

Mônica Pereira Coelho, Artur Sahione Muxfeldt e Carolina Frias Constantino analisam o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais, instrumento criado para viabilizar a transição entre o antigo e o novo regime, avaliando seus objetivos, mecanismos de funcionamento e desafios na fase de implementação da reforma.

Paulo Victor Vieira da Rocha, Valdirene Lopes Franhani, Camila Montenegro Cruz e Stefany Costa Silva investigam a aplicação do art. 166 do CTN no contexto da reforma tributária, examinando as regras de legitimidade para pleitear a restituição do IBS e da CBS e a adequação das soluções legislativas ao modelo constitucional de repetição do indébito tributário.

Roberto Codorniz Leite Pereira e Rafael Pascoto Fugimoto tratam da tributação dos insumos agropecuários na reforma tributária, cotejando o modelo brasileiro com soluções adotadas no direito comparado e avaliando os impactos para o setor produtivo e para a cadeia de créditos do IBS e da CBS.

Rodrigo Maito da Silveira, Fernanda Foizer Silva Furiati, Maciel da Silva Braz e Vitor Serenato examinam a tributação de bens imóveis na reforma tributária, realizando análise comparada com os modelos adotados em Portugal, Canadá e Índia e discutindo as escolhas feitas pelo legislador complementar brasileiro no tratamento das operações imobiliárias.

Salvador Cândido Brandão Junior, Bruno Fulco Campilongo, Felipe Paradella e Lucas de Almeida Correa debruçam-se sobre a apuração do valor de mercado em operações não onerosas ou realizadas em valor inferior ao de

mercado entre partes relacionadas, tema de especial complexidade no novo sistema e que desafia a coerência interna da regulamentação trazida pela Lei Complementar n. 214/2025.

Thales Martines Chanes, Amanda Albano e Samara Amorim Silva investigam o impacto das imunidades e isenções sobre o direito de creditamento da CBS e do IBS, valendo-se da experiência britânica para avaliar a adequação do modelo adotado pelo legislador brasileiro e os riscos de cumulatividade residual que podem decorrer das opções normativas realizadas.

Victor Borges Polizelli, Daniela Ribeiro de Andrade, Mateus Gripp e Eliza Silva Miranda encerram a coletânea com análise das regras do IBS e da CBS aplicáveis às importações e exportações, promovendo diálogo entre a Lei Complementar n. 214/2025, a jurisprudência dos Tribunais Superiores e a experiência internacional, com especial atenção às tensões entre o princípio do destino e as normas de desoneração das exportações.

O conjunto dos estudos reunidos nesta obra evidencia a riqueza e a complexidade dos desafios hermenêuticos e práticos que a reforma da tributação sobre o consumo coloca ao operador do direito. A diversidade de temas, a pluralidade de perspectivas e o recurso sistemático ao direito comparado são marcas do trabalho desenvolvido no NUPEM, fiel à vocação do IBDT de promover pesquisa séria, rigorosa e comprometida com o aprimoramento do sistema tributário nacional.

O NUPEM reúne, desde a sua fundação, pesquisadoras e pesquisadores do mestrado profissional do IBDT e especialistas do mercado em torno de temas tributários de elevada relevância prática e teórica. Os trabalhos produzidos pelos grupos temáticos estão disponíveis no website do Mestrado do IBDT (mestrado.ibdt.org.br/nupem).

Esperamos que os estudos aqui reunidos contribuam para o debate qualificado que a reforma tributária exige e que sirvam de estímulo a novas investigações. A tarefa de construir um sistema tributário mais racional, justo e transparente é coletiva – e é com esse propósito que esta obra é oferecida à comunidade jurídica e à sociedade brasileira.

Luís Flávio Neto

Leonardo Aguirra de Andrade

Os Regimes de Bens de Capital: uma Análise de Finalidade

Capital Goods Regimes: an Analysis of Purpose

Álvaro Luis Ribeiro Reis

Doutorando em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Advogado. *E-mail*: alvaroluis1917@hotmail.com.

Gustavo Carrile da Silva

Mestre em Direito Tributário Internacional e Comparado pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Advogado. *E-mail*: gcarrile@gmail.com.

Gustavo Gonçalves Vettori

Professor Doutor do Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Doutor em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo – USP (2011). Advogado. *E-mail*: gvettori@usp.br.

Leonardo Maués de Freitas

Mestrando em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP). Advogado. *E-mail*: leonardo.mauesdefreitas@gmail.com.

Resumo

A Lei Complementar n. 214/2025 previu três regimes especiais de tributação dos bens de capital: o Reidi, o Reporto e o Renaval. Esses regimes garantem a suspensão condicionada da cobrança do IBS e da CBS, com a subsequente conversão das alíquotas a zero. O propósito deste artigo é avaliar se a não cumulatividade seria uma possível razão para previsão desses regimes na legislação complementar. Na primeira parte do artigo, é feita uma exposição inicial sobre a não cumulatividade na Reforma Tributária. Na segunda, são explicados os regimes especiais de bens de capital. Na última parte é feita

uma comparação entre a sistemática geral de crédito e débito e os regimes especiais. A hipótese defendida é que os regimes visam corrigir eventuais limitações dos mecanismos de garantia da não cumulatividade, previstos pelo legislador, quando aplicados em operações com bens de capital.

Palavras-chave: regimes de bens de capital, não cumulatividade, fluxo de caixa, Reforma Tributária.

Abstract

Complementary Law No. 214/2025 established three special tax regimes for capital goods: Reidi, Reporto, and Renaval. These regimes ensure the conditional suspension of the levy of IBS and CBS, followed by the subsequent conversion of the rates to zero. The purpose of this article is to assess whether non-cumulativity could be a possible rationale for the inclusion of these regimes in complementary legislation. The first part of the article presents an initial overview of non-cumulativity within the Tax Reform. The second part explains the special capital goods regimes. The final part provides a comparison between the general input-output credit system and the special regimes. The central hypothesis is that these regimes aim to correct potential limitations in the mechanisms designed to ensure non-cumulativity, as established by the legislator, when applied to transactions involving capital goods.

Keywords: capital goods regimes, non-cumulativity, cash flow, Tax Reform.

1. Introdução

O Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) foram idealizados como tributos com ampla base de incidência, o que permitiria resolver as limitações dos atuais tributos incidentes sobre o consumo, como a não incidência sobre determinadas operações econômicas (ex.: locação) e o conflito de competência entre os entes federativos. A amplitude gera inevitável impacto sobre as operações com bens de capital, que serão tributadas na aquisição e em eventual alienação posterior, independentemente de sua vinculação com a atividade do contribuinte (art. 4º,

§ 4º, da Lei Complementar n. 214/2025)[1].

Entretanto, diante da dificuldade em se aplicar o modelo de tributação sobre o valor agregado para os bens de capital (que têm fluxo de consumo e trânsito na cadeia econômica estendido[2]), a Emenda Constitucional n. 132/2023 previu competência para a lei complementar dispor sobre a desoneração da aquisição dos bens de capital e, mais, fixou quais mecanismos poderiam ser utilizados pelo legislador. Entre os mecanismos estão (i) crédito integral e imediato; (ii) diferimento e (iii) redução das alíquotas a zero (art. 156-A, § 5º, V)[3].

O primeiro critério supera a prática atual quanto ao tratamento dos créditos – na qual o aproveitamento é feito de forma "dilatada" no tempo, com base em depreciação ou amortização, por exemplo. Com o fim de melhor operacionalizar a não cumulatividade, para o IBS e a CBS, o crédito poderá ser prontamente utilizado pelo contribuinte e em sua integralidade – de forma que o ônus econômico suportado pelo adquirente poderá ser rapidamente recuperado (equacionado) nas suas saídas (fornecimentos)[4].

Por sua vez, o segundo e o terceiro critérios afastam a obrigação de o contribuinte arcar com o ônus econômico do tributo. O diferimento implica a suspensão da exigibilidade do tributo incidente sobre a aquisição, o que tem inevitável efeito sobre o fluxo de caixa. A alíquota zero, indo mais além, desonera a aquisição completamente, afastando a necessidade de gasto tributário do contribuinte com a operação e sem implicar o estorno do crédito acumulado nas etapas anteriores da cadeia econômica do bem (art. 52 da LC n. 214/2025). Em vez de "anular" o custo tributário do contribuinte no meio da cadeia, por meio do reconhecimento de um direito passível de "compensação/troca" com um dever, o diferimento e a alíquota zero afastam o custo em um nível complementar, dispensando o contribuinte também do ônus econômico de realizar o recolhimento do tributo.

A lei complementar incorporou os três mecanismos de desoneração eleitos pelo constituinte, que se complementam no escopo de um sistema que tem por princípio informador a neutralidade (art. 156, § 1º). Nesses termos, caminhou bem o legislador ao prever as três técnicas.

Especificamente, a regra geral adotada pelo legislador foi o crédito imediato e integral, tal como previsto no art. 108. O crédito não pode sofrer, portanto, restrições específicas quanto ao prazo para apropriação, tampouco fracionamento. Todo o tributo pago na aquisição de bens de capital gerará crédito passível de apropriação, nos mesmos termos em que os demais bens adquiridos (insumos, materiais de embalagem, entre outros). Pertinente nesse sentido é o fato de que o dispositivo faz remissão expressa aos arts. 47 e 56 da lei complementar, evidenciando que a apropriação e o aproveitamento dos créditos sobre bens de capital segue o mesmo regramento aplicável aos demais bens. E, diante da inevitável possibilidade de formação de volumosos saldos credores, o legislador se adiantou ao prever prazos reduzidos para ressarcimento dos créditos decorrentes da aquisição dos bens de capital (art. 39, § 3º c/c o art. 40).

O art. 109, por sua vez, consubstancia os dois últimos mecanismos previstos na Emenda Constitucional n. 132/2023. A aquisição de determinados bens de capital poderá ser realizada com suspensão do pagamento e posterior conversão das alíquotas a zero quando o bem for incorporado ao ativo imobilizado. Essa norma, todavia, é de eficácia limitada[5], pois depende que o Poder Executivo Federal e o Comitê-Gestor do IBS definam conjuntamente quais bens serão contemplados e o prazo para incorporação. O descumprimento do prazo resulta no dever de recolhimento do tributo, acrescido de multa e juros de mora na forma do § 2º do art. 29. Por consequência lógica, o tributo que não seja recolhido não resultará em crédito para o contribuinte.

A lei também prevê tratamento favorecido para não contribuintes, ao aplicar alíquota zero incondicionada no fornecimento ou importação de tratores, máquinas e implementos agrícolas, destinados a produtor rural não contribuinte, e de veículos de transporte de carga destinados a transportador autônomo de carga pessoa física não contribuinte.

Por fim, a lei previu três regimes específicos de desoneração dos bens de capital[6]: Reidi, Reporto e Renaval. Os dois primeiros são manutenção de regimes já existentes, o último uma criação da reforma tributária, mas com

origem no atual Recap. Nos três regimes foi adotada técnica paralela à prevista no art. 109: suspensão cumulada com alíquota zero, quando satisfeitas as condições previstas em lei.

Na sequência serão analisados os principais aspectos desses regimes. Posteriormente, serão comparadas as regras aplicáveis às operações com esses bens e a sistemática do regime geral de não cumulatividade, com o fim de sinalizar possíveis razões normativas ou econômicas para manutenção do tratamento específico para os bens de capital[7]. Ao final, será destacado que o benefício previsto nos regimes não representam benefícios complementares para garantia da não cumulatividade, mas sim visam garantir o fluxo de caixa dos contribuintes.

2. Os regimes específicos de bens de capital

2.1. Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura

Os regimes de bens de capital não são uma inovação da Reforma, mas manutenção de modelos de tributação vigentes. Exemplo nesse sentido é o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi)[8], criado pela Lei n. 11.488/2007, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento. O regime incentiva a realização de investimento nas áreas de infraestrutura, mediante a concessão de benefícios fiscais para a aquisição de bens e contratação de serviços voltados à realização de obras de infraestrutura, incorporadas ao ativo imobilizado do contribuinte.

A Lei n. 11.488/2007 prevê um rol amplo de operações contempladas com o regime especial: (i) aquisição de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos; (ii) aquisição de materiais de construção; (iii) contratação de serviços; (iv) locação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos. O benefício é destinado para a implantação de obras em setores específicos, listados no art. 5º do Decreto n. 6.144/2007: transportes, energia, saneamento básico, irrigação e dutovias.

A finalidade é incentivar ao máximo a redução de custos, não ficando limitado à mera aquisição de bens (já que abarca serviços e a locação de máquinas que são utilizadas na obra). Da mesma forma, a legislação acerta ao

equiparar a aquisição com as operações de locação, pois garante a neutralidade das operações. Válido sinalizar que a legislação não define os conceitos de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, de forma que deve ser dada interpretação extensiva a eles, o que está alinhado com a amplitude de operações previstas para o regime.

Sem embargo, é importante que a obra de infraestrutura seja destinada ao ativo imobilizado da pessoa jurídica beneficiária. Não basta que o bem seja empregado em obra de infraestrutura – mas exige-se um aspecto subjetivo essencial quanto ao adquirente (titular da obra de infraestrutura). Salvo as situações de co-habilitação – pessoa jurídica que aufere receitas decorrentes da execução por empreitada de obras de construção civil contratada por beneficiária do Reidi –, o benefício é destinado para o titular da obra executada.

A forma de operacionalização do regime se dá em duas etapas: venda com suspensão dos tributos (PIS/Cofins) e conversão à alíquota zero quando o bem é incorporado ao ativo imobilizado.

Caso não haja incorporação do bem, a pessoa jurídica beneficiária fica encarregada do recolhimento dos tributos devidos, com juros e multa. A regra transfere a responsabilidade de recolhimento para o adquirente como decorrência da sua responsabilidade por satisfazer a condição do benefício fiscal – como o fornecedor não tem controle sobre a implementação da condição resolutiva, tampouco pode ser responsabilizado pelo valor não recolhido.

2.2. Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária

Adicionalmente ao Reidi, tem-se o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto), instituído pela Medida Provisória n. 206/2004, posteriormente convertido na Lei n. 11.033/2004. Tal como o caso anterior, foi justificado na necessidade de modernização de um setor estratégico para o comércio nacional, por meio da redução de custos atrelados à importação e exportação de bens para expansão e modernização dos portos.

A legislação de regência do benefício previa a suspensão dos tributos atrelados à modernização dos portos, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto de Importação (II), o PIS e a Cofins, com conversão em alíquota zero após um prazo determinado. A desoneração tributária configurava uma estratégia para a diminuição dos custos atrelados ao negócio, reduzindo o Capital Expenditure[9] ("Capex") e o Operational Expenditure[10] ("Opex") das empresas.

A legislação previu que a desoneração estaria vinculada à destinação do bem, destacando que poderiam ser objeto do benefício (i) os equipamentos de carga, descarga, armazenagem e movimentação dos bens, (ii) os sistemas de apoio operacional, (iii) os bens que se voltassem à proteção do meio ambiente afetado pela atividade portuária, (iv) os bens aplicados na segurança da atividade e das pessoas envolvidas e (v) as dragagens.

A redução ampla dos custos de capital, englobando tanto o Capex de expansão[11] quanto o de substituição[12], garantiria uma melhoria ampla do sistema portuário, permitindo que o desenvolvimento não fosse limitado a projetos futuros, mas abrangesse melhorias contínuas para todo o sistema portuário nacional.

Deve-se destacar que a forma de enquadramento contábil do ativo é extremamente relevante para qualificação dentro do benefício pela clara designação legal de serem ativos imobilizados os beneficiados pelo Reporto.

A título de exemplo, no que concerne aos sistemas de apoio operacional, segundo o CPC 04, um software de uma máquina-ferramenta, controlada por computador que não opera sem o software específico, é parte integrante do referido equipamento e deve ser tratado como ativo imobilizado. Todavia, caso o software não seja parte integrante do respectivo hardware, ele deve ser tratado como ativo intangível, o que pode gerar questionamentos sobre se enquadrar como beneficiado pelo Reporto.

Por sua vez, o Pronunciamento Contábil n. 27 estabelece que o bem apenas poderá ser considerado como integrante do ativo imobilizado se tangível e desde que seja mantido para uso na produção ou fornecimento de mercadorias ou serviços, para aluguel a outros, ou para fins administrativos e sua utilização

se dê por mais de um período.

Há ainda a previsão no sentido de que também poderão ser considerados como do ativo imobilizado os bens que somente podem ser utilizados, caso empregados em conexão com outros bens que seguem os requisitos antes apresentados, sendo que o reconhecimento se realiza por meio da análise das circunstâncias específicas de utilização de cada bem, sendo, em alguns casos, inclusive, apropriado agregar itens individualmente insignificantes, tais como moldes, ferramentas e bases, e aplicar os critérios ao valor do conjunto.

No contexto da reforma, a Lei Complementar n. 214/2025 ainda garantiu, em seu art. 111, que ativos de contrato, intangíveis e financeiros também podem vir a ser categorizados como bens incorporados ao ativo imobilizado, a depender de sua natureza e forma de contabilização pelas empresas concessionárias de serviços públicos.

Quanto aos impactos nas despesas operacionais, o Reporto previu a desoneração de custos relacionados ao treinamento e formação de trabalhadores, inclusive na implantação de Centros de Treinamento Profissional, hipótese que visa não apenas o retorno imediato, mas a qualificação da força de trabalho nacional, ainda que não relacionado ao ativo imobilizado da empresa.

Por sua vez, a lei previu um rol claro daqueles que poderiam ser beneficiários do Reporto, limitando o benefício aos (i) operadores portuários; (ii) os concessionários de porto organizados; (iii) os arrendatários de instalação portuária de uso público; (iv) as empresas autorizadas a explorar instalação portuária de uso privativo misto ou exclusivo, inclusive aquelas que operam com embarcações de *offshore*; (v) os concessionários de transportes ferroviários; (vi) as empresas de dragagem, os recintos alfandegados de zona secundária e dos centros de formação profissional e treinamento multifuncional, sendo todos definidos na Lei n. 12.815/2013.

A delimitação das atividades que poderiam ser beneficiadas pelo Reporto possui a finalidade de impedir a regressão ao infinito da cadeia econômica, colocando um ponto limite como forma de reduzir a perda de eficiência e garantir a mensuração mais clara da relevância econômica da suspensão dos

tributos, especialmente porque estes se converterão em alíquota zero no prazo de cinco anos, caso seja constatado que o bem desonerado foi aplicado para a finalidade do regime fiscal.

Ainda que exista a previsão desta limitação, deve-se destacar que a Lei Federal previu a possibilidade de co-habilitação dos beneficiários, permitindo que estes atuem em mais de uma atividade dentro da cadeia econômica da atividade portuária, garantindo, assim, por exemplo, que empresas produtoras de insumos destinados à atividade portuária, ainda que atuem concomitantemente com a exploração direta do porto, por meio de subempreitada, sejam beneficiários do Reporto.

Sobre a questão da mensuração econômica do benefício, tal como o Reidi, a suspensão do tributo opera de forma direta pela redução dos custos de aquisição (redução do preço), pelo não repasse do PIS e da Cofins devidos pelo produtor do insumo para o agente beneficiado pelo Reporto, já que a receita derivada desta venda pelo produtor será desonerada, seja pela garantia da manutenção do crédito dos tributos não cumulativos, ainda que aplicada a desoneração pela aplicação da alíquota zero.

Por outra vertente, merece especial atenção o fato de a legislação prever que a suspensão tributária, especialmente no que diz respeito ao II, apenas poderá ser aplicada caso não haja equivalente nacional para o maquinário importado, sendo necessário o processo de verificação prévio como forma de mensuração do impacto econômico e o estabelecimento de procedimento administrativo prévio para verificação junto à Secretária de Comércio Exterior.

No que concerne às desonerações no âmbito do Reporto quanto a tributos estaduais, o Convênio ICMS n. 28/05/Confaz autorizou que as unidades federadas, com exceção do Distrito Federal e de Roraima, concedam isenção do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS – incidente nas operações de importação de bens destinados a integrar o ativo imobilizado de empresas beneficiadas pelo Reporto.

A disposição deste convênio configura de forma ainda mais clara a redução

do Capex dos beneficiários, pois garante uma desoneração adicional àquela originalmente prevista na lei federal, assegurando que o elevado imposto sobre o consumo não prejudique o desenvolvimento dos portos nacionais.

Considerando a extensão deste benefício, os resultados são notórios e, conforme será mais bem detalhado, justificaram a sua manutenção ainda que em um momento de reforma tributária.

Segundo dados oficiais da Controladoria Geral da União, encontrados no Relatório de Avaliação 1672771, entre os anos de 2015 e 2023, o benefício do Reporto resultou em um total de R$ 845.564.589,00 somente em renúncias relativas à contribuição ao PIS e à Cofins vinculadas à importação em favor das empresas beneficiadas.

O Senado, na oportunidade em que realizada a renovação para extensão do prazo do Reporto, em parecer apresentado no Projeto de Lei n. 5.610/2023, apresentou dados significativos, destacando a essencialidade do regime, especialmente motivado pela importância econômica dos portos brasileiros, os quais são responsáveis por 95% do fluxo de comércio exterior do País e representam 80% do PIB nacional, o que demonstra a importância estratégica do setor.

Pela perspectiva econômica, o Senado, em seu parecer, destacou que o Reporto corresponde a 5,77% do arrecadado na área de transporte e a 0,08% em relação à toda a arrecadação federal (impacto mínimo x ganho máximo). Sem o Reporto há encarecimento dos investimentos nas concessões/arrendamentos: em média o Capex fica 7% mais caro nos arrendamentos portuários.

No que concerne aos aspectos de evolução da infraestrutura, o estudo "Avaliação da Política de Prorrogação Antecipada das Concessões Ferroviárias", realizado pela FGV, em março de 2018, identifica que além da melhoria da segurança, mitigação de conflitos urbanos, aumento da capacidade e realização de investimentos nas próprias malhas ferroviárias, há uma série de benefícios macroeconômicos decorrentes do Reporto, em especial os ganhos relacionados à indução da atividade econômica provocada pela demanda por insumos, isto é, impacto direto e indireto em outras áreas e na mão de obra.

No âmbito do setor portuário, o aumento da eficiência e da capacidade das instalações portuárias passa, necessariamente, pela aquisição de equipamentos e máquinas para a movimentação das cargas e mercadorias, proporcionada pelo Reporto, fato este que impulsiona a economia nacional e possibilita avanços macroestruturais e financeiros.

2.3. Regime Tributário para Incentivo à Atividade Naval

Tal como ocorre com o Reidi e com o Reporto, para o Regime Tributário para Incentivo à Atividade Naval (Renaval) há uma correspondência histórica entre o regime criado pela Lei Complementar n. 214/2025 e outro atualmente vigente relacionado às contribuições ao PIS e à Cofins, mais precisamente o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (Recap).

Instituído pela Lei n. 11.196/2005, o Recap beneficia a pessoa jurídica preponderantemente exportadora, assim considerada aquela cuja receita bruta decorrente de exportação para o exterior seja igual ou superior a 50% de sua receita bruta total no período e que assuma compromisso de manter esse percentual de exportação durante dois anos.

Nos termos do art. 14 da lei de regência, os benefícios do Recap compreendem a suspensão das contribuições incidentes sobre a receita bruta da venda de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos no mercado interno, quando os referidos bens forem adquiridos por pessoa jurídica beneficiária do Recap para incorporação ao seu ativo imobilizado. Além disso, prevê a suspensão de tais contribuições, na modalidade importação, quando tais máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos forem importados diretamente por pessoa jurídica beneficiária do Recap para incorporação ao seu ativo imobilizado.

A suspensão converte-se em alíquota zero após o transcurso dos prazos regulamentares e o cumprimento das condições legais, conforme § 8º do art. 14 e, na hipótese de não incorporação do bem ao ativo imobilizado ou a sua revenda após o prazo limite, os tributos que haviam ficado suspensos deverão ser recolhidos com os devidos encargos, nos termos do § 4º do art. 14 da Lei n. 11.196/2005.

Em paralelo a essa disciplina, a Lei n. 9.432/1997 trata da criação de um Registro Especial Brasileiro (REB) de embarcações e, no § 9º do seu art. 11 disciplina que a construção, a conservação, a modernização e o reparo de embarcações pré-registradas ou registradas no REB serão, para todos os efeitos legais e fiscais, equiparadas à operação de exportação.

Portanto, considerando que o Recap prevê a suspensão da contribuição ao PIS e da Cofins na aquisição de bens do ativo importados ou no mercado interno para empresas preponderantemente exportadoras e, tendo em vista que a Lei n. 9.432/1997 equiparou diversas operações de estaleiros navais à operação de exportação, referidas operações promovidas por estaleiros navais podem se beneficiar da suspensão no âmbito do Recap, ainda que realizadas entre nacionais e no território brasileiro.

É justamente por isso que o inciso II do § 3º do art. 13 da Lei n. 11.196/2005 prevê que o direito ao benefício do Recap aplica-se a estaleiro naval brasileiro, no caso de aquisição ou importação de bens de capital relacionados em regulamento destinados à incorporação ao seu ativo imobilizado para utilização nas atividades de construção, conservação, modernização, conversão e reparo de embarcações pré-registradas ou registradas no REB, independentemente de efetuar o compromisso de exportação para o exterior ou de possuir receita bruta decorrente de exportação para o exterior.

Além do tratamento diferenciado quanto às contribuições federais, a indústria naval também possui particularidades no tocante ao ICMS. Com efeito, o Convênio ICMS n. 33/1977 prevê a possibilidade de Estados concederem isenção de ICMS nas saídas de embarcações construídas no País e na aplicação, pela indústria naval, de peças, partes e componentes utilizados no reparo, conserto e reconstrução de embarcações. O Estado de São Paulo, por exemplo, é um dos que internalizou referida isenção em sua legislação, disciplinando esta isenção no art. 23 do Anexo I do Regulamento de ICMS (Decreto Estadual n. 45.490/2000).

No contexto da Reforma Tributária, a Lei Complementar n. 214/2025 manteve, por meio do Renaval, a possibilidade de benefícios para atividades desenvolvidas por estaleiros navais, de modo semelhante ao Recap e às isenções

de ICMS. Somente contribuintes sujeitos ao regime regular do IBS e da CBS que exercem precipuamente as atividades de construção, conservação, modernização e reparo de embarcações poderão ser habilitados como beneficiários do Renaval.

Nos termos do art. 107, os beneficiários terão direito à suspensão de IBS e CBS: (i) nos fornecimentos de embarcações registradas ou pré-registradas no REB para incorporação ao ativo imobilizado de adquirente sujeito ao regime regular do IBS e da CBS; (ii) nas importações e nas aquisições no mercado interno de máquinas, equipamentos e veículos destinados a utilização na construção, conservação, modernização e reparo de embarcações pré-registradas ou registradas no REB e (iii) nas importações e nas aquisições no mercado interno de matérias-primas, produtos intermediários, partes, peças e componentes para utilização na construção, conservação, modernização e reparo de embarcações pré-registradas ou registradas no REB.

Uma novidade do Renaval, em relação ao atual Recap, é a possibilidade contida no inciso III do art. 107 de suspensão de IBS e CBS na aquisição de matérias-primas, produtos intermediários, partes, peças e componentes, ou seja, não se trata de um tratamento aplicado apenas na aquisição de bens de capital, permitindo que a aquisição de insumos também seja desonerada. Referida previsão se mostra coerente porque, apesar de o estaleiro usar o item como insumo na construção, conservação, modernização e reparo de embarcações, referida embarcação, ao fim e ao cabo, constituirá um bem de capital para o seu proprietário, cliente do estaleiro naval.

Conforme § 2º do art. 107, o IBS e a CBS suspensos na forma do Renaval serão convertidos em alíquota zero após o transcurso de determinado prazo, conforme o tipo de bem.

Nos fornecimentos de embarcações registradas ou pré-registradas no REB para incorporação ao ativo imobilizado de adquirente sujeito ao regime regular do IBS e da CBS, a conversão em alíquota zero se dará após 12 meses de permanência do bem no ativo imobilizado do adquirente.

Já nas importações e nas aquisições no mercado interno de máquinas, equipamentos e veículos destinados a utilização na construção, conservação,

modernização e reparo de embarcações pré-registradas ou registradas no REB, a conversão em alíquota zero se dará após cinco anos de permanência do bem no ativo imobilizado do adquirente.

Por fim, nas importações e nas aquisições no mercado interno de matérias-primas, produtos intermediários, partes, peças e componentes para utilização na construção, conservação, modernização e reparo de embarcações pré-registradas ou registradas no REB, a conversão em alíquota zero se dará após a incorporação ou o consumo nas respectivas atividades.

2.4. Os regimes de bens de capital na Reforma Tributária

No contexto da Reforma, não houve alteração da sistemática dos benefícios Reidi, Reporto e Renaval, considerando que a Lei Complementar n. 214/2025 apenas estendeu o benefício (suspensão e posterior conversão à alíquota zero) para o IBS e a CBS. Tal dado transparece na redação dos arts. 105, 106 e 107 da lei complementar.

A efetiva mudança é que o benefício, outrora centralizado nas contribuições ao PIS e à Cofins, passa a ser de IBS e CBS, o que é uma manutenção quando pensamos nos tributos federais, mas pode ser visto como uma ampliação avaliando-se os tributos estaduais e municipais.

É importante destacar, entretanto, que haverá uma alteração quanto à base dos tributos: no estágio pré-reforma, a tributação incidia sobre a receita da empresa fornecedora à pessoa jurídica beneficiária, enquanto no contexto pós-reforma, o benefício ainda continua sendo aplicado pelo fornecedor, mas incide sobre o valor da operação praticada.

Esta diferença não deve alterar o fluxo de cumprimento das obrigações acessórias, que devem permanecer circunscritas à necessidade de informar a condição de beneficiário do adquirente, mas pode impactar na formação do preço para fins de aquisição de bens para composição do ativo imobilizado.

No que concerne aos benefícios sobre os tributos não federais, a inclusão do IBS no regime de benefício pode significar uma economia tributária efetiva, especialmente porque não eram todos os estados e municípios que estendiam a desoneração de bens de capital.

Especificamente no que concerne à contratação de serviços, poderá haver a economia efetiva, tornando os projetos de desenvolvimento mais eficientes, pois com a previsão legal do fator de redução, custos antes precificados podem se converter em resultado e reinvestimento no setor.

Utilizando-se do exemplo do Reidi, considerando que os contratos para execução de serviços relacionados à construção de obras de infraestrutura são de longa duração, a inserção legal da aplicação da alíquota zero pode resultar em novas negociações visando o reequilíbrio econômico financeiro.

No que concerne à repactuação, caso celebrados diretamente com a Administração Pública, há previsão específica na lei complementar para reequilíbrio destes contratos, em razão da possibilidade de alteração da carga tributária efetiva.

Há, contudo, uma especial sensibilidade caso os contratos sejam celebrados entre agentes privados, pois, caso não exista um consenso sobre o reequilíbrio, seria necessário recorrer ao Poder Judiciário para buscar eventual intervenção no valor, hipótese que demandaria a demonstração de que a eventual vantagem econômica percebida pela alteração da carga tributária seria inadequada.

A demonstração do desequilíbrio porém, não parece ser simples, pois a análise adequada deve considerar todos os custos relacionados ao objetivo daquele contrato, não apenas a eventual redução a zero da alíquota antes aplicável sobre o serviço contratado ou sobre o ativo adquirido. Em outras palavras, para formação do preço, o agente contratado considerou não apenas o custo do serviço para execução da obra, mas todos os custos indiretos que podem vir a ser impactados pela alteração da carga tributária.

Em exemplo, caso o contrato não se limite à contratação do serviço para a execução da obra, envolvendo também os custos de aquisição do material, o rebalanceamento não pode observar apenas a eventual redução a zero do custo do ISS pela execução, mas todos os elementos que se relacionam com a formação do preço e com a expectativa de rentabilidade ponderada pelo custo fiscal.

De qualquer forma, além da economia relacionada às potenciais reduções pela inclusão do IBS no regime, há um inequívoco ganho no que concerne ao

compliance fiscal, pois custos diretos com a obtenção e o controle de regimes fiscais específicos passam a ser menos relevantes, diminuindo assim o custo indireto da atividade.

As atividades que demandam a contratação de serviços de diferentes prestadores para obtenção do resultado da atividade beneficiada ou a construção de cadeias de fornecimento complexas são as mais afetadas com a inclusão expressa em lei, especialmente pela redução da complexidade atrelada ao controle das obrigações que antes era pulverizado em diversas localidades passando a ser concentrado em declaração única e específica.

Estes custos, apesar de serem indiretos à atividade, em razão da simplificação promovida pela inclusão direta dos tributos estaduais e municipais dentro do regime de bens de capital, pode significar um avanço relevante, especialmente pelos dispêndios para operacionalização do benefício.

A reforma tributária, aliada ao sucesso do regime de bens de capital, propiciou o surgimento de iniciativas semelhantes em outras áreas, como é o caso do recém instituído Regime Tributário para Datacenters (Redata), criado pela Medida Provisória n. 1.318/2025, que, apesar de diretamente relacionado aos tributos vigentes, deve vir a ser incorporado quando estabelecido o período de transição para a nova sistemática de tributação.

Além disso, referida iniciativa nos demonstra indícios que podem vir a ser replicados para os regimes então existentes, como a contraprestatividade do concessionário, especialmente porque, neste novo regime, existem condições específicas que devem ser atendidas pela concessionária habilitada, como a garantia do fornecimento mínimo ao mercado interno, a observância de regras de sustentabilidade relacionadas ao Water Usage Effectiveness e o investimento do equivalente a 2% do custo de aquisição da mercadoria beneficiada em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação de programas prioritários de apoio ao desenvolvimento industrial e tecnológico da cadeia produtiva de economia digital.

Outro avanço ainda mais claro são as Zonas de Processamento de Exportação, estas previstas expressamente na LC n. 214/2025 e nas quais são previstas condições benéficas para as importações ou aquisição no mercado

interno de máquinas, de aparelhos, de instrumentos e de equipamentos.

Um ponto de destaque para estas Zonas é que, além de ativos diretamente incorporados à operação, outras espécies de bens podem vir a ser beneficiadas, o que pode significar um indicador da expansão da abrangência dos regimes, especialmente por haver previsão de aplicação do benefício sobre materiais de embalagem, matéria-prima, no qual está inclusa a energia elétrica, caso proveniente de fonte renovável de geração.

Outrossim, o destaque que prevalece para estas Zonas criadas pela Reforma diz respeito ao prazo diferenciado para conversão da alíquota zero em isenção, ocorrendo esta quando da comprovação da exportação da mercadoria produzida.

Feita a exposição sobre a forma de operacionalização e abrangência dos regimes dos bens de capital, na seção seguinte será analisado se esses regimes concedem algum benefício complementar à regra geral de não cumulatividade, de forma a identificar uma possível razão normativa para sua manutenção.

3. Análise do benefício em caso concreto

3.1. Comparação do regime beneficiado com o regime geral para bens de capital

Conforme destacado anteriormente, a Emenda Constitucional n. 132/2023 previu três formas pelas quais a aquisição de bens de capital poderia ser protegida dos efeitos cumulativos do IBS e da CBS.

A Lei Complementar n. 214/2025 optou por utilizar os três mecanismos em diferentes situações. Como regra geral, o art. 108 prevê o crédito integral e imediato de IBS e CBS na aquisição de bens de capital. O art. 110 prevê a redução das alíquotas a zero em aquisições específicas. Por fim, foram estipuladas diversas situações de suspensão da incidência de IBS e CBS e posterior conversão das alíquotas a zero, como os “regimes especiais” de bens de capital.

Embora a emenda tenha listado três tratamentos tributários para referidas operações, em termos práticos são duas as situações possíveis: (i) haverá a

incidência de IBS e CBS no regime geral e o adquirente poderá apropriar o crédito referente à aquisição, ou (ii) haverá desoneração efetiva da aquisição em decorrência da suspensão ou da alíquota zero – sendo que o adquirente, dada a não incidência, não tem crédito a apropriar sobre referida operação.

Diante disso, convém avaliar se as hipóteses de desoneração via regimes especiais buscam um efeito análogo de anulação da cumulatividade da cadeia – complementarmente à regra geral de crédito imediato – ou se buscam atingir outra finalidade. Para isso, oportuno destacar o tratamento dado ao crédito apropriado na aquisição de bens de capital no âmbito do regime geral.

3.2. As regras de compensação e ressarcimento

O art. 108 da Lei Complementar n. 214/2025 assegura o crédito integral e imediato na aquisição de bens de capital. O crédito deve ser computado na apuração do contribuinte em conjunto com os débitos e, na hipótese de resultado negativo, resultará em saldo a recuperar que poderá ser utilizado para compensação ou ressarcimento (art. 45).

A compensação compreende uma modalidade de extinção dos débitos de IBS e CBS, ao lado do pagamento pelo contribuinte, do recolhimento na liquidação financeira (*split payment*), do recolhimento pelo adquirente e do pagamento pelo responsável (art. 27). Também é importante destacar que os créditos poderão ser usados para compensar saldos devedores de IBS e CBS vencidos, débitos de fatos geradores ocorridos no mesmo período de apuração ou débitos decorrentes de fatos geradores de períodos de apuração subsequentes. O ressarcimento, complementarmente, compreende uma alternativa ao direito de compensação de débitos de fatos geradores de períodos de apuração subsequentes (art. 53).

Ainda, existe uma série de limitações relacionadas à utilização dos créditos para compensação ou ressarcimento. A apropriação dos créditos será realizada de forma segregada para o IBS e para a CBS, vedadas, em qualquer hipótese, a compensação de créditos de IBS com valores devidos de CBS e a compensação de créditos de CBS com valores devidos de IBS. Além disso, os créditos do IBS e da CBS serão apropriados e compensados ou ressarcidos pelo seu valor nominal, vedadas correção ou atualização monetária (art. 53, § 2º). Por fim, o

direito de utilização dos créditos se extingue após o prazo de cinco anos, contados do primeiro dia do período subsequente ao da apuração em que tiver ocorrido a apropriação do crédito (art. 54), vedada a transferência do crédito para outra pessoa ou entidade sem personalidade jurídica (art. 55).

Especificamente com relação ao ressarcimento (arts. 39 e 40), e no que importa ao contexto do presente estudo, tem-se que o prazo para apreciação do pedido será de até 60 dias, contados da data de solicitação para pedidos relativos à aquisição de bens e serviços incorporados ao ativo imobilizado do contribuinte. O crédito será ressarcido ao contribuinte nos 15 dias subsequentes, se não houver manifestação do Comitê Gestor do IBS ou da RFB no prazo previsto.

Havendo fiscalização, tal procedimento não poderá se estender por mais do que 360 dias e, durante o processo fiscalizatório, os prazos ficarão suspensos. Nessa hipótese, os créditos homologados deverão ser ressarcidos em 15 dias contados da conclusão da fiscalização. Caso a fiscalização não se encerre em 360 dias, o crédito será ressarcido ao contribuinte nos 15 dias subsequentes.

Portanto, dentro dos prazos estabelecidos pela legislação, após a apropriação de crédito decorrente da aquisição de um bem de capital, a restituição poderá se estender por até 435 dias (60 dias para apreciação + 360 dias de suspensão por fiscalização + 15 dias para processamento do pagamento) – sem considerar a possibilidade de descumprimento dos prazos pelas autoridades fazendárias.

Caso o pagamento ocorra a partir do primeiro dia do segundo mês seguinte ao do pedido, o valor dos saldos credores com pedido de ressarcimento será corrigido pela taxa Selic acumulada mensalmente, a partir da referida data até o mês anterior ao pagamento, acrescido de 1% no mês de pagamento.

Na hipótese de os prazos de apreciação do pedido e de fiscalização serem descumpridos, o valor do saldo credor será corrigido diariamente pela taxa Selic, a partir do primeiro dia do início do prazo para apreciação do pedido até o dia anterior ao do ressarcimento.

Note-se, portanto, que a lei previu normas favorecidas para garantir a eficácia da não cumulatividade quanto aos bens de capital, superando a

disciplina legal restritiva atual. Por um lado, aplicou o mesmo tratamento concedido aos demais bens e serviços de consumo: o pagamento do tributo incidente sobre a operação com o bem de capital implica a possibilidade imediata de compensação com os débitos do adquirente, tal como ocorre com os demais insumos da atividade. Nesses termos, o contribuinte não precisará apropriar o crédito de forma fracionada no tempo, o que se coaduna com a neutralização da carga tributária sobre aquele contribuinte que está no meio das cadeias econômicas de consumo.

Por sua vez, quanto à restituição dos créditos, previu prazos inferiores aos aplicáveis aos demais bens e serviços adquiridos, com o propósito de atenuar os efeitos da cumulatividade que seriam decorrentes de eventual desequilíbrio entre o volume das aquisições (créditos) e dos fornecimentos (débitos). Ciente de que, em alguns casos, o volume de créditos na aquisição de um bem de capital pode ser muito superior ao de débitos nos fornecimentos, previu mecanismos temporais e de atualização do crédito para evitar que o recolhimento do tributo resultasse em prejuízo econômico para o contribuinte – em decorrência da desvalorização do seu valor no tempo e do impacto sobre o fluxo de caixa. Contudo, a eficácia de medida – diferentemente do crédito, que pode ser utilizado imediatamente – fica condicionada à existência de um regime efetivamente célere de devolução, que observe os prazos previstos na legislação[13].

Dessarte, buscou o legislador criar mecanismos para neutralizar os efeitos da carga tributária sobre o contribuinte, de modo a tratá-lo como mero veículo de trânsito da carga destinada ao consumidor final, este contribuinte de fato do IBS e da CBS.

Feitos esses esclarecimentos, passa-se a analisar se os regimes especiais de bens de capital complementam os mecanismos de compensação e ressarcimento, inclusive como possível solução para as limitações identificadas quanto a ambos os mecanismos: (i) possível insuficiência de débitos para compensação e (ii) risco de longos prazos para efetiva restituição.

3.3. Uma comparação quantitativa do regime geral e dos regimes especiais

Considerando que foi garantido o crédito integral e imediato na aquisição

dos bens de capital, emerge o questionamento sobre a pertinência da previsão das técnicas de suspensão e alíquota zero para garantia da não cumulatividade. Ao prever que a integralidade do tributo pago poderá ser usada para compensação nas saídas – independentemente do emprego dado ao bem de capital na atividade – e que o crédito poderá ser utilizado imediatamente – isto é, sem a necessidade de apropriação fracionada no tempo –, o legislador apresentou soluções para corrigir os problemas dos resíduos tributários e da desvalorização do saldo credor no tempo.

Isto é, as regras aplicáveis à compensação e ao ressarcimento – mesmo que considerando as deficiências apresentadas no tópico anterior – parecem ser suficientes para garantir a não cumulatividade ampla buscada pelo IBS e pela CBS. Isso é reforçado quando se entende que a não cumulatividade não objetiva blindar a operação da incidência do tributo, mas sim garantir a recuperabilidade de todo o tributo pago nas etapas anteriores de circulação econômica. Assim, se há a incidência do tributo, porém ele pode ser integralmente transferido na cadeia até o consumidor final, o princípio da não cumulatividade está atendido de forma satisfatória.

Nesses termos, seriam dispensáveis, para fins de não cumulatividade, as técnicas de desoneração dos bens de capital (suspensão e alíquota zero)?

A reflexão desenvolvida nos parágrafos anteriores parece elucidar que os regimes especiais se destinariam mais à preservação do fluxo de caixa dos contribuintes do que propriamente a operacionalizar a não cumulatividade. O propósito não seria, imediatamente, combater o efeito cascata dos tributos indiretos, mas sim evitar que o contribuinte sofra a incidência dos tributos sobre determinadas aquisições.

Entretanto, uma análise mais aprofundada revela que a finalidade mediata seria justamente corrigir as possíveis limitações das regras de compensação e restituição. Isto é, os regimes visariam complementar os mecanismos usuais de neutralização previstos no regime geral, considerando as especificidades das operações com bens de capital.

Inicialmente, analisemos a compensação. Apesar da garantia do crédito integral, a utilização deste deve observar uma cronologia específica: (i)

compensação com o saldo a recolher do IBS e da CBS relativo a períodos de apuração anteriores (ii) compensação com os débitos do IBS e da CBS decorrentes de fatos geradores do mesmo período de apuração; e (iii.a) compensação com os débitos decorrentes de fatos geradores de períodos de apuração subsequentes ou (iii.b) restituição.

A forma primeva de utilização do crédito envolve a existência de débito – isto é, o efeito econômico do direito perante o Estado se manifesta prioritariamente pela anulação de um débito. Tal afirmação não é arbitrária, mas decorre como consequência lógica da própria cronologia fixada no art. 53 da Lei Complementar n. 214/2025. O legislador consignou que a forma principal de garantia da não cumulatividade seria mediante a compensação.

Todavia, diversos contribuintes não possuem débitos na exata proporção dos créditos gerados, de forma que há o risco de formação de um saldo credor não utilizável. O contribuinte é detentor de um direito, mas não consegue auferir o benefício patrimonial decorrente da existência desse direito.

A gravidade do cenário se reforça sobretudo com a vedação à transferência do crédito e a impossibilidade de sua atualização no tempo – os créditos serão apropriados e compensados por seu valor nominal. Portanto, nas situações de descasamento entre o volume de créditos e débitos, o mecanismo da compensação não atinge o efeito econômico-jurídico buscado pela não cumulatividade.

Para esse cenário, a suspensão e posterior conversão da alíquota a zero se apresenta como uma solução possível para redução do percentual de crédito apropriável e garantia do fluxo de caixa. Ao invés de o adquirente-contribuinte realizar a aquisição com o valor do tributo embutido e poder recuperá-lo nas suas saídas, ele mantém o valor do tributo para si e pode utilizá-lo de forma imediata e para outras finalidades que não tributárias.

Esse comparativo torna-se mais claro mediante um exemplo hipotético entre o contribuinte contemplado apenas com a regra do crédito imediato e o contribuinte beneficiado pelos regimes especiais.

Tomemos a situação de um contribuinte que apenas realiza operações de exportação e que adquire um bem de capital no valor de R$ 1 milhão. Sobre

esse valor, aplicando-se alíquota de 26,5%[14], seria cobrado o equivalente a R$ 265.000,00 a título de IBS e CBS – convertidos em crédito para o adquirente.

Considerando que todos os fornecimentos desse contribuinte são contemplados com imunidade (art. 156, § 1º, inciso III, da CF), não seriam tributados e não haveria débitos do contribuinte para compensação dos respectivos créditos decorrentes da aquisição. O único caminho para satisfação do direito ao crédito e operacionalização da não cumulatividade seria o mecanismo da restituição. Supondo-se que o pedido de restituição seja protocolado em janeiro de 2033 e a restituição ocorra em março de 2034, o valor final recebido pelo contribuinte seria equivalente a R$ 307.530,00[15]. O tributo pago pelo contribuinte na aquisição seria devolvido com uma variação positiva de R$ 42.500,00.

Caso esse mesmo contribuinte fosse beneficiário dos regimes especiais, poderia realizar a sua aquisição sem a cobrança do IBS e da CBS (aquisição contemplada com suspensão e posterior conversão em alíquota zero). Por sua vez, investindo o valor que seria devido a título de tributo, a uma taxa de juros de valor a mercado e pelo mesmo período considerado para fins de restituição, obteria ao final o equivalente a R$ 317.064,00. Isto é, uma variação positiva de R$ 52.064,00.

Abaixo, um quadro comparativo entre os dois cenários:

	Regime Geral	*Regimes Específicos*
Valor da Operação	1.000.000,00	1.000.000,00
IBS/CBS	265.000,00	0
Crédito	265.000,00	0
Compensação	Não se aplica (pois não há saídas tributadas)	Não se aplica (pois não houve tributação)
Ressarcimento	265.000,00	Não se aplica (pois não houve tributação)
Atualização	15% a.m. + 1% (no último mês) Taxa Selic acumulada mensalmente até o mês anterior ao pagamento, acrescido de 1% no mês de pagamento	17 % a.a. (e.g. investimento em LCI, considerando taxa de juros atuais)

Período	Pedido: Jan./2033 Ressarcimento: Mar./2034	Investimento do montante entre Jan./2033 e Mar./2034
Valor final	R$ 307.530,00	R$ 317.064,00

O comparativo evidencia que, no cenário de desoneração, o retorno financeiro para o contribuinte é superior àquele da restituição, em razão da possibilidade de investimento do montante em instrumentos financeiros com taxa de juros superior à Selic. Ademais, a opção pelo regime especial também permite ao contribuinte ter recursos para satisfação de outras obrigações financeiras, inclusive aquelas com penalidades superiores ao percentual de retorno decorrente da atualização pela Selic.

Nota-se, portanto, que o principal efeito dos regimes especiais nesse caso de insuficiência de débitos é a preservação do fluxo de caixa, permitindo que o valor que seria devido a título de tributo esteja à disposição do contribuinte para outras destinações. A não cumulatividade já seria operacionalizada pelo mecanismo da restituição, mas os regimes especiais afastam a necessidade de sua aplicação ao garantir que o contribuinte sequer terá o dever de arcar com o tributo que incidiria sobre a operação.

Em um segundo cenário, mantenhamos os mesmos valores e trabalhemos com a hipótese de contribuinte que tem débitos para compensar, equivalentes à integralidade dos créditos apropriados na aquisição do bem de capital. Porém, a utilização integral apenas se dá no período de um ano. Tal como no caso anterior, suponha-se que o contribuinte optante pelo regime especial não arcará com o valor do tributo e investirá o montante respectivo também pelo prazo de um ano, aplicando a Taxa Selic.

Nesse cenário, teremos a seguinte situação quanto ao valor do tributo no tempo:

	Regime Geral	*Regimes Específicos*
Valor da Operação	1.000.000,00	1.000.000,00
IBS/CBS	265.000,00	0
Crédito	265.000,00	0
Compensação	265.000,00	0

	(vamos supor que ele consegue compensar tudo)	
Restituição	Não se aplica (pois há saídas tributadas e tudo será utilizado na compensação)	Não se aplica
Atualização	Sem atualização (art. 53, § 2º, da LC n. 214/2025)	15% (Taxa Selic)
Período	1 ano para compensação total	1 ano com o montante investido
Valor final	R$ 265.000,00	R$ 304.485,00

Nesse segundo caso, o retorno financeiro decorrente da opção pelo regime especial é ainda maior, em termos proporcionais – inclusive aplicando-se a Taxa Selic. Novamente aqui é economicamente mais vantajoso optar pela dispensa de pagamento do tributo via regime especial. No caso da compensação, tal oportunidade é ainda mais justificada do que na restituição, tendo em vista que o valor devido a título de crédito não está sujeito a qualquer fator de correção ou atualização monetária.

A comparação nas duas situações hipotéticas revela como o retorno financeiro para o contribuinte, a depender das circunstâncias concretas, pode ser superior caso haja a dispensa do recolhimento do tributo. Em um cenário ideal, no qual (i) a restituição seja efetivada de modo célere ou (ii) haja saídas suficientes para compensação integral dos créditos da aquisição, a prerrogativa dos regimes específicos não gera efeitos econômicos superiores ao regime geral.

Contudo, em um cenário não ideal, a possibilidade de que a atualização do montante do tributo seja superior à situação em que há o recolhimento – seja porque não haverá atualização do crédito (na compensação) ou porque a taxa de atualização pode ser inferior à de mercado (na restituição), evidencia que pode haver ganhos econômicos efetivos em optar pelos regimes específicos de bens imóveis. Por isso, é possível defender a existência de uma justificativa econômica e normativa válida para a previsão dos regimes especiais de capital.

O propósito primário dos regimes especiais seria a preservação do fluxo de caixa das empresas, o que não guarda relação imediata com a satisfação do princípio constitucional da não cumulatividade e tem feições de uma benesse fiscal. Entretanto, na análise realizada, verificou-se que os regimes podem ser compreendidos como ferramentas corretivas para as limitações dos mecanismos

de não cumulatividade. Nesses termos, é possível dizer que os regimes, ainda que não obrigatórios (pois era uma faculdade do legislador complementar a sua instituição), são ferramentas importantes no cumprimento do princípio da não cumulatividade.

4. Conclusão

A proposta defendida neste artigo é que os regimes específicos têm, por principal finalidade, a garantia do fluxo de caixa para contribuintes.

Ainda que haja a previsão de crédito imediato e integral, há dois problemas centrais que prejudicam a eficácia econômica do crédito: (i) apesar de o crédito ser imediato, sua eficácia está condicionada à realização de saídas tributadas. Se não houver débitos suficientes para compensação no momento da apropriação, há a tendência da redução do valor do crédito no tempo, considerando que ele não será atualizado; e (ii) os prazos para ressarcimento, a princípio, são de 30 dias, mas não há previsão de regras que efetivamente vinculem o Fisco a proceder com a devolução no tempo determinado pela LC n. 2145/2025, o que tende também a impactar no fluxo de caixa.

Nesses termos, os regimes específicos abordados visam suprir eventuais deficiências da sistemática de crédito e débito quanto aos bens de capital, dando efetividade ao princípio da não cumulatividade.

Referências

BREYNER, Frederico Menezes. Não cumulatividade do ICMS, do IBS e da CBS: dogmática jurídica e teoria da classificação das normas constitucionais. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], v. 57, 2024. DOI: 10.46801/2595-6280.57.9.2024.2568. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2568. Acesso em: 9 nov. 2025.

COSTA, Valterlei A. da. Reidi – noções gerais e natureza jurídica: um estudo sobre isenção e suspensão. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], v. 47, 2021. DOI: 10.46801/2595-6280-rdta-47-20. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1187. Acesso em: 9 nov. 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo; GALDINO, Guilherme. A neutralidade das regras

transitórias no IBS e na CBS: o caso dos bens de capital. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], v. 59, 2025. DOI: 10.46801/2595-6280.59.31.2025.2753. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2753. Acesso em: 9 nov. 2025).

SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. *Revista de Direito do Estado* v. 4, 2006.

TAPIAS, Camila Abrunhosa; AGUILEIRA, Lis. IVA Dual: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo. *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5).

Contributo para o Controle de Efeitos do Imposto Seletivo Brasileiro a partir da Experiência Mexicana

Contribution to the Control of the Effects of the Brazilian Selective Tax Based on the Mexican Experience

Ana Claudia Borges de Oliveira

Conselheira do CARF. Presidente da ACONCARF. Doutoranda em Direito Tributário pela PUC/SP. Mestre em Direito Tributário IBDT. Especialista em Direito Tributário e Finanças Públicas IDP. *E-mail*: ana claudia.oliveira@fazenda.gov.br.

Bárbara Azevedo Naves

Advogada. Pós-graduanda em Direito Tributário pelo IDP. Especialista em Direito Processual Civil pelo IDP. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da UFG. *E-mail*: barbaraanaves@gmail.com.

Fernanda Mattos Mendonça

Advogada formada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Especialista em Direito Tributário e Contabilidade Tributária pelo IBMEC. *E-mail*: fernandamattos00@yahoo.com.br.

Martha Leão

Professora do Mestrado Profissional do Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT e do Mackenzie/SP. Doutora e Mestre em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo. Mestre em Teoria do Direito pelo Instituto Tarello per la Filosofia del Diritto e Università Degli Studi di Genova. *E-mail*: martha.leao@mackenzie.br.

Resumo

O presente artigo tem como objetivo examinar o Imposto Seletivo implementado pela Reforma Tributária do Consumo aprovada no dia 20 de dezembro de 2023 por meio da Emenda à Constituição n. 132/2023 e a previsão de sua incidência sobre as bebidas açucaradas, com a finalidade de promover a saúde pública. O estudo dialoga com a experiência mexicana,

em que foi implementado um tributo semelhante sobre bebidas açucaradas e alimentos altamente calóricos, no ano de 2014. Objetiva-se, a partir do exemplo de Direito Comparado, examinar os desafios aplicáveis a esse tipo de tributação com finalidade extrafiscal e buscar mecanismos de controle sobre os seus efeitos.

Palavras-chave: Imposto Seletivo, extrafiscalidade, bebidas açucaradas, controle de efeitos.

Abstract

This article aims to examine the Selective Tax implemented by the Consumption Tax Reform approved on 20.12.2023, through Constitutional Amendment n. 132/23, and the provision for its incidence on sugary drinks with the purpose of promoting public health. The study engages with the Mexican experience, where a similar tax on sugary drinks and highly caloric foods was implemented in 2014. Based on this comparative law example, the objective is to examine the challenges inherent to this type of taxation with an extrafiscal purpose and to identify mechanisms for controlling its effects.

Keywords: selective tax, extrafiscality, sugary drinks, effects control.

Introdução

Uma das grandes novidades inseridas no ordenamento jurídico brasileiro pela Reforma Tributária sobre o Consumo aprovada no dia 20 de dezembro de 2023 por meio da Emenda à Constituição n. 132/2023 foi a competência outorgada à União para a criação de um Imposto Seletivo – IS. De acordo com o art. 153, inciso VIII, compete à União a instituição de imposto sobre a "produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar". Referida regra de competência é bastante ampla, ainda que a interpretação sistemática, determinada pela manutenção da maior parte dos demais dispositivos da Constituição, afaste parte dessa indeterminação[1]. Os termos utilizados, por exemplo, têm sentidos já consensuados no Direito, que não poderão ser afastados pelo legislador no exercício de sua competência

tributária.

De um lado, a saúde é tratada em capítulo próprio da Constituição, que impõe, por exemplo, em seu art. 196 que "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação". Nada obstante não haja uma definição explícita, as várias menções do texto constitucional ao termo permitem implicar a adoção do sentido de saúde vinculada ao estado de completo bem-estar físico, mental e social. Esse sentido é corroborado, por exemplo, pelas disposições do art. 200, também da Constituição, ao prescrever que ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos (inciso I); executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador (inciso II); ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde (inciso III); participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (inciso IV); incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação (inciso V); fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano (inciso VI); participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos (inciso VII); e colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (inciso VIII). Essas atribuições estão vinculadas, portanto, à promoção do estado ideal de bem-estar da população, seja do ponto de vista físico e mental, seja do ponto de vista social (daí as menções ao próprio meio ambiente).

De outro lado, o termo "meio ambiente" é definido pela própria legislação brasileira como o "conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas" (art. 3º, inciso II, da Lei n. 6.938/1981). Mesmo antes da introdução da proteção do meio ambiente como um princípio também do sistema tributário constitucional (art. 145, § 3º, inserido também pela EC n.

132/2023), o ideal de proteção do meio ambiente já era recorrente na Constituição, estando presente ao longo de todo o texto constitucional, em referências protetivas diretas[2]. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é definido como direito de todos, tendo natureza de bem de uso comum do povo, impondo ao Estado e à coletividade o dever de preservação dele para as presentes e futuras gerações. Conforme Grau, o princípio de proteção ao meio ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além disso, serve como instrumento indispensável para a realização da finalidade dessa ordem, qual seja, a de assegurar a todos existência digna, o que também o aproxima dos ditames da justiça social[3].

Interessa-nos, neste trabalho, o enfoque conferido ao Imposto Seletivo voltado à proteção da saúde, ou seja, como uma norma extrafiscal que se justifica pela promoção de um fim específico delimitado pela sua própria regra de competência: a proteção da saúde pública. Esse enfoque é relevante para a presente pesquisa porque ela se propõe, a partir do exemplo de Direito Comparado Mexicano, a examinar a importância do reconhecimento da finalidade extrafiscal do tributo para o devido controle sobre os seus efeitos.

No México, se adotam dois tributos extrafiscais sobre o consumo vinculados à proteção da saúde: um sobre bebidas açucaradas (*Sugary Drinks Tax*) e outro sobre alimentos altamente calóricos (*High Caloric Tax*), representando um aumento de 10% (dez por cento) em média na alíquota desses tributos[4]. Referidos tributos de natureza extrafiscal foram adotados em 2014, verificando-se já numerosos estudos empíricos sobre os efeitos produzidos naquele país a partir da sua inserção, daí a justificativa da escolha. Não suficiente, Brasil e México são países semelhantes em termos de economia. Ambos são os países mais populosos da América Latina, com 212 (duzentos e doze) e 130 (cento e trinta) milhões de habitantes, respectivamente, e as duas maiores economias da região, com PIB de US$ 2,25 trilhões (Brasil) e US$ 1,4 trilhão (México), representando, conjuntamente, quase 60% (sessenta por cento) do PIB total latino-americano. Em termos de saúde relacionados com o presente estudo, destaca-se que o Relatório de 2025 da ONU sobre o Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo indica que o México sofre um pouco mais

com a questão da obesidade. Segundo os dados apresentados, 36% (trinta e seis por cento) da população é obesa no México, enquanto 28% (vinte e oito por cento) apresenta a mesma questão de saúde no Brasil[5].

É nesse contexto que abordaremos o tema dos tributos extrafiscais voltados à promoção da saúde, tanto no México como no Brasil. Para tanto, o presente artigo será dividido em três partes. A primeira delas examinará a regra de competência constitucional para a criação do Imposto Seletivo, a fim de delimitar a sua materialidade, sua finalidade e as características dessa nova extrafiscalidade; a segunda, estudará os tributos extrafiscais mexicanos, com o objetivo de compreender suas finalidades e seus efeitos concretos já produzidos durante a última década e; finalmente, a terceira parte abordará como o exemplo mexicano deve inspirar o devido controle de efeitos sobre o Imposto Seletivo, para que este seja de fato um instrumento capaz de alcançar sua finalidade em termos de proteção à saúde da população brasileira.

1. O Imposto Seletivo no Brasil e a finalidade de promoção da saúde pública

Conforme mencionado, a Emenda Constitucional n. 132/2023 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro uma profunda Reforma do Sistema Tributário sobre o Consumo, com destaque para a criação do Imposto Seletivo, cuja função precípua transcende a mera arrecadação estatal. O Imposto Seletivo, concebido para incidir sobre produtos e serviços que geram danos à saúde ou ao meio ambiente, consolida-se como um instrumento tributário de natureza predominantemente extrafiscal, diferente dos demais tributos arrecadatórios.

A regra central da nova tributação sobre o consumo imposta pela Reforma Tributária é de uniformização das alíquotas dos tributos sobre o consumo (IBS/CBS) para todos os bens e serviços (salvo as exceções prescritas pela própria Constituição), estabelecendo-se, no caso do Imposto Seletivo, um agravamento que só se justifica a partir da efetiva prejudicialidade desses bens e serviços relativamente à saúde e ao meio ambiente. Noutro dizer, é exatamente o fim de preservação desses bens (saúde e meio ambiente) que justifica o

afastamento da capacidade contributiva e, inclusive, da ideia de simplificação supostamente objetivada pela Reforma Tributária, no sentido de igualar a carga tributária para a maioria dos produtos – ainda que esse seja um verdadeiro mito[6].

Daí a constatação de que somente podem sofrer a incidência do Imposto Seletivo aqueles bens e serviços que sejam *especial e gravemente prejudiciais* à saúde e ao meio ambiente. Considerando que nem todos os bens e serviços prejudiciais podem ser tributados, mas apenas alguns, o critério de escolha de quais sofrerão essa incidência só pode ser o grau de impacto desses bens e serviços na saúde ou no meio ambiente[7]. Trata-se, portanto, de uma norma de natureza extrafiscal, identificada a partir da existência de uma finalidade precípua e consciente de estímulo ao comportamento das pessoas como fim central, sem revelar como fundamento central a arrecadação de recursos pecuniários[8].

Essa delimitação é relevante porque, embora se reconheça que houve um espaço de discricionariedade outorgado pelo constituinte derivado ao legislador complementar para definir a incidência do tributo, essa competência só pode ser constitucionalmente exercida dentro dos limites decorrentes da materialidade prescrita pela norma constitucional. Assim, do ponto de vista jurídico, a adoção do novo tributo reacende o debate sobre a função indutora da tributação e sua capacidade de moldar comportamentos sociais, sobretudo no que diz respeito à indução de comportamentos compatíveis com o direito à saúde e proteção ambiental e que se reflete no consumo de bebidas açucaradas e alimentos ultraprocessados[9]. Nesses casos, busca-se a tributação como um instrumento capaz de desestimular o consumo de bens vinculados a altos índices de doenças crônicas não transmissíveis, como alimentos ultraprocessados e bebidas açucaradas.

A tributação extrafiscal aqui seria uma ferramenta de política pública para mitigar as condutas nocivas à saúde pública, que impactam de forma mais acentuada os setores mais vulneráveis da sociedade[10]. Não obstante, ao lado da utilização instrumental da tributação via Imposto Seletivo devem ser consideradas diversas intervenções estatais ou não estatais no enfrentamento da

obesidade e do sobrepeso, tais como o incentivo à alimentação saudável, o controle na comercialização de bebidas e alimentos altamente calóricas, a rotulagem de produtos comercializados, o controle de informações nutricionais, as campanhas publicitárias de saúde pública e a reformulação de produtos[11]. Todas essas questões estão relacionadas com o combate ao problema de saúde pública relacionado à obesidade.

Vale ainda mencionar que, do ponto de vista econômico, o Imposto Seletivo relaciona-se aos trabalhos desenvolvidos por Arthur Cecil Pigou, em sua obra *The Economics of Welfare,* publicada em 1920[12]. A concepção pigouviana sustenta-se na premissa de que o sistema fiscal pode ser orientado para a correção de falhas de mercado por meio da modulação da carga tributária, penalizando atividades geradoras de externalidades negativas – como a poluição e os danos à saúde pública – e favorecendo aquelas que produzem externalidades positivas, a exemplo de bens essenciais ao bem-estar coletivo. Dessa maneira, os impostos seriam uma forma utilizada para internalizar as externalidades negativas, contudo os "impostos pigouvianos" não têm necessariamente o objetivo de induzir comportamentos, conquanto visam regular as distorções de mercado[13].

Nesse contexto, o Imposto Seletivo poderia ser compreendido sob dois prismas distintos. No plano jurídico, apresenta-se como um instrumento de indução de condutas sociais, assumindo função central na conformação de comportamentos coletivos em consonância com os direitos fundamentais. Sob essa ótica, a tributação de bebidas açucaradas revela-se uma política pública voltada à saúde, buscando mitigar os efeitos deletérios decorrentes de seu consumo. Já sob a ótica econômica, à luz da concepção de Arthur Pigou, o tributo emerge como mecanismo de correção de falhas de mercado, sem que seja necessário o propósito de induzir comportamentos. Logo, de um lado, o imposto se projeta como ferramenta de transformação social orientada por valores constitucionais, e, de outro, manifesta-se como uma técnica voltada ao equilíbrio do mercado.

Assim, o presente trabalho analisa a inserção do Imposto Seletivo na política fiscal brasileira, considerando suas promessas e limitações como mecanismo

estratégico de promoção de hábitos de consumo mais saudáveis. Objetiva-se definir a finalidade desse tributo a partir de dois argumentos diferentes: primeiro, o argumento da finalidade objetivada na própria lei e, segundo, o argumento genético, vinculado à finalidade pretendida pelo legislador ao instituí-la. Nesse caso, reconstruiremos essa finalidade a partir da análise documental da legislação em vigor e da proposta de regulamentação constante no Projeto de Lei Complementar n. 68/2024, combinada à observação dos debates travados no Congresso Nacional durante a tramitação da norma. A partir do exame das transcrições das reuniões parlamentares, verificam-se os contornos normativos do tributo, o sentido finalístico que lhe foi atribuído pelos diversos atores envolvidos, bem como as disputas narrativas em torno de sua eficácia e os embates entre interesses públicos e privados que permearam sua formulação. O objetivo é demonstrar qual seria a finalidade visada pelo legislador, reforçando-se, a partir da interpretação genética, aquilo que já decorre da interpretação objetivada no próprio texto, no sentido de promoção de uma finalidade extrafiscal.

1.1. Argumento teleológico: a finalidade extrafiscal objetivada na lei

A finalidade extrafiscal deve estar consubstanciada na própria vontade objetivada na lei (elemento sistemático-teleológico), não sendo suficiente para o exame do tema a vontade subjetiva do legislador (elemento genético-subjetivo)[14]. O argumento teleológico, nesse sentido, vincula-se ao próprio texto legal. Em função disso, Guastini argumenta que para encontrar a vontade da lei é preciso se deter exclusivamente ao texto legal[15]. De modo semelhante, Chiassoni aponta que cada disposição legal tem um significado sugerido pela pertinente norma final, explícita ou implícita, do instituto, setor ou subsetor ao qual a disposição pertence[16].

A análise da instituição do Imposto Seletivo, portanto, parte do próprio texto constitucional, sobretudo do art. 153, inciso VIII, da Constituição Federal, que autoriza a União a instituir imposto sobre bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. Diferente da maioria dos tributos cuja finalidade principal é arrecadatória, o próprio constituinte inseriu no texto uma previsão explícita de função extrafiscal para proteção de valores fundamentais da ordem

constitucional: o direito à saúde (art. 6º e art. 196 da CF) e a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF).

A finalidade extrafiscal, porém, não é pura, uma vez que coexiste com a função fiscal, com intensidades diferentes[17]. É dizer, os efeitos dos tributos não são identificados em separado, coexistindo na prática funções arrecadatórias e regulatórias com intensidade distintas. É no meio termo entre esses extremos inexistentes que se deverá buscar as características que indiquem a existência de um tributo extrafiscal, daí por que Barbosa Côrrea reconhece a dificuldade de afastar a "zona cinzenta" que existe entre a extrafiscalidade e a tributação[18]. No presente caso, contudo, é evidente a sobreposição da natureza extrafiscal do Imposto Seletivo, diante do próprio texto constitucional e da sua comparação com o sistema geral de tributação indireta estabelecido pela EC n. 132/2023. Conforme preconizado por Ataliba, o conceito de extrafiscalidade pode ser compreendido como a utilização de instrumentos tributários com propósitos que transcendem a mera arrecadação, orientando-se para funções de estímulo, indução ou restrição de condutas sociais, de modo a viabilizar a concretização de valores e objetivos consagrados pela Constituição[19].

Essa finalidade extrafiscal presente na norma constitucional se projeta na legislação infraconstitucional que regulamenta o Imposto Seletivo, uma vez que o art. 409 da Lei Complementar n. 214/2025 explicita que o Imposto incide sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços "prejudiciais à saúde e ao meio ambiente", ratificando que o núcleo teleológico da norma é o desincentivo de condutas nocivas. Dessa forma, o § 1º do artigo detalha um rol de hipóteses que materializam a preocupação do legislador com a proteção dos valores constitucionais, tais como veículos, embarcações e aeronaves, produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, bebidas açucaradas, bens minerais, concursos de prognósticos e *fantasy sport*[20].

A finalidade objetivada na lei, portanto, é a utilização da norma tributária como instrumento extrafiscal. Sob essa ótica, o IS concretiza a dimensão teleológica da Constituição Federal, ao atribuir à tributação a função de promover os direitos fundamentais e a proteção do interesse social, além da sua função arrecadatória.

1.2. Argumento genético: a finalidade extrafiscal intencionada pelo legislador

A finalidade objetivada na lei já seria suficiente para ratificar as conclusões tecidas até aqui. No presente caso, porém, o exame da finalidade genética ratifica as conclusões anteriores. O argumento genético relaciona-se à intenção do legislador. Ao analisar esse tipo de argumento, torna-se necessário recorrer à reconstrução da vontade presumida do legislador, no que se refere às suas escolhas normativas e ao contexto de formulação da lei. Em trabalho específico sobre o tema, Adamy destaca as dificuldades de se acessar um estado mental independente de acessos externos, destacando ainda a complexidade de se acessar uma vontade de um grupo de pessoas (legisladores) em diferentes etapas de um processo legislativo[21]. Ainda assim, os materiais legislativos podem fornecer subsídios a essa reconstrução, concorrendo o argumento genético com outros argumentos (como o argumento teleológico) para oferecer suporte à justificação da norma[22].

Nesse contexto, a tramitação do Projeto de Lei Complementar n. 68/2024 no Congresso Nacional revelou um cenário de intensa polarização discursiva, no qual se confrontaram argumentos técnicos, econômicos e ideológicos. A análise das transcrições das reuniões das comissões e das sessões plenárias revelaram que a intenção principal do legislador esteve orientada, desde o início, para a elaboração de um instrumento de política pública que fosse além da arrecadação. O argumento central explicitado nas audiências e relatórios foi a redução do consumo de bens e serviços nocivos à saúde e ao meio ambiente, ocasião em que a tributação adquiriu um papel regulatório e protetivo[23].

Nesse sentido, o debate acerca da inclusão dos alimentos ultraprocessados foi um dos principais destaques, em função de seu crescente consumo pela população brasileira e da correlação comprovada com doenças crônicas não transmissíveis. Durante as discussões legislativas, houve uma pressão significativa pela sua tributação. O Congresso Nacional, contudo, optou pela sua exclusão. As bebidas açucaradas, por sua vez, também ocuparam posição relevante nos debates. Sua inclusão foi justificada a partir de recomendações da Organização Mundial da Saúde – OMS e do Ministério da Saúde, que apontaram seu consumo como fator de risco relevante para diversas doenças.

Argumentou-se que a tributação seletiva seria uma das medidas mais efetivas para desestimular sua ingestão, tendo em vista baixo valor desses produtos e o alto consumo pela população[24]. Assim, ainda que tenha havido relevante resistência por diversos setores da sociedade, sobretudo a indústria, o desejo legislativo prevaleceu, qual seja, desincentivar o consumo de bebidas adoçadas como estratégia de promoção da saúde pública.

O Imposto Seletivo foi desenhado para operar em compasso com outros mecanismos estatais, compondo um desenho normativo que seria capaz de promover a saúde coletiva e reduzir as externalidades negativas[25]. Desse modo, o argumento genético que permeou os debates legislativos evidenciou que o desejo do legislador foi inequívoco: instituir o Imposto Seletivo como um instrumento extrafiscal de proteção da saúde pública e do meio ambiente para reduzir o consumo de produtos nocivos à saúde e induzir mudanças estruturais nos padrões de produção e de consumo. Embora tenha havido embates e divergências quanto à sua eficácia, não há dúvida de que os debates para a sua implementação sustentam uma finalidade inequivocamente *extrafiscal*, enquanto política pública de caráter instrumental para a realização de objetivos relevantes para o Estado[26].

Para o cumprimento desse fim, contudo, é essencial a implantação de um modelo de controle de efeitos que permita a avaliação da compatibilidade entre os resultados produzidos e as finalidades constitucionais do referido Imposto, nos moldes do previsto pelo art. 475 da Lei Complementar n. 214/2025[27]. O controle deve contemplar tanto o plano da validade, ao garantir que a tributação se mantenha dentro dos limites da competência e da proporcionalidade, quanto o plano da eficácia, ao verificar se o tributo cumpre efetivamente a função de desestimular o consumo de bens nocivos e contribuir para a melhora de indicadores de saúde pública.

Aliado a isso, a eficácia da norma extrafiscal dependerá da existência de atividade pública direcionada a políticas públicas complementares, como programas de reeducação alimentar, rotulagem, regulação de marketing e incentivo a alimentos saudáveis, de modo a assegurar uma atuação integrada capaz de concretizar o caráter indutor do tributo. Nesse contexto, o estudo do

exemplo mexicano pode contribuir para a antecipar os desafios a serem enfrentados pelo Imposto Seletivo brasileiro. É o que se passa a examinar.

2. O exemplo mexicano: as finalidades e os efeitos produzidos pelo Sugary Drinks Tax e pelo High Caloric Tax

Conforme mencionado, o México instituiu no ano de 2014 impostos sobre o consumo de bebidas açucaradas (*Sugary Drink Tax*) e sobre alimentos altamente calóricos (*High Caloric Tax*). Após a realização de diversos estudos, inclusive divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o México foi considerado um dos países com o maior número de casos de obesidade do mundo, tendo grande parcela da sua população jovem, com mais de 20 (vinte) anos, como portadora de diabetes tipo 2, sendo sua população a maior consumidora *per capita* de bebidas açucaradas do mundo[28].

De acordo com os dados trazidos pelo Projeto do Decreto que sugere acionar novos dispositivos ao Imposto, no México, dois terços das crianças entre 2 (dois) e 12 (doze) anos consomem ao menos uma bebida açucarada por dia, o que representa cerca de 6,8% (seis vírgula oito por cento) do total de calorias consumidas diariamente, o que superaria a recomendação internacional da OMS, que estabelece um limite de 5% (cinco por cento) da ingestão diária proveniente de açúcares livres. O alto consumo de açúcar afetaria a saúde das crianças, sendo associado a casos de obesidade infantil, risco precoce de desenvolver diabetes tipo 2, pressão arterial alta, problemas dentários e ainda doenças com efeitos mais duradouros, como problemas psicológicos, baixa autoestima, depressão, isolamento social, além de duplicar o risco de obesidade e de doenças crônicas na vida adulta, aumentando a probabilidade de morte precoce e debilidades diversas[29].

O estudo ainda aponta que a população adolescente também apresentaria um consumo elevado de bebidas açucaradas, devido ao seu baixo custo, ampla disponibilidade e normalização social. O consumo nessa faixa etária superaria consideravelmente as recomendações internacionais, sendo que a exposição desde a adolescência acabaria por trazer condições desfavoráveis com consequências cumulativas para a saúde ao longo de toda vida. Considerando a

realidade mexicana, em 2010, antes mesmo da Reforma Tributária, o país assinou o "Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria"[30]. Tal acordo apresentava as principais políticas públicas a serem adotadas para o combate à obesidade no país. Entre as medidas previstas estavam as políticas fiscais para desincentivar o consumo de bebidas açucaradas e arrecadar fundos capazes de custear o sistema de saúde pública, responsável por tratar a população acometida pelas doenças causadas pelo consumo excessivo de alimentos prejudiciais à saúde[31].

Nesse contexto é que foi criado o imposto extrafiscal como tentativa de inibir o consumo de alimentos prejudiciais à saúde de uma forma geral (bebidas açucaradas e alimentos altamente calóricos). Importante destacar que a criação desse imposto também foi uma tentativa do Governo de frear o aumento dos gastos públicos direcionados aos tratamentos de saúde necessários para tratar à população acometida por tais tipos de enfermidades, causadas, também, pelo uso abusivo desse tipo de alimento. Referidos tributos de natureza extrafiscal foram adotados em 2014, com fundamentos em estudos que indicavam a promessa de uma redução significativa nos índices de obesidade e de doenças como diabetes nesse país. Os resultados prometidos eram bastante significativos[32].

Assim, seguindo o movimento de diversos países, em 1º de janeiro de 2014, na implementação da Reforma Tributária no México, foi instituído o imposto sobre alimentos altamente calóricos e bebidas açucaradas como tentativa de combater a obesidade, já que tal condição havia sido considerada um dos grandes fatores de risco para o aparecimento de diversas doenças, como hipertensão arterial, insuficiência cardíaca, câncer de mama e diabetes. O imposto criado passou a incidir sobre as operações de consumo, através da aplicação de uma alíquota *ad rem* aplicada sob o litro de bebida comercializada ou importada. Vejamos:

> "[1] Ley del impuesto especial sobre producción y servicios – LIEPS.
>
> Artículo 1. Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que realicen los actos o actividades siguientes:
>
> […]

> El impuesto se calculará aplicando a los valores a que se refiere este ordenamiento, la tasa que para cada bien o servicio establece el artículo 2º del mismo o, en su caso, la cuota establecida en esta Ley.
>
> […]
>
> Artículo 2. Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:
>
> I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:
>
> […]
>
> G) Bebidas saborizadas; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener bebidas saborizadas; y jarabes o concentrados para preparar bebidas saborizadas que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, siempre que los bienes a que se refiere este inciso contengan cualquier tipo de azúcares añadidos.
>
> La cuota aplicable será de $ 1.6451 por litro. Tratándose de concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, el impuesto se calculará tomando en cuenta el número de litros de bebidas saborizadas que, de conformidad con las especificaciones del fabricante, se puedan obtener."[33]

Os impostos sobre o consumo criados no México teriam uma carga efetiva final de 26% (vinte e seis por cento): 16% (alíquota do tributo sobre o valor agregado) mais 10% (alíquota estimada do tributo extrafiscal sobre o preço final ao consumidor). O exemplo mexicano é relevante para as questões aqui enfrentadas porque, passados 11 (onze) anos da sua implementação naquele país, os estudos empíricos publicados sobre os seus resultados atuais demonstram que as promessas, infelizmente, não se cumpriram.

Um estudo publicado em 2019, de pesquisadores do *Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) – Centro de Investigacion Economics* revelou, por exemplo, que as calorias adquiridas em bebidas e alimentos tributados diminuíram, respectivamente, em 2,7% (dois vírgula sete por cento). Essa diminuição, contudo, teria sido compensada pelo aumento do consumo de produtos não tributados, de modo que o total de calorias consumidas não teria sido alterado, verificando-se ainda um aumento no consumo de gordura saturada (3,1%), sódio (5,8%) e colesterol (12,6%)[34]. Os dados indicam mudança na composição das compras, com transição do consumo de açúcar para gordura, na medida em que se substituiria, por exemplo, alimentos hipercalóricos por alimentos ainda mais calóricos por gramas, embora mais baratos[35].

Nada obstante esses dados, é possível verificar que após a implementação do

imposto incidente sobre bebidas açucaradas, houve uma corrida das empresas para adaptarem as fórmulas de seus produtos a fins de fugir da tributação existente. Isso porque, a incidência do imposto instituído na Reforma Tributária do México recaía sobre bebidas açucaradas, ou seja, que levavam *açúcar* em sua fórmula. Dessa forma, as empresas fabricantes passaram a estudar a possibilidade de substituir o açúcar tradicional, em suas receitas e fórmulas, por adoçantes ou extratos naturais, sem calorias, que não poderiam ser alcançados pelo imposto, já que a hipótese de incidência do imposto era a utilização do açúcar "tradicional" em sua composição.

Em virtude desse cenário e tendo em vista que bebidas do tipo *diet* e *zero*, que não levam açúcar puro e simples em sua fórmula, não estão alcançadas pelo imposto extrafiscal (*Sugary Drink Tax*), recentemente foi apresentada à Assembleia do México uma proposta de lei, que deve ser apreciada até a conclusão e publicação deste artigo, para reformar e adicionar diversas disposições à Lei de Imposto Especial Sobre Produção e Serviços a fim de que o imposto passe também a incidir sobre bebidas adoçadas com adoçantes artificiais. Nas Disposições de Motivos da Proposta apresentada afirma-se que o consumo de adoçantes também está associado ao risco de obesidade e doenças não transmissíveis de forma geral[36].

A ideia da tributação aplicável às bebidas que levam adoçantes artificiais em sua fórmula tem como finalidade inclusive evitar a substituição das bebidas que contêm açúcar por bebidas que possuem adoçantes, em que pese o lançamento de linhas de produtos "zero açúcar" trazerem ao consumidor a promessa de serem mais saudáveis. É o que dispõe o documento "Global report on the use of sugar-sweetened beverage taxes", que aponta que os países devem considerar a possibilidade de aplicar os impostos extrafiscais também sobre as bebidas adoçadas com adoçantes a fim de evitar a substituição das bebidas que contêm açúcar por bebidas que possuem adoçantes em suas fórmulas[37].

Cabe destacar aqui que, independentemente da criação do imposto sobre bebidas açucaradas, os estudos realizados demostraram que o consumo no México não diminuiu tanto quanto o esperado, sendo a obesidade ainda um problema grave no país. Não por outro motivo, o Governo mexicano, inclusive,

se viu obrigado a adotar novas medidas de combate à obesidade infantil, como proibir a venda de refrigerantes, doces e salgadinhos nas escolas e, além disso, realizou o aumento do imposto de 1 peso por litro para 1,6 (existindo ainda proposta mais atual para praticamente dobrá-lo: para mais de 3 pesos por litro)[38]. O argumento oficial que continua sendo utilizado para justificar o aumento do imposto extrafiscal, bem como a ampliação da sua base de incidência, é o da saúde pública. São inegáveis, porém, os efeitos arrecadatórios da medida. Como vimos, o imposto sobre bebidas açucaradas e alimentos altamente calóricos no México foi implementado há 11 (onze) anos com o objetivo de reduzir a obesidade, tendo gerado mudanças nas fórmulas de produtos e aumentado a arrecadação, sem, contudo, reduzir de forma significativa os problemas de saúde pública até o momento.

Importante frisar que observado o aumento de casos de obesidade, por lógica deveria se concluir que também há um aumento da incidência de doenças associadas ao sobrepeso e a diabetes, elevando por consequência os gastos da saúde pública direcionados ao tratamento de tais enfermidades[39]. É evidente que o investimento necessário para prevenção das doenças é muito inferior ao investimento necessário para o seu tratamento, visto que após o seu desenvolvimento, há necessidade de direcionar o orçamento público à realização de exames, ao fornecimento de remédios, às internações e até mesmo à manutenção de estruturas para atendimento aos pacientes necessitados.

Considerando que o grande objetivo da implementação do imposto extrafiscal sobre bebidas açucaradas e alimentos calóricos é inibir o consumo a fim de evitar o aumento do gasto público com saúde para tratar a população que vem desenvolvendo doenças diretamente relacionadas ao consumo excessivo desses alimentos, poderíamos concluir que no lapso temporal proposto, o México não vem alcançando os objetivos pretendidos. Apesar de as políticas fiscais que envolvem o aumento dos impostos sobre o consumo terem um grande potencial arrecadatório para o Estado é muito difícil garantir que os valores arrecadados com as políticas fiscais que vêm sendo implementadas sejam direcionados à promoção da saúde e ao sistema de saúde que beneficie a população.

Assim, a eficácia das políticas fiscais, como a instituição de um imposto sobre o consumo, só poderá ser observada com a conscientização da população para que passe a realizar escolhas mais conscientes no que diz respeito à sua própria alimentação. Para tanto, deve haver um esforço do mercado e do Estado para que outros itens, considerados mais saudáveis, sejam disponibilizados como alternativas de consumo, devendo ser avaliadas formas para que estes alimentos sejam disponibilizados de forma mais acessível financeiramente à população, que, por vezes, é consciente da prejudicialidade de diversos alimentos, mas não possui recursos financeiros necessários que lhe dê acesso a estes produtos como forma alternativa de consumo.

3. O devido aprendizado a partir do exemplo mexicano: como controlar os efeitos do Imposto Seletivo no Brasil

O exposto até aqui evidencia que o Imposto Seletivo visa precipuamente modificar comportamentos para reduzir externalidades negativas. Nessa perspectiva, o aumento do preço do produto capaz de gerar um problema de saúde seria um instrumento para desestimular aquele consumo. O controle dos efeitos assume então especial relevo frente ao Imposto Seletivo introduzido pela Emenda Constitucional n. 132/2023, uma vez que esse tributo se afasta da capacidade contributiva sob a justificativa de combate a externalidades prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. Vale dizer, é exatamente o fim de preservação da saúde e do meio ambiente que justifica o afastamento da capacidade contributiva, e, consequentemente, dos ideais de simplificação, neutralidade e combate à regressividade. Logo, a avaliação dos efeitos concretos do Imposto Seletivo importa na própria validade ou eficácia do novo tributo e o controle dos efeitos deve ser feito de forma dupla: no plano da validade e no plano dos efeitos[40]. Vale referir que a exigência de controle de efeitos de normas tributárias extrafiscais foi recentemente reconhecida na legislação brasileira, ao menos do ponto de vista dos benefícios fiscais. Com efeito, a Lei Complementar n. 224, de 26 de dezembro de 2025, incluiu novos dispositivos na Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), dentre eles, o art. 14-A, que prescreve que “a proposição legislativa que trate de concessão, ampliação ou prorrogação de qualquer incentivo ou benefício de

natureza tributária que implique renúncia de receita e cujo beneficiário seja pessoa jurídica deverá estar acompanhada de [...] metas de desempenho, que deverão ser objetivas e quantificáveis, em dimensões econômicas, sociais e ambientais (inciso III), estabelecendo ainda que "a avaliação de resultados em relação às metas de que trata o inciso III do *caput* deste artigo será realizada por órgão do Poder Executivo multidisciplinar e especializado no monitoramento e avaliação de políticas públicas, nos termos de regulamento". Reforça-se, portanto, o reconhecimento do próprio Poder Legislativo no sentido de que normas tributárias extrafiscais devem ser controladas a partir de seus efeitos concretamente produzidos.

Para abordar o devido controle dos efeitos do Imposto Seletivo no Brasil, o estudo realizou a análise comparada quanto à implementação dos impostos extrafiscais no México e os efeitos concretos que lá foram produzidos, como ponto de partida do exame crítico da legislação brasileira. Assim, busca-se analisar como o exemplo mexicano pode contribuir com o controle do Imposto Seletivo no Brasil e a efetiva redução do consumo das bebidas açucaradas, diante da finalidade perquirida pelo novo tributo.

No Brasil, a incidência do Imposto Seletivo será monofásica, ou seja, incidirá uma única vez na cadeia produtiva, revelando uma técnica de não cumulatividade, já que alcança o bem apenas uma vez, numa única fase ou etapa do ciclo econômico[41]. A incidência para o fabricante será na primeira venda e para o importador, no momento da entrada do bem no território nacional, vedado o aproveitamento de crédito do imposto com operações anteriores ou geração de créditos para operações posteriores, nos termos do art. 410 da Lei Complementar n. 214/2025. Logo, é importante que exista mecanismos de acompanhamento do impacto do tributo no preço, na operação final de venda. Além disso, como a receita da arrecadação do Imposto Seletivo não pode ser vinculada a uma finalidade específica (art. 167, inciso IV, da Constituição) e os recursos serão destinados ao financiamento geral do Estado, e não à mitigação dos efeitos nocivos dos bens e serviços considerados nocivos, tal como ocorre com todos os impostos, não será possível destinar a receita da arrecadação do Imposto Seletivo para custear, de forma direta, tratamentos de saúde contra a obesidade.

Essas questões se tornam ainda mais relevantes diante do exemplo mexicano e dos resultados efetivos produzidos pela tributação extrafiscal naquele país. Com efeito, o estudo do México demonstrou que o aumento no preço levou à diminuição no consumo (ao menos formalmente verificado), reduzindo-se o consumo de bebidas açucaradas em cerca de 6% (seis por cento) a 10% (dez por cento)[42]. O Relatório da Organização Pan-Americana da Saúde analisou a aprovação do imposto no México e os efeitos iniciais dessa tributação sobre os resultados de saúde, concluindo que os resultados foram positivos à saúde pública[43]. De acordo com o Relatório, a implementação do tributo reduziu efetivamente as compras e o consumo desse tipo de bebida, já que no primeiro ano após o aumento da tarifa entrar em vigor, houve uma redução de 5,5% (cinco vírgula cinco por cento) nas vendas de bebidas açucaradas e, no segundo, de 9,7% (nove vírgula sete por cento)[44]. Antes da implementação do Imposto, 9% (nove por cento) da população adulta não consumia refrigerantes e, três anos depois do novo tributo, esse índice aumentou para 14% (catorze por cento). Além disso, os efeitos do imposto foram mais fortes entre pessoas com ensino médio ou superior[45]. Há, portanto, estudos que sustentam que a tributação de bebidas adoçadas seria uma ferramenta eficaz de promoção da saúde, destacando-se que a redução nas compras de bebidas adoçadas se manteve e até se intensificou no segundo ano de vigência do imposto[46].

Nada obstante esses dados, referido fato não foi suficiente para apresentar impactos relevantes no peso da população, em razão da substituição das bebidas açucaradas pelo consumo de outros alimentos com mais gordura e sódio – tal como evidenciado pelos estudos empíricos produzidos naquele país. Esses riscos, portanto, também existirão no Brasil, sendo essencial o seu devido controle e a conjunção de medidas administrativas que levem a resultados mais favoráveis nos efeitos perseguidos. Como destaca Andrade, há existência de fortes evidências de que os tributos extrafiscais não diminuíram o consumo de calorias provenientes de alimentos altamente calóricos. Em outras palavras, a despeito de o tributo extrafiscal ter reduzido o consumo de bebidas açucaradas, o resultado sobre o total de calorias sugere que a redução foi compensada por substituições que levaram a um aumento na ingestão de alimentos altamente calóricos[47].

O risco se acentua quando se examina em maior profundidade a questão do consumo desses bens pela população brasileira. Nesse contexto, destaca-se o estudo realizado pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/EESP) apontando que as bebidas açucaradas representam uma parcela pequena da ingestão calórica total dos brasileiros (1,3%), de acordo com a Pesquisa de Orçamento Familiar, de 2017/2018, do IBGE, enquanto o açúcar é consumido por 80% (oitenta por cento) das famílias brasileiras, o que reforça que a tributação adicional desses produtos terá poucas chances de trazer melhorias à saúde ou reduzir os fatores prejudiciais[48]. Isso significa dizer que o açúcar vem sendo consumido, de maneira geral, de outra forma, seja na preparação de bebidas caseiras (como café ou suco) ou em preparações alimentares.

É ainda relevante o destaque de que o aumento dos preços em razão do Imposto Seletivo deve ser observado de forma mais grave pelas famílias de baixa renda, colocando em destaque o potencial aspecto regressivo dessa tributação. Nesse sentido, essas famílias podem se ver obrigadas a reduzir o consumo de itens tributados ou destinar uma parcela maior de sua renda para mantê-los, o que pode ampliar desigualdades sociais. Esse contexto reforça a importância de que o impacto efetivo e social Imposto Seletivo seja realmente observado, por meio de um controle permanente, para que o tributo seja válido e cumpra com os seus objetivos de defesa da saúde e da promoção do meio ambiente equilibrado. Os dados do Sistema Único de Saúde são bastante avançados e podem ser utilizados como forte indicativo, nos próximos anos, da melhoria dos índices de saúde relacionados à obesidade e às demais doenças crônicas vinculadas à alimentação, como a diabetes, por exemplo, servindo de parâmetro da eficiência do tributo em promover efetiva melhora da saúde pública.

Conclusões

Todo o exposto até aqui permite constatar que o Imposto Seletivo instituído pela Emenda Constitucional n. 132/2023 apresenta natureza eminentemente extrafiscal, orientada à proteção da saúde pública e do meio ambiente, conforme expressamente prescrito pelo art. 153, inciso VIII, da Constituição. A

análise sistemática do texto constitucional, da legislação complementar e dos debates legislativos confirma que o legislador buscou conferir à tributação uma função indutora de comportamentos, coerente com a dimensão teleológica da Constituição de 1988.

Nesse contexto, a LC n. 214/2025 estabeleceu a incidência do Imposto Seletivo sobre *bebidas açucaradas* (art. 409, § 1º, inciso V). O exame da experiência mexicana com um imposto similar de natureza extrafiscal revelou, contudo, que a mera instituição de um imposto sobre bebidas açucaradas e alimentos ultracalóricos não é suficiente para assegurar a eficácia da política pública de promoção da saúde. Os resultados empíricos demonstram que a substituição de produtos e o aumento da arrecadação sem destinação vinculada tendem a reduzir a eficácia extrafiscal do tributo.

A comparação entre os sistemas adotados no Brasil e no México e os efeitos concretos já avaliados naquele país reforça a exigência da adoção de um modelo de controle de efeitos que permita aferir, de forma permanente, a compatibilidade entre os resultados produzidos e as finalidades constitucionais do Imposto Seletivo. O controle deve abranger tanto o plano da validade – assegurando que a tributação se mantenha dentro dos limites da competência e da proporcionalidade – quanto o plano da eficácia, verificando se o tributo realmente desestimula o consumo de bens nocivos e contribui para a redução dos gastos públicos com saúde. Esse controle de eficácia deverá ser de responsabilidade dos órgãos federais, com base em critérios objetivos relacionados a índices governamentais de controle da saúde pública, como os dados do Sistema Único de Saúde – SUS – sendo esta a própria determinação recente da Lei de Responsabilidade Fiscal ao prescrever que o Poder Executivo deverá controlar e avaliar os resultados em relação às metas visadas por normas tributárias extrafiscais (art. 14-A, § 4º).

É preciso, contudo, reconhecer que a eficácia da norma extrafiscal dependerá da integração do Imposto Seletivo com políticas de educação alimentar, rotulagem, regulação de marketing e incentivo a alimentos saudáveis. O exemplo mexicano evidencia que, sem essa abordagem sistêmica e sem transparência na avaliação dos resultados, a extrafiscalidade corre o risco de se consolidar como instrumento meramente arrecadatório e regressivo, em

descompasso com sua finalidade constitucional.

Referências bibliográficas

ACT Promoção da Saúde; Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). *Tributação das bebidas adoçadas no Brasil*: para que tributar as bebidas adoçadas e como implementar essa política que faz bem para a saúde, a economia e a sociedade. Brasília: ACT Promoção da Saúde; OPAS, 2020.

Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. 10 de janeiro de 2010. Disponível em: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/635/1/images/progra- madeaccion_sept.pdf.

ADAMY, Pedro. *Vontade do legislador*: contributo para a compreensão do argumento genético e da intenção do legislador. São Paulo: JusPodivm, 2025.

AGUILAR, Arturo; GUTIERREZ, Emilio; SEIRA, Enrique. The effectiveness of sin food taxes: evidence from Mexico. *Journal of Health Economics* v. 77, May 2021, p. 1-32.

ANDRADE, José Maria Arruda de. *Imposto Seletivo e pecado*: juízos críticos sobre tributação saudável, 2024.

ATALIBA, Geraldo. IPTU – progressividade. *Revista de Direito Tributário* n. 56, ano 15. São Paulo, abril/junho de 1991, p. 75-83.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*. 5. ed. São Paulo: JusPodivm/Malheiros, 2025.

ÁVILA, Humberto. Limites constitucionais à instituição do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual* v. 56. São Paulo: IBDT, 2024, p. 701-730.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater, no âmbito da regulamentação da reforma tributária, o PLP n. 68/2024, que institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS)*. Audiência pública extraordinária (semipresencial), 2ª sessão legislativa ordinária da 57ª Legislatura, Brasília, DF, 24 jun. 2024. Disponível em: https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/73477.

CAHUANA-HURTADO, Lucero; RUBALCAVA-PEÑAFIEL, Luis; SOSA-RUBI, Sandra. *Fiscal policies to prevent obesity in Mexico*. 2012. Disponível em: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/61288/.

CHIASSONI, Pierluigi. *Tecnica dell'intepretazione giuridica*. Bologna: Il Mulino, 2007.

COLCHERO, M. Arantxa; RIVERA, Juan A.; POPKIN, Barry M.; NG, Shu Wen. Sustained consumer response: evidence from two years after implementing the sugar-sweetened beverage tax in Mexico. *Health Affairs (Millwood)* v. 36, n. 3. Bethesda, 2017, p. 564-571. Disponível em: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5338684/.

CORREA, Walter Barbosa. *Contribuição ao estudo da extrafiscalidade*. São Paulo, 1964.

FOLLONI, André Parmo. Competência tributária do Imposto Seletivo: o texto e seus contextos. *Revista Direito Tributário Atual* v. 57. São Paulo: IBDT, 2024, p. 617-642.

GONZÁLEZ, Luis Manoel Alonso. *Los impuestos autonomicos de carácter extrafiscal*. Madri: Marcial Pons, 1995.

GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GUASTINI, Riccardo. *Interpretar y argumentar*. Traduzido por Silvina Álvarez Medina. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

HOLLAND, Márcio; MARÇAL, Emerson; SLAVOV, Tiago. *Imposto Seletivo sobre refrigerantes no Brasil*: análise crítica. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getulio Vargas – FGV EESP, 01 jul. 2025. Disponível em: https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudo_imposto_e_saude_v3.pdf.

JAMES, Erin; LAJOUS, Martín; REICH, Michael. A política dos impostos para a saúde: uma análise da aprovação do imposto sobre bebidas açucaradas no México, *Health Systems & Reform* 6:1, 2020.

LEÃO, Martha. *Controle da extrafiscalidade*. São Paulo: IBDT, 2015.

LEÃO, Martha. A Reforma Tributária sobre o Consumo e a inexistência de ruptura paradigmática. *Revista Direito Tributário Atual* v. 58. São Paulo: IBDT,

2024, p. 389-409.

LEÃO, Martha. Contributo para o estudo da extrafiscalidade: a importância da finalidade na identificação das normas tributárias extrafiscais. *Revista Direito Tributário Atual* v. 34. São Paulo: IBDT, 2015, p. 303-325.

LEÃO, Martha. O Imposto Seletivo e o controle de seus efeitos. In: OLIVEIRA, Ricardo Mariz et al. (coord.). *Anais do IX Congresso Brasileiro de Direito Tributário Atual*. São Paulo: IBDT, 2025, p. 319-33.

LEÃO, Martha; DEXHEIMER, Vanessa. A tributação indireta e o mito da alíquota única. *Revista Direito Tributário Atual* v. 48. São Paulo: IBDT, 2021, p. 324-338.

LÓPES-DAZA, David; MERCHÁN-CHAVERRA, Ricardo; CUÉLLAR-FERNANDEZ, Yeny; GÓMEZ-UNIVIO, Maria Camila; ARDILA-MENDONZA, Daniela Beatriz; POSADA-ÁLVAREZ, C.; SAVINO-LLOREDA, Patricia. *Guía de la OMS sobre edulcorantes no nutritivos*: un análisis reflexico. Nutr Hosp, 2025.

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

OLIVEIRA, Adriano Carvalho; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa; GROS-DESORMEAUX, Jean-Raphael. Princípio do poluidor-pagador: a análise da sua evolução sob a perspectiva da Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OCDE). Duc In Altum: *Cadernos de Direito* v. 11, n. 24, maio/ago. 2019.

ONU. *The state of food security and nutrition in the World 2025*. Disponível em: https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cd6008en.

PARDO, Claudia Sheinbaum. *Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios* – Congreso de La Unión. Disponível em: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PP3F2609/PPEF2026/Fiw326fP/paquete/ingresos/LIEPS_2026.pdf.

PIGNATARI, Leonardo Thomaz. O "sugar tax" deve ser servido no cardápio tributário brasileiro? *Revista Direito Tributário Atual* v. 51, ano 40. São Paulo:

IBDT, 2º quadrimestre 2022, p. 225-250.

PIGOU, Arthur Cecil. *The economics of welfare*. London: MacMillan, 1962.

ROTHMANN, Gerd Willi. Natureza, finalidade, interpretação e aplicação das normas tributárias extrafiscais – conceitos de lucro da operação e de resultado operacional – classificação dos aluguéis como receita operacional, *Revista Direito Tributário Atual* v. 23. São Paulo: IBDT, 2009, p. 192-206.

SÁNCHEZ-ROMERO, Luz María et al. Association between tax on sugar sweetened beverages and soft drink consumption in adults in Mexico: open cohort longitudinal analysis of Health Workers Cohort Study. *The BMJ* v. 369. London, 2020, p. m1311. Disponível em: https://www.bmj.com/content/369/bmj.m1311.

O Desafio do *Split Payment*: Lições da Experiência Internacional para o Modelo Brasileiro

The Split Payment Challenge: International Experience Lessons to the Brazilian Model

Ana Claudia Utumi

Professora no Mestrado em Direito Tributário Internacional e Comparado do Instituto Brasileiro de Direito Tributário. Doutora em Direito Econômico-Financeiro pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Finanças e Mercados de Capitais pelo Instituto Brasileiro de Mercados de Capitais. Advogada em São Paulo. *E-mail*: ana.utumi@utumilaw.com.

Carlos Renner Cardoso Bentes Costa

Advogado no Amazonas. *E-mail*: carlosrennerbentes@gmail.com.

Lorena Cavalcante Lopes

Mestranda em Controladoria e Finanças na Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras. Pós-graduada em Direito Financeiro e Tributário pela Universidade Federal Fluminense. Advogada em São Paulo. *E-mail*: lorena.lopes@castrobarros.com.br.

Raphaela Conte

Pós-graduada em Direito Tributário pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo. *E-mail*: raphaelaconte@hotmail.com.

Resumo

O artigo propõe a análise do *Split Payment*, instrumento de recolhimento dos tributos na ocorrência da liquidação financeira da operação, positivado na Emenda Constitucional n. 132/2023 e regulamentado pela Lei Complementar n. 214/2025, a partir de uma perspectiva de Direito Comparado. Para tanto, examina-se a experiência de países da América Latina (Equador, Peru, Colômbia e Chile), da Europa (Itália, Polônia, Romênia e Bulgária) e da Ásia (Índia), selecionados em razão da adoção de tributos sobre valor agregado e da presença, real ou atribuída pela literatura, de mecanismos análogos de fracionamento ou retenção do imposto. A

comparação permite identificar aproximações e distanciamentos entre o modelo brasileiro e os modelos internacionais, especialmente quanto aos aspectos legais, institucionais, operacionais e tecnológicos envolvidos na implementação do mecanismo. A pesquisa, de natureza qualitativa e bibliográfica, fundamenta-se na análise de normas dos países estudados, estudos acadêmicos, documentos oficiais e literatura especializada.

Palavras-chave: Contribuição sobre Bens e Serviços, Direito Comparado, experiência internacional, Imposto sobre Bens e Serviços, liquidação financeira, *Split Payment*.

Abstract

This article examines the Split Payment mechanism, an instrument that allocates tax liabilities at the moment of financial settlement of a transaction, introduced by Constitutional Amendment No. 132/23 and regulated by Complementary Law No. 214/25, through a comparative law perspective. The study analyzes the experiences of selected countries in Latin America (Ecuador, Peru, Colombia, and Chile), Europe (Italy, Poland, Romania, and Bulgaria), and Asia (India), chosen due to their adoption of value-added tax systems and the existence, actual or attributed in the literature, of mechanisms analogous to tax withholding or payment fractioning. The comparative assessment reveals both convergences and divergences between the Brazilian model and international practices, particularly regarding the legal, institutional, operational, and technological dimensions relevant to the implementation of the mechanism. This qualitative and bibliographical research is grounded in the examination of primary legal sources, academic studies, official documents, and specialized literature.

Keywords: Goods and Services Contribution, Comparative Law, international experience, Goods and Services Tax, financial settlement, Split Payment.

Introdução

A Emenda Constitucional n. 132/2023 alterou o Sistema Tributário Nacional, com a atribuição de competência à União, aos Estados e aos Municípios para instituir 4 (quatro) novos tributos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), o Imposto Seletivo (IS) e as contribuições estaduais sobre produtos primários e semielaborados[1]. Há um período de transição, de 2026 a 2032, em que serão gradualmente extintos o PIS, a Cofins, o ISSQN e o ICMS. Já o IPI terá sua alíquota reduzida a 0 (zero), exceto quanto aos produtos industrializados na Zona Franca de

Manaus, conforme critérios a serem definidos em Lei Complementar.

A CBS será de competência da União, enquanto o IBS terá competência compartilhada entre Estados, Municípios e o Distrito Federal. O IS, de competência exclusiva da União, incidirá sobre bens e/ou serviços considerados prejudiciais à saúde e/ou ao meio ambiente.

Agora, voltando-se à disciplina do regime de compensação e extinção dos tributos criados pela Emenda Constitucional n. 132/2023, destaca-se o previsto nos arts. 156-A, § 5º, II, *b*, e 195, § 15, da Constituição Federal, que condiciona o aproveitamento dos créditos de CBS e IBS ao recolhimento dos impostos na liquidação financeira da operação.

A Lei Complementar n. 214/2025, que instituiu a CBS e o IBS e regulamentou os dispositivos acima, estabeleceu o *Split Payment* como uma das modalidades de extinção do crédito tributário, por meio da segregação dos valores no momento da liquidação financeira da operação, sendo destinados diretamente ao ente arrecadador, sem transitar pela conta do fornecedor/prestador.

A técnica de arrecadação dos tributos através do que o *Split Payment* pretende estabelecer não é uma novidade brasileira. Países da América do Sul, Europa e Ásia já utilizam a técnica para assegurar o recolhimento dos tributos e evitar fraudes tributárias (não exatamente igual ao modelo brasileiro, como se verá adiante, mas com ele guarda similaridade e objetivo). A análise comparada com a experiência internacional se mostra, portanto, relevante para compreender os possíveis efeitos da sua implementação no Brasil, do ponto de vista legal, institucional, operacional e financeiro. Busca-se, assim, estabelecer comparações válidas entre as regras trazidas pela Emenda Constitucional n. 132/2023 e pela Lei Complementar n. 214/2025 em comparação à legislação dos países selecionados, na expectativa de trazer lições à utilização do instrumento no Brasil.

Neste trabalho, optou-se por analisar a experiência de países da América Latina (Equador, Peru, Chile e Colômbia), da Europa (Itália, Polônia, Romênia e Bulgária) e da Ásia (Índia), partindo da premissa de que todos adotam o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) ou similar (como é o caso do Peru), o que viabiliza um paralelo com o IBS e a CBS brasileiros. Além disso, observou-se que boa parte da literatura existente sobre *Split Payment* se concentra em países europeus, especialmente Itália e Polônia.

Este estudo, portanto, almejou ampliar o escopo geográfico da análise, incluindo também a América Latina, região na qual o Brasil está inserido e que compartilha desafios estruturais semelhantes, e a Ásia, com destaque para a Índia, cuja experiência apresenta características inovadoras e pouco exploradas em estudos brasileiros. A inclusão do Chile na pesquisa sobre a América Latina ainda se justifica pelo fato de que

parte da literatura o cita como país que teria implementado o *Split Payment*, o que será discutido ao longo do artigo, com base na legislação vigente.

A abordagem adotada contempla não apenas a análise normativa (modelos legais e regras vigentes), mas, também, os efeitos práticos e as percepções locais sobre a eficácia do mecanismo nos países estudados. Para isso, foram consultados estudos científicos e acadêmicos de autores nacionais e documentos oficiais, permitindo uma visão mais abrangente dos impactos do *Split Payment* na realidade fiscal de cada país.

Diante desse panorama, algumas questões se impõem: qual tem sido a experiência internacional com o modelo do *Split Payment* e como se comparam os modelos adotados? A partir dessa análise comparada, é possível extrair lições úteis ao caso brasileiro e antecipar eventuais riscos ou benefícios decorrentes da sua implementação? Tais indagações ganham relevância diante do caráter inédito do modelo de *Split Payment* no Brasil e da iminente aplicação. Trata-se de uma inovação substancial no formato de arrecadação tributária do país, com potencial de impactar significativamente a relação entre Fisco e contribuinte, bem como a dinâmica operacional das empresas e das relações de consumo.

A despeito da adoção do *Split Payment* no Brasil ainda depender da edição de normas complementares e da divulgação da tecnologia que será utilizada pela Administração Fazendária[2], o estudo proposto é feito com base na redação da Emenda Constitucional n. 132/2023 e da Lei Complementar n. 214/2025, que estabelecem as regras gerais do mecanismo.

O presente artigo, portanto, pretende contribuir para o debate nacional a partir de uma perspectiva comparada, com o objetivo de analisar criticamente os modelos internacionais de *Split Payment* e, a partir dessa análise, extrair lições relevantes e identificar desafios aplicáveis ao contexto brasileiro. A comparação será realizada com base nas diferenças legais, institucionais, operacionais e econômicas dos mecanismos, e buscará evidenciar os potenciais benefícios e riscos do modelo brasileiro, de forma a fornecer subsídios à construção de um sistema mais eficiente, seguro e compatível com a realidade fiscal e operacional nacional.

1. Conceituação do Split Payment

De Laurentiis e Conceição do Nascimento (2025)[3] propõem a conceituação de *Split Payment* sem restringi-la ao Direito Tributário. Traduzido como “pagamento dividido”, o *Split Payment* é um instrumento que permite a segregação do recebimento de determinados valores para mais de um destinatário (“recebedor”). O mecanismo em si não é uma novidade, pois está presente em operações com *e-commerce*, aplicativos de

transporte de passageiros e *delivery* de alimentos.

Sousa e De Laurentiis (2023)[4] demonstram que o nome – *Split Payment* – não necessariamente exprime um único conceito. Enquanto há a possibilidade de realização de forma automática, com o pagamento único do fornecedor ou adquirente (quem realiza o *split*), também existe a possibilidade da realização de duas transações financeiras. Essa, aliás, é a realidade dos países que utilizam a técnica para recolher os tributos devidos à administração fazendária. O fornecedor recebe o preço do bem ou serviço, enquanto uma segunda transação é feita a uma conta especial, ou diretamente ao Fisco, para satisfazer a obrigação tributária.

Sob a ótica restrita do Direito Tributário, Alexandre Teixeira (2022, p. 27)[5] descreve o *Split Payment* como a "sistemática a partir da qual, quando do pagamento pela aquisição do bem ou serviço, o valor referente ao tributo é financeiramente destinado à liquidação da obrigação tributária, não sendo entregue ao fornecedor do bem ou serviço (contribuinte)." Com o mecanismo não há trânsito dos recursos destinados ao pagamento dos tributos no caixa do fornecedor. Segundo relatório elaborado pela Deloitte para a Comissão Europeia[6], o mecanismo de *Split Payment*:

> "[...] constitui um dos métodos para a coleta do imposto devido e, ao mesmo tempo, uma das soluções para eliminar fraudes e aumentar a arrecadação do imposto sobre bens e serviços (o que significa diminuir o *gap* tributário). A principal premissa por trás desse mecanismo consiste em dividir o pagamento feito ao fornecedor de bens e/ou serviços entre o valor que lhe é devido pelo comprador e o imposto que deve ir diretamente para uma conta bancária separada sob a supervisão da autoridade tributária. Esse modelo torna possível às autoridades fiscais o monitoramento e o bloqueio em contas do tributo sobre bens e serviços, eliminando o risco de contribuintes desaparecerem com o tributo pago por seus parceiros comerciais e não pagos por aqueles." (DELOITTE, 2017, p. 19 – tradução nossa)

Conforme detalhado em seções subsequentes, países-membros da União Europeia utilizam o instrumento (*Split Payment*) como recurso para lidar com o problema crônico do *VAT Gap*. O desafio consiste na diminuição da diferença observada entre a arrecadação esperada e os tributos efetivamente recolhidos. A Lei Complementar n. 214/2025, ao instituir a CBS e o IBS de acordo com as competências estabelecidas na Emenda Constitucional n. 132/2023, estabelece o *Split Payment* como uma das formas de recolhimento do débito tributário (e respectivo reconhecimento do crédito ao adquirente).

2. O Split Payment na Emenda Constitucional n. 132/2023

A Emenda Constitucional n. 132/2023, através da inclusão dos arts. 156-A e 195, inciso V, na Constituição Federal, instituiu 2 (dois) tributos idênticos, que incidirão

sobre as operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços. Igualmente, haverá a incidência dos novos tributos sobre as importações.

Os tributos são idênticos por determinação do próprio texto constitucional. Consta no art. 195, § 16, a previsão de tratamento coincidente para aspectos ligados à materialidade da CBS e do IBS, sujeição passiva, regras de creditamento, o regime de compensação, a forma de desoneração da aquisição de bens de capital, as hipóteses de diferimento e desoneração dos novos tributos aplicáveis a regimes aduaneiros especiais, dentre outros.

Antes de se tratar especificamente do *Split Payment*, é importante destacar um aspecto relevante da não cumulatividade dos novos tributos. O art. 156-A, § 1º, inciso VIII, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 132/2023, dispõe que o IBS 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 serviços [...]". Essa previsão evidencia que o direito ao crédito está diretamente relacionado ao imposto efetivamente cobrado em etapas anteriores da cadeia, o que conecta esse regime com a lógica do *Split Payment*, posteriormente tratado no § 5º do mesmo artigo.

Essa lógica da não cumulatividade ampla, no entanto, admite exceções. O art. 57 da Lei Complementar n. 214/2025 prevê que determinados bens e serviços, quando adquiridos para uso ou consumo pessoal, não geram direito ao crédito no regime geral. Estão nessa condição as joias, as obras de arte, as bebidas alcoólicas, os derivados do tabaco, os bens e os serviços recreativos, esportivos e estéticos, por exemplo, desde que esses bens e serviços não guardem relação com a atividade econômica do contribuinte.

Adquire especial relevância a determinação constitucional de que a compensação do imposto devido pelo contribuinte é feita com os créditos apurados sobre o montante cobrado de seus fornecedores. Implica dizer que, *a priori*, a Constituição Federal não condicionou a apropriação dos créditos da CBS e do IBS ao efetivo recolhimento por parte do fornecedor. Porém, de acordo com o art. 156-A, § 5º, II, *b*, delegou à Lei Complementar estabelecer hipóteses em que o aproveitamento do crédito é condicionado à verificação do efetivo recolhimento do imposto. O art. 195, V, § 16, dispôs de forma semelhante:

> "Art. 156-A. A Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. [...]
>
> § 5º Lei complementar disporá sobre: [...]
>
> II – o regime de compensação, *podendo estabelecer hipóteses em que o aproveitamento do crédito ficará condicionado à verificação do efetivo recolhimento do imposto* incidente sobre a operação com bens materiais ou imateriais, inclusive

direitos, ou com serviços, desde que:

a) o adquirente possa efetuar o recolhimento do imposto incidente nas suas aquisições de bens ou serviços; ou

b) o recolhimento do imposto ocorra na *liquidação financeira da operação*; [...]

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. [...]

§ 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." (Destaques nossos)

São duas as conclusões relevantes que podem ser extraídas dos dispositivos acima. A primeira delas é a de que os créditos da CBS e do IBS, em regra, são assegurados ao adquirente sempre que houver a cobrança dos tributos sobre o fornecimento do bem ou serviço. A segunda, de natureza excepcional, é a possibilidade de que a Lei Complementar condicione o aproveitamento desses créditos ao efetivo recolhimento da CBS e do IBS.

Essa exceção representa uma inflexão importante no princípio da não cumulatividade e inaugura um novo regime de compensação tributária, cuja efetivação dependerá do modelo infraconstitucional adotado. É justamente esse detalhamento, normativo e operacional, que será analisado no próximo tópico, à luz da disciplina estabelecida pela Lei Complementar n. 214/2025.

3. O Split Payment na Lei Complementar n. 214/2025

O art. 10 da Lei Complementar n. 214/2025 dispõe que o fato gerador do IBS e da CBS se dá no momento do fornecimento das operações com bens ou serviços, inclusive quando presente a execução de forma continuada ou fracionada. Destaca-se, ao que pode interessar para o tema deste estudo, o § 4º do artigo. Está previsto que, se o pagamento ocorrer antes do fornecimento, de forma integral ou parcial, haverá a exigência da antecipação da CBS e do IBS. Portanto, essas operações também se sujeitam ao *Split Payment*.

O art. 27 da Lei Complementar n. 214/2025 estabelece cinco formas de extinção dos débitos de CBS e IBS. O *Split Payment* está entre essas possibilidades. A primeira modalidade é a compensação com os créditos; a segunda, o pagamento pelo contribuinte; a terceira é o *Split Payment*; a quarta hipótese, nos termos do art. 36 da Lei Complementar é o recolhimento pelo próprio adquirente do bem ou serviço. E, como quinta hipótese (residual), há os casos em que a Lei Complementar atribui a responsabilidade pelo recolhimento a um terceiro (como é o caso para plataformas

digitais, sob determinadas condições).

O parágrafo único do art. 27, no inciso III, determina o vínculo do *Split Payment* à respectiva operação. A previsão diferencia a forma de extinção dos débitos da CBS e do IBS daquela contida nos incisos I e II, que tratam, respectivamente, da compensação e do pagamento. Esses incisos dispõem que os créditos e os pagamentos serão imputados para a extinção dos débitos das operações tributadas por ordem cronológica.

As formas de extinção dos débitos da CBS e do IBS ganham especial relevância, pois o art. 47 da Lei Complementar dispõe que o adquirente, sujeito ao regime regular, só poderá apropriar créditos dos respectivos tributos quando ocorrer a extinção dos débitos relativos a essas operações. E as formas de extinção dos débitos da CBS e do IBS são justamente aquelas contidas no art. 27. Vê-se:

> "Art. 27. Os débitos do IBS e da CBS decorrentes da incidência sobre operações com bens ou com serviços serão extintos mediante as seguintes modalidades:
>
> I – compensação com créditos, respectivamente, de IBS e de CBS apropriados pelo contribuinte, nos termos dos arts. 47 a 56 e das demais disposições desta Lei Complementar;
>
> II – pagamento pelo contribuinte;
>
> III – recolhimento na liquidação financeira da operação (*split payment*), nos termos dos arts. 31 a 35 desta Lei Complementar;
>
> IV – recolhimento pelo adquirente, nos termos do art. 36 desta Lei Complementar; ou
>
> V – pagamento por aquele a quem esta Lei Complementar atribuir responsabilidade.
>
> 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. [...]
>
> § 2º Os valores dos créditos do IBS e da CBS apropriados corresponderão:
>
> I – aos valores dos débitos, respectivamente, do IBS e da CBS que tenham sido destacados no documento fiscal de aquisição e extintos por qualquer das modalidades previstas no art. 27; ou
>
> II – aos valores de crédito presumido, nas hipóteses previstas nesta Lei Complementar."

De acordo com o art. 31 da Lei Complementar, o *Split Payment* será feito por prestadores de serviços de pagamento eletrônico. E às instituições operadoras dos sistemas de pagamento competirá a segregação dos valores do IBS (ao Comitê Gestor do IBS) e da CBS (à Receita Federal do Brasil). De acordo com o § 1º, os documentos fiscais eletrônicos das operações com bens ou serviços deverão estar vinculados às transações de pagamentos nos procedimentos relativos ao *Split Payment*.

Ou seja, quando ocorrer o pagamento da fatura pelo adquirente, os prestadores de serviços de pagamento eletrônico e as instituições operadoras de sistemas de pagamento devem segregar automaticamente os valores correspondentes ao IBS e à CBS devidos na

operação, que serão diretamente transferidos para os cofres públicos (Comitê Gestor do IBS e Receita Federal do Brasil, respectivamente), sem transitar pela conta do fornecedor do bem ou serviço. Esse recolhimento extingue a obrigação tributária principal referente àquela operação específica, garantindo o crédito do imposto ao adquirente.

O § 2º do art. 31 dispõe que o Comitê Gestor do IBS e a Receita Federal do Brasil, através de atos conjuntos, disciplinarão os detalhes operacionais e as normas pertinentes ao *Split Payment*. Entre os elementos desses atos regulamentadores está, por exemplo, a atribuição dos prestadores de serviços de pagamento eletrônico, bem como das instituições responsáveis por sistemas de pagamento. E, até o momento da elaboração desse estudo, os atos conjuntos ainda não foram editados.

Conforme previsto no § 3º do art. 31 competirá ao prestador do serviço de pagamento consultar o Comitê Gestor do IBS e a Receita Federal do Brasil para obter as informações dos valores a serem segregados e recolhidos como pagamento da CBS e do IBS. A parcela a ser segregada está contida nos incisos I e II do art. 32, § 3º. E o valor é o confronto dos débitos da CBS e do IBS incidentes sobre a operação, de acordo com o destaque no documento fiscal, com a parte já extinta desses débitos (por compensação ou por pagamento).

Importante, desde já, mencionar uma distinção entre o *Split Payment* que será implementado no Brasil, que estabelece uma segregação da CBS e do IBS em conjunto à liquidação financeira da operação, com os modelos tradicionais (observados principalmente em países europeus). Esses modelos ditos tradicionais, sob a ótica da experiência que antecede à brasileira, costumam ser feitos a partir de dois pagamentos distintos (como será demonstrado em seção própria). A seguir, uma pertinente observação feita por Sousa e De Laurentiis[7]:

> "De outro lado, na técnica em vias de implementação no Brasil, tal cisão (*splitting*) do pagamento imposta ao adquirente do bem ou serviço não ocorre quando do *split payment* determinado por regra da Administração Tributária. O *pagamento efetuado pelo adquirente será único* e, simultaneamente à sua liquidação para instituição financeira (ou arranjo de pagamento), será *cindido em dois fluxos financeiros distintos*: (i) um destinado ao fornecedor, e cujo montante será o preço líquido da transação (ou seja, descontado da CBS e do IBS); (ii) e o outro, destinado aos fiscos interessados (Comitê Gestor, no que tange à arrecadação do IBS; e Receita Federal, relativamente ao quanto devido a título de CBS), e cujo valor será o dos tributos devidos, calculados pelos próprios órgãos de Administração Tributária, a partir de comunicações eletrônicas e informatizadas.
>
> Note-se portanto que, apesar de ser denominado *split payment*, o sistema a ser implementado no Brasil se distancia significativamente dos modelos que o precederam em outros países, consubstanciando-se em algo mais próximo de uma '*split* liquidação', ou, prestigiando-se o vernáculo, em uma 'liquidação com destinação dúplice', com a instituição financeira ou arranjo de pagamento servindo como verdadeira câmara de liquidação, promovendo a destinação direta dos valores devidos pela aquisição do bem ou serviço a seus titulares de direito: o fornecedor (titular do preço pago) e o fisco (titular do tributo devido)."

(SOUSA; DE LAURENTIIS, 2023, p. 789)

Seguindo na análise do art. 32 da Lei Complementar, destaca-se o § 4º, que complementa o § 3º, acima mencionado, de modo a estabelecer dois prazos possíveis para o procedimento de consulta ao saldo – devedor ou credor – no momento da liquidação financeira. A possibilidade inicial é a consulta em tempo real, por parte do prestador de serviços de pagamento ou da instituição operadora do sistema de pagamentos, ao Comitê Gestor e à Receita Federal do Brasil, para determinar se os valores correspondentes à CBS e ao IBS deverão extinguir débitos desses tributos ou se podem ser repassados ao fornecedor, pois os tributos já foram extintos (por modalidades diversas).

A segunda possibilidade, caso a consulta em tempo real não possa ser realizada, o prestador de serviços destinará os respectivos valores – CBS e IBS – para a Receita Federal do Brasil e ao Comitê Gestor do IBS. Os órgãos, então, consultarão se os débitos da CBS e do IBS incidentes sobre a operação, de acordo com os valores destacados no documento fiscal eletrônico, já estão extintos (por compensação ou pagamento). E, se esse for o caso, o montante correspondente aos tributos é enviado ao fornecedor (pois os valores já foram pagos).

Dentro do prazo de 3 (três) dias, caso se verifique que os débitos da CBS e do IBS incidentes sobre a operação não estejam extintos, há o envio dos respectivos valores para a Receita Federal do Brasil e para o Comitê Gestor do IBS. Extintos os créditos tributários, há a redução dos débitos registrados para o fornecedor durante o período de apuração (mensal), com a correspondente disponibilização do crédito para o adquirente do bem ou serviço. Destacam-se os principais trechos:

> "Art. 32. O procedimento padrão do *split payment* obedecerá ao disposto neste artigo. [...]
>
> § 3º Antes da disponibilização dos recursos ao fornecedor, o prestador de serviço de pagamento ou a instituição operadora do sistema de pagamento deverá, com base nas informações recebidas, consultar sistema do Comitê Gestor do IBS e da RFB sobre os valores a serem segregados e recolhidos, que corresponderão à diferença positiva entre:
>
> I – os valores dos débitos do IBS e da CBS incidentes sobre a operação, destacados no documento fiscal eletrônico; e
>
> II – as parcelas dos débitos referidos no inciso I deste parágrafo já extintas por quaisquer das modalidades previstas no art. 27 desta Lei Complementar.
>
> § 4º Caso a consulta não possa ser efetuada nos termos do § 3º deste artigo, deverá ser adotado o seguinte procedimento:
>
> I – o prestador de serviços de pagamento ou a instituição operadora do sistema de pagamentos segregará e recolherá ao Comitê Gestor do IBS e à RFB o valor dos débitos do IBS e da CBS incidentes sobre as operações vinculadas à transação de pagamento, com base nas informações recebidas; e

II – o Comitê Gestor do IBS e a RFB:

a) efetuarão o cálculo dos valores dos débitos do IBS e da CBS das operações vinculadas à transação de pagamento, com a dedução das parcelas já extintas por quaisquer das modalidades previstas no art. 27 desta Lei Complementar; e

b) transferirão ao fornecedor, em até 3 (três) dias úteis, os valores recebidos que excederem ao montante de que trata a alínea *a* deste inciso."

As hipóteses acima descrevem o *Split Payment* nas modalidades *superinteligente* (on-line) e *inteligente* (off-line)[8]. A primeira modalidade tem como característica a consulta, feita pela instituição de pagamento, à Receita Federal do Brasil e ao Comitê Gestor do IBS em tempo real. E, a partir dessa consulta, os valores que correspondem à CBS e ao IBS já são destinados – quer para liquidar os créditos tributários, quer para o fornecedor do bem ou serviço. O modelo *inteligente* é atribuído àquele em que o valor ficará retido pelo prazo de até 3 (três) dias úteis.

Há, ainda, uma terceira modalidade de *Split Payment*, disposta no art. 33 da Lei Complementar. Trata-se do *procedimento simplificado*, que poderá ser adotado em duas possibilidades. A primeira delas é na escolha do fornecedor, em relação às operações nas quais o adquirente não seja contribuinte da CBS e do IBS no regime regular. A segunda possibilidade de uso do modelo simplificado é por determinação de ato conjunto do Comitê Gestor do IBS e da Receita Federal do Brasil.

O art. 33, § 6º, prevê que ato conjunto poderá determinar o uso do procedimento simplificado enquanto o *Split Payment*, em suas outras modalidades (*superinteligente* ou *inteligente*), for indisponível para as operações de fornecimento que envolvem adquirentes não contribuintes do regime regular da CBS e do IBS. O procedimento simplificado tem algumas características importantes: há percentuais preestabelecidos a serem aplicados sobre o valor da operação, que poderão ser diferenciados de acordo com o setor econômico ou por contribuinte; o procedimento simplificado deve ser aplicado, concomitantemente, para a CBS e para o IBS, pois a Lei Complementar expressamente veda a aplicação para apenas um dos tributos; e os valores superiores aos débitos de CBS e IBS, segregados a partir do *Split Payment* no procedimento simplificado, serão objeto de devolução ao contribuinte em 3 (três) dias úteis contados do fim do período de apuração.

Faz-se a breve ilustração de uma varejista sujeita ao regime simplificado, quando realiza a venda de bens para pessoas físicas. Toma-se, como exemplo, o valor de uma operação de R$ 100,00 (cem reais), com as alíquotas de CBS e de IBS fixadas, respectivamente, em 9% (nove por cento) e 20% (vinte por cento). Nessa operação, há R$ 29,00 (vinte e nove reais) de débitos dos tributos, que devem ser destacados nos

documentos eletrônicos. E, de acordo com os percentuais fixados no regime simplificado, os percentuais de retenção somam 15% (quinze por cento).

No exemplo acima, será retido, no procedimento simplificado, o valor de R$ 15,00 (quinze reais) quando ocorrer a liquidação financeira da operação. Caso o contribuinte esteja com créditos acumulados, o que pode se verificar a partir de um volume grande de aquisições sujeitas à incidência da CBS e do IBS cujos débitos já tenham sido recolhidos, os R$ 15,00 (quinze reais) apenas lhe serão repassados a partir do fim da apuração (que se dá no mês seguinte).

Essa ilustração final reforça o impacto prático do *Split Payment*, mesmo em sua versão simplificada, sobre a dinâmica financeira das empresas, especialmente no varejo. Embora represente um avanço na tentativa de garantir o recolhimento tempestivo do tributo, o mecanismo exige ajustes finos na regulamentação e cautela quanto aos seus efeitos no fluxo de caixa dos contribuintes, sobretudo nas fases iniciais de implementação. Diante da previsão de aplicação progressiva do modelo, ganha relevância a análise comparativa com os modelos internacionais, cujas experiências podem oferecer lições valiosas e alertas importantes para o desenho definitivo do sistema brasileiro.

4. Experiências internacionais com o Split Payment

4.1. América Latina: Equador, Peru, Chile e Colômbia

A América Latina apresenta um panorama diversificado quanto à adoção de mecanismos de retenção ou fracionamento do IVA, que, embora não necessariamente configurem o modelo clássico de *Split Payment*, compartilham com ele objetivos semelhantes, como o combate à evasão fiscal, a antecipação da arrecadação e o reforço da conformidade tributária.

Países como Equador, Peru e Colômbia implementaram sistemas que envolvem a retenção na fonte do IVA, seja por meio de depósitos em contas fiscais específicas, seja mediante o desvio direto de uma fração do imposto ao Fisco no momento do pagamento. Esses modelos variam em desenho institucional, rigor, abrangência e efeitos sobre o contribuinte, especialmente no que se refere à liquidez das empresas e à segurança jurídica do sistema. Em comum, apresentam-se como alternativas ao modelo tradicional de autoliquidação do imposto, com impactos significativos na dinâmica arrecadatória dos países.

Já o Chile mantém o modelo clássico de débito/crédito fiscal, com elevado grau de controle cruzado e digitalização das faturas, mas tem debatido a adoção futura de um

modelo de pagamento fracionado inspirado na experiência europeia. Ainda que não pratique formalmente o *Split Payment*, o país oferece uma experiência útil para compreender os limites e potenciais de sistemas alternativos de controle do IVA.

A seguir, analisa-se em maior detalhe os mecanismos adotados em cada um desses países, com destaque para seus objetivos, fundamentos jurídicos, resultados obtidos e desafios enfrentados.

4.1.1. Mecanismo no Equador

O modelo equatoriano adota um sistema de retenções na fonte do *Impuesto al Valor Agregado* (IVA), ou seja, regra geral, o adquirente de bens ou serviços deve reter o imposto devido e repassá-lo diretamente ao *Servicio de Rentas Internas* (SRI), em nome do contribuinte, por meio de depósito em conta fiscal própria[9].

A legislação designa como agentes de retenção determinadas pessoas jurídicas e naturais, obrigadas a realizar e declarar as retenções, como: empresas emissoras de cartões de crédito, tanto nas transações realizadas com seus estabelecimentos afiliados quanto na aquisição de serviços digitais, caso o prestador não esteja registrado; empresas de seguros e resseguros, em relação aos pagamentos realizados por aquisições de bens e serviços tributados; pessoas físicas, espólios e pessoas jurídicas que importem serviços sujeitos ao imposto; e a Petrocomercial e as comercializadoras de combustíveis, nos casos de comercialização de derivados de petróleo[10].

Esses agentes deverão declarar e pagar o imposto retido mensalmente e entregar aos estabelecimentos afiliados o respectivo comprovante de retenção do IVA, o qual servirá como crédito tributário na declaração do mês correspondente[11].

Além disso, o valor do imposto retido pode variar de forma significativa, conforme a natureza da operação e o perfil do contribuinte, podendo ser parcial ou, em determinados casos, corresponder à totalidade do IVA devido[12].

Os agentes de retenção ficam, ainda, obrigados a prestar contas mensais sobre as retenções na fonte do IVA ao Fisco equatoriano, sob pena de penalidade pela falta de apresentação[13].

Como efeitos positivos desse mecanismo, alguns estudos destacam a antecipação da arrecadação, a redução da inadimplência, o reforço da rastreabilidade das operações e o estímulo à formalização no setor privado (SANDOYA-MAYORGA et al., 2021)[14]. Contudo, outros achados destacam efeitos adversos sobre a liquidez empresarial, em razão do acúmulo de crédito de IVA, mas as mudanças normativas ocorridas entre 2022 e 2023, que tornaram o processo de restituição mais transparente e previsível, acabou

beneficiando as empresas, pois reduziu incertezas e melhorou a previsibilidade de recebimento (SALTO; VINUEZA, 2019)[15].

Esses efeitos positivos e negativos ajudam a compreender os impactos práticos do modelo equatoriano de retenção na fonte do IVA, tanto sob a ótica da eficiência arrecadatória quanto sob a perspectiva da gestão empresarial. No entanto, a efetividade sistêmica desse modelo depende diretamente de sua abrangência, ou seja, de quem está ou não obrigado a realizar a retenção. É nesse ponto que surge uma fragilidade relevante: a exclusão dos contribuintes enquadrados no *Régimen Simplificado para Emprendedores y Negocios Populares* (RIMPE)[16] da condição de agentes de retenção do IVA. Segundo estudo recente, essa limitação restringiria a capacidade do Estado de ampliar o controle fiscal sobre as operações realizadas por esse segmento, comprometendo a arrecadação e fragilizando a inclusão tributária, justamente o grupo que o regime simplificado busca favorecer (CHUQUIZAN IRUA, 2025)[17].

4.1.2. Mecanismo no Peru

No Peru vigora o *Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias* (SPOT), também conhecido como *sistema de detracciones*[18]. O modelo exige que o adquirente de bens ou serviços deposite, em uma conta bancária exclusiva no *Banco de la Nación*, em nome do fornecedor, um percentual da operação destinado exclusivamente ao pagamento de tributos[19]. O saldo restante da operação é pago normalmente ao fornecedor. Para liberar os recursos para outros fins, o contribuinte deve solicitar autorização à *Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria* (SUNAT), que verificará, entre outros requisitos, se há pendências fiscais[20].

As operações sujeitas incluem vendas de bens móveis e imóveis, prestação de serviços, contratos de construção sujeitos ao *Impuesto General a las Ventas* (IGV) e/ou *Impuesto Selectivo al Consumo* (ISC), além de retiradas de estoque e transporte de bens para fora de áreas com benefícios tributários[21]. Destaca-se que, em alguns casos específicos de transporte, o depósito no âmbito do SPOT deve ser realizado previamente ao início do deslocamento dos bens, sendo esse comprovante exigido para viabilizar o transporte e a circulação regular da carga[22].

O Peru também enfrenta elevados índices de informalidade e evasão, com uma carga tributária em proporção ao PIB inferior à média regional (CALAMPA MAS; CHAMORRO TORRES, 2017)[23]. O SPOT trouxe ganhos importantes em termos de controle fiscal, redução de evasão e aumento da segurança jurídica para adquirentes, mas gerou efeitos adversos significativos: restrição de liquidez para fornecedores, já que os recursos ficam bloqueados em contas específicas; aumento dos custos operacionais e

administrativos; e questionamentos quanto à sua aplicação a contribuintes já conformes, o que resultou em críticas setoriais, especialmente nos ramos da construção civil (QUISPE AQUINO, 2016)[24], têxtil e de serviços (MENDOZA BERNAL, 2018)[25].

4.1.3. Mecanismo no Chile

No Chile, o *Impuesto al Valor Agregado* (IVA) ou *Impuesto al Valor Añadido* (IVA) segue o modelo tradicional de débito e crédito fiscal, em que cada agente econômico recolhe o imposto incidente sobre suas próprias operações e pode compensar o IVA pago nas etapas anteriores[26]. Esse sistema gera um controle cruzado entre vendedores e compradores, reforçado pela obrigatoriedade da fatura ou boleta eletrônica, que permite ao *Servicio de Impuestos Internos* (SII) acompanhar em tempo real as transações (CANO FIGUEROA, 2015)[27]. A liquidação final recai sobre o consumidor, que suporta integralmente o encargo.

À primeira vista, esse mecanismo pode parecer semelhante ao *Split Payment*, na medida em que também limita o espaço para evasão, ao estabelecer um sistema de compensação encadeado. No entanto, não se trata de um pagamento fracionado ou automático: o fornecedor recebe o valor integral da operação, inclusive o imposto, e é ele quem deve repassá-lo ao Fisco na declaração periódica. Diferentemente do modelo brasileiro de *Split Payment* e dos demais abordados neste trabalho, não há separação dos valores no momento do pagamento, nem vinculação a contas específicas para o recolhimento do tributo.

Como pesquisa recente aponta, o Chile não implementou até hoje um sistema de pagamento fracionado e automático do IVA, mas o tema vem sendo estudado em caráter exploratório, justamente a partir da experiência de países europeus como Itália e Polônia (NARVARTE MORENO, 2025)[28]. O autor do estudo destaca que, embora a adoção de um modelo de *Split Payment* pudesse trazer benefícios em termos de combate à evasão e de segurança arrecadatória, a avaliação de sua viabilidade deve considerar as condições estruturais mínimas, como infraestrutura tecnológica, capacidade administrativa e efeitos sobre a liquidez das empresas, as quais ainda demandam análise mais aprofundada no contexto chileno.

Assim, pode-se afirmar que o sistema chileno apenas se assemelha ao *Split Payment* no objetivo de reforçar o controle e reduzir o *tax gap*, mas não chega a reproduzir sua lógica operacional, permanecendo ancorado em um modelo clássico de autoliquidação do imposto.

A eficiência do modelo chileno decorre justamente da autorregulação entre contribuintes: o imposto devido por um equivale ao crédito do outro (e nisso se

assemelha ao novo sistema tributário desenhado no Brasil). Contudo, essa estrutura também abre espaço para formas recorrentes de evasão. Estudos apontam que, no Chile, a evasão do IVA é marcada principalmente pela subdeclaração de vendas (prática comum, tanto entre grandes grupos empresariais quanto entre micro e pequenas empresas), além da emissão de notas ou boletas falsas, criação de contribuintes fictícios e manipulação indevida de créditos tributários (JORRATT, 2012)[29].

De acordo com estimativas, casos típicos envolvem vendas sem emissão de boleta, o que reduz artificialmente a base de cálculo do IVA e, por consequência, também a do *Impuesto de Primera Categoría* (IPC) e do *Impuesto Global Complementario* (IGC). Exemplos concretos mostram taxas de evasão em torno de 20% (vinte por cento) sobre as vendas declaradas, com impactos significativos sobre a arrecadação (JORRATT, 2012)[30]. Essas práticas, ainda que ilícitas, tornam-se atrativas pela ausência de um controle automatizado como o previsto em modelos de *Split Payment*, reforçando o debate sobre a conveniência (ou não) de importar ao país um mecanismo de recolhimento mais rígido.

Em resumo: no Chile o IVA não é retido antecipadamente (não há *split*), mas o debate sobre evasão mostra que o sistema, apesar de eficiente no papel, sofre na prática com a subdeclaração e o uso de empresas de fachada. Isso ajuda a explicar por que, em estudos comparativos, o Chile é tratado como um país que não implementou o *Split Payment*, mas cujas fragilidades reforçam a lógica de quem defende o mecanismo.

4.1.4. Mecanismo na Colômbia

Na Colômbia, a *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales* (DIAN) é a entidade de controle responsável pela administração do *Impuesto al Valor Agregado* (IVA), que, assim como no Equador, também está sujeito à retenção na fonte[31]. Essa retenção é automática e ocorre no momento do pagamento ou crédito em conta, o que ocorrer primeiro[32].

Configuram-se como agentes específicos de retenção as entidades estatais; grandes contribuintes; contribuintes do IVA que contratem com pessoas ou entidades sem residência ou domicílio no país a prestação de serviços tributáveis no território nacional; entidades emissoras de cartão de crédito e débito; fornecedores de *Sociedades de Comercialización Internacional*, quando adquirirem bens corpóreos móveis ou serviços tributáveis de contribuintes do IVA; contribuintes do IVA que adquiram bens corpóreos móveis ou serviços tributáveis de pessoas que estejam registradas como contribuintes do imposto unificado sob o *Régimen Simple de Tributación* (Simple); entre outros[33].

Tal como no Equador, o valor do imposto retido também pode variar de forma significativa, conforme a natureza da operação e o perfil do contribuinte, podendo ser parcial ou, em determinados casos, corresponder à totalidade do IVA devido[34].

Esse modelo se aproxima, em parte, da lógica de um *Split Payment*: embora não se trate de uma separação técnica entre a base e o imposto no momento da transação via sistema bancário (como ocorre em experiências na Europa, por exemplo, Itália e Polônia), há uma divisão na própria dinâmica do pagamento. O fornecedor não recebe integralmente o valor da operação, pois uma fração relevante do imposto já é desviada diretamente ao Fisco no ato da liquidação.

Portanto, pode-se dizer que o sistema colombiano funciona como um híbrido entre retenção na fonte e pré-pagamento fracionado do IVA, reduzindo riscos de inadimplência e evasão. Essa solução tem natureza coercitiva semelhante ao *Split Payment*, mas com desenho institucional distinto: em vez de se apoiar em sistemas bancários que canalizam automaticamente o imposto, utiliza agentes retentores previamente designados pela DIAN.

Os estudos apontam que a retenção de IVA na Colômbia, de um lado, fortalece a arrecadação e reduz a evasão, mas, por outro lado, impacta diretamente o fluxo de caixa das empresas, já que parte do imposto não chega a circular em sua liquidez, funcionando como uma espécie de "retenção forçada" do tributo (RINCÓN LIZARAZO; TAPASCO VELASCO)[35].

Esse modelo, portanto, é um precedente latino-americano interessante para comparações com o debate brasileiro, já que guarda semelhanças com a lógica de fracionamento (*Split*) em discussão na reforma tributária, mas sem reproduzir integralmente sua mecânica.

4.2. Europa: Itália, Polônia, Romênia e Bulgária

Estima-se que a evasão fiscal custe bilhões de euros por ano aos orçamentos públicos em toda a União Europeia (UE), que tem como uma de suas principais prioridades políticas, em conjunto com os Estados-membros, o fortalecimento de seus sistemas fiscais e a recuperação das receitas desviadas.

De acordo com relatório final publicado em 2016 (com base em dados de 2014), intitulado "Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States", a perda na arrecadação foi estimada em cerca de 159,5 bilhões de euros, representando 14% da receita total esperada de IVA (CASE, 2016)[36].

Explorando as potencialidades e os impactos do mecanismo de *Split Payment* como um método arrecadatório alternativo de IVA, o estudo elaborado pela Deloitte em 2017, encomendado pelo *VAT Comittee* da União Europeia, analisa os cenários juridicamente e tecnicamente viáveis em sua implementação (DELOITTE, 2017)[37].

O relatório indica que a adoção do sistema de pagamento fracionado pode reduzir significativamente a fraude e a evasão, com estimativas de queda variando entre 27% (vinte e sete por cento) e 56% (cinquenta e seis por cento) no atual sistema de IVA, sendo as reduções mais expressivas observadas no combate à chamada "fraude carrossel"[38].

Não obstante tenha potencial para reduzir o déficit na arrecadação – quando é medida direcionada e de alcance limitado –, o levantamento de dados feito pelo estudo demonstrou que, se aplicado de forma ampla, o *Split Payment* torna-se pouco benéfico, pois provoca custos adicionais decorrentes da complexidade do sistema, aumenta os encargos administrativos e gera efeitos adversos no fluxo de caixa (DELOITTE, 2017)[39].

Concluiu-se, portanto, que não foram encontradas evidências concretas de que os benefícios superam os ônus (DELOITTE, 2017)[40], bem como foi destacada, como uma das recomendações de melhoria, a necessidade de implementar mecanismos mais ágeis para a restituição do IVA, o que mitigaria o impacto negativo sobre a liquidez das empresas (DELOITTE, 2017)[41].

Para a investigação e análise comparada que se pretende realizar no presente trabalho, foram eleitos, no âmbito do continente europeu, os países cujo *Split* ainda se encontra vigor, quais sejam a Itália e a Polônia, bem como aqueles que já extinguiram o uso do mecanismo, quais sejam a Bulgária e a Romênia.

4.2.1. Mecanismo na Itália

Na Itália, o *Split Payment*, conhecido como "scissione dei pagamenti", foi inicialmente implementado em 2015 pela Lei n. 190/2014[42], obrigatoriamente apenas em transações *Business-to-Government* (B2G) (MENEZES, 2024)[43] e, mais tarde, estendido facultativamente para transações *Business-to-Business* (B2B), funcionando como uma exceção ao recolhimento tradicional do IVA.

A implementação foi, na verdade, uma resposta ao cometimento de fraudes fiscais por empresas fornecedoras de bens e serviços ao Estado, tendo sido criado, portanto, um sistema no qual o valor do IVA devido pelas entidades públicas deixou de ser pago ao fornecedor e passou a ser depositado diretamente em uma conta bancária separada e bloqueada da autoridade fiscal (MITRAN, 2017)[44].

O mecanismo encontra sua fundamentação normativa no art. 395 da Diretiva IVA 2006/112/CE[45], que autoriza Estados-membros da UE "a solicitar derrogações específicas para implementar medidas excepcionais contra a evasão fiscal" (CONRADO, 2025)[46], oportunidade em que o Conselho da UE aprovou a implementação do *Split Payment* por

meio da Decisão de Execução (UE) 2015/1401, com a derrogação do art. 206[47] – que trata do pagamento do imposto – e do art. 226[48] – que trata das regras referentes ao faturamento, com validade até 2017.

Com o tempo, o *Split Payment* foi aperfeiçoado e ampliado, mediante a Decisão de Execução (UE) 2017/784, para incluir operações que envolvem outros sujeitos específicos para além do Estado italiano e administração pública nacionais, regionais e locais, como as fundações públicas, consórcios constituídos por órgãos públicos, empresas públicas ou controladas, total ou parcialmente, pela administração pública e empresas com ações na bolsa (FTSE MIB) (TEIXEIRA, 2022)[49] – esta última opção B2B foi revogada recentemente pelo Decreto-lei n. 84/2025[50].

No modelo italiano, o comprador deve reter o valor do IVA no momento do pagamento e transferir diretamente ao Fisco (MARTINEZ, 2025)[51], com a obrigatoriedade da fatura eletrônica, por meio do "Sistema di Interscambio" (SdI) implementado em 2019, que monitora, valida e armazena as transações em tempo real. Esse processo garante às autoridades fiscais o acesso direto às informações necessárias para fiscalizar de forma eficiente as transações e os valores correspondentes de IVA (MITRAN, 2017)[52].

De forma sucinta, o modelo prevê duas contas – uma pertencente ao governo e outra ao fornecedor – e funciona de modo que o valor total da transação (mercadoria/serviço), já com o IVA incluído, deve ser pago pelo adquirente para a conta do fornecedor, a qual permanece bloqueada até que a parte correspondente ao imposto seja repassada à conta governamental (COOKE, 2024)[53].

Como o valor do IVA não é repassado diretamente pelos contribuintes, os fornecedores tendem a solicitar seu reembolso quando não conseguem compensá-lo com outros tributos devidos na Itália (MITRAN, 2017)[54]. Para evitar prejuízos, em especial no caso de empresas não estabelecidas no país, é essencial que o reembolso ocorra de forma eficiente e dentro do prazo, motivo pelo qual estabeleceu-se um procedimento prioritário para fornecedores do setor público, caso o reembolso demore mais de três meses (MITRAN, 2017)[55].

Um dos maiores diferenciais do modelo italiano é a previsão de revisões periódicas, com monitoramentos regulares voltados a avaliar os impactos do *Split Payment* e equilibrar os benefícios fiscais com os desafios operacionais enfrentados pelos contribuintes (CONRADO, 2025)[56]. Dados da Agência Tributária Italiana indicam "um aumento nas receitas de IVA decorrente do uso do *split payment*" (COOKE, 2024)[57], constando do relatório que analisa o período de 2017, por exemplo, que "Nel periodo

gennaio-settembre 2018 le entrate erariali mostrano un incremento di 4.139 milioni di euro (+1,4%) rispetto allo stesso periodo del 2017" (ITÁLIA, 2018, p. 1)[58].

Embora os resultados tenham se mostrado gradativamente positivos, apontam-se algumas dificuldades decorrentes da adoção do sistema de pagamento fracionado, como o prazo para ressarcimento dos créditos fiscais, que, em média, pode chegar a 4 (quatro) meses (TEIXEIRA, 2022)[59]. Além disso, a sistemática – com o bloqueio das contas – teve repercussão negativa, sobretudo às pequenas e médias empresas, por comprometer o capital de giro, o que, somado à existência de falhas nos repasses, fez com que as sociedades empresárias buscassem empréstimos em instituições bancárias e recorressem a investimentos fora do território italiano (COOKE, 2024)[60].

Esses desafios relacionados à liquidez das empresas, diante da retenção imediata do IVA, "foram mitigados por medidas complementares, como reembolsos ágeis e linhas especiais de crédito" (MARTINEZ, 2025, p. 226)[61]. Demonstrando que o *Split Payment* tem sido eficaz no combate à evasão e às fraudes, com redução significativa das lacunas fiscais, maior eficiência administrativa e transparência ao processo de arrecadação, o governo italiano decidiu renovar a utilização do mecanismo até 30 de junho de 2026, através da Decisão de Execução (UE) 2023/1552 (LEXIS, 2023)[62].

4.2.2. Mecanismo na Polônia

A inserção do *Split Payment* (*mechanizm podzielonej płatności*) na Polônia ocorreu em 2017 na modalidade opcional, por meio da Lei de 15 de dezembro de 2017[63], que entrou em vigor em 2018. Posteriormente, o mecanismo tornou-se obrigatório a partir da Decisão de Implementação do Conselho 2019/310, que permitiu sua implementação como medida de derrogação ao art. 226 da Diretiva 2006/112/CE (CONRADO, 2025)[64].

No caso polonês, o *Split Payment* era aplicado apenas às operações realizadas entre empresas (B2B), desde que atendam a critérios específicos (CONRADO, 2025)[65] e envolvam bens ou serviços sensíveis à fraude, como equipamentos eletrônicos, combustíveis, metais preciosos e outros itens de risco elevado (STOLARSKI, 2019)[66]. A "legislação exige a aplicação obrigatória do pagamento dividido para a venda de tipos selecionados de bens ou serviços[67] que excedam PLN 15 mil (moeda oficial da Polônia), o equivalente a R$ 20.957,01 no real brasileiro" (COOKE, 2024, p. 563)[68].

Compete à instituição financeira realizar a separação dos valores pagos pelo adquirente do respectivo bem ou serviço, direcionando a fração correspondente ao IVA para uma conta vinculada, enquanto o valor restante é repassado ao alienante ou fornecedor (TEIXEIRA, 2022)[69]. Assim, o mecanismo exige que o contribuinte de IVA

mantenha duas contas bancárias separadas para os pagamentos de faturas: uma conta bancária empresarial e uma conta específica de IVA (MITRAN, 2017)[70].

Nesse caso, o adquirente depositará o valor correspondente ao imposto na conta de IVA, enquanto o valor líquido restante será transferido para a conta bancária empresarial do fornecedor, que terá acesso limitado à conta de IVA e, em geral, não poderá dispor livremente desses recursos, inclusive, não sendo possível utilizá-los para quitar outros tributos (MITRAN, 2017)[71].

Importa mencionar, ainda, que o "pagamento do IVA sem a utilização do *split payment* também ensejará a responsabilidade penal fiscal do comprador, nos termos do Código Penal Fiscal" (COOKE, 2024, p. 564)[72]. Isso quer dizer que o descumprimento das regras do *Split Payment* pode resultar em penalidades rigorosas, como a imposição de um valor adicional equivalente a 30% (trinta por cento) do IVA não recolhido de forma adequada – salvo quando o fornecedor tiver efetuado o pagamento integral do imposto devido (CONRADO, 2025)[73].

"Em contrapartida à obrigatoriedade, o governo concedeu algumas benesses às empresas, como a possibilidade de reembolso mais célere do IVA e a redução do IVA devido no caso de pagamento antes da data do vencimento" (COOKE, 2024, p. 564)[74]. Ou seja, aqueles que utilizam o sistema recebem incentivos, como isenção de sanções e de responsabilidade solidária, além de um prazo acelerado para restituição de saldo credor de IVA, em até 25 (vinte e cinco) dias (MITRAN, 2017)[75].

O estudo publicado no *Polish Economic Institute* atesta que o *Split Payment* tornou a fraude carrossel muito menos viável e que, dentro de alguns anos, a estimativa é que elimine completamente os reembolsos fraudulentos de impostos baseados em transações fictícias intracomunitárias, tendo o Ministério das Finanças estimado que o *Split Payment* pode economizar cerca de 80 (oitenta) bilhões de *Zloty* Polacos (PLN) ao longo de dez anos (POLISH ECONOMIC INSTITUTE, 2019)[76].

Apesar disso, o *Split Payment* polonês, implementado para endurecer o combate à evasão e aumentar a transparência fiscal, "gerou impactos significativos na liquidez financeira das empresas, especialmente das pequenas e médias, devido à restrição de acesso aos valores depositados nas contas específicas de IVA" – o que se agravou com a pandemia do coronavírus (CONRADO, 2025, p. 48)[77]. A despeito de ajudar a prevenir fraudes, o mecanismo já foi alvo de críticas quanto à complexidade burocrática e à sobrecarga administrativa para as empresas (NERIS, 2024)[78], além da adaptação tecnológica, o que motivou iniciativas voltadas à aceleração da liberação dos recursos bloqueados com o fito de mitigar os efeitos negativos sobre o fluxo de caixa.

A aprovação da continuidade do *Split Payment* pelo Conselho da União Europeia até 28 de fevereiro de 2028, em derrogação ao art. 226 da Diretiva 2006/112/CE, reflete o reconhecimento de sua relevância no sistema de IVA da Polônia (KPMG, 2025)[79].

4.2.3. Mecanismo na Romênia

A lacuna do IVA em território romeno, no ano de 2015, era de 37% (trinta e sete por cento), estando entre as mais altas da UE, em que pese estivesse diminuindo em relação aos anos anteriores (MITRAN, 2017)[80]. Até que em novembro de 2017, a Romênia enviou uma solicitação ao Conselho da UE para obter derrogação do art. 395 da Diretiva 2006/112/CE, a fim de introduzir o mecanismo de *Split Payment* em sua legislação (TARHOVA, 2021)[81].

Mesmo sem retorno do Conselho, a Romênia se tornou outro país europeu que adotou o mecanismo de pagamento fracionado, implementando-o através da Lei n. 275, aprovada pela Portaria Governamental n. 23/2017, em moldes semelhantes à Polônia (COOKE, 2024)[82]. Em 2018, o SP passou a ser de aplicação obrigatória para todas as empresas nas transações B2B, especialmente em fornecimentos para autoridades públicas (B2G) (CONRADO, 2025)[83].

Contudo, a legislação acabou sendo posteriormente revogada, após o Conselho entender que o modelo adotado pelo país contrariava os princípios e regulamentos da UE (MENEZES, 2024, p. 12[84]), já que penalizava "o contribuinte honesto com relação ao prazo de restituição dos créditos aos contribuintes", bem como dificultava "a liberdade de prestação de serviços e venda de mercadorias" (COOKE, 2024, p. 564)[85]. De acordo com o Conselho:

> "Desde 1º de janeiro de 2018, a Roménia aplica este mecanismo alternativo de cobrança do IVA quando o IVA é pago a uma conta bloqueada separada, causando um grande encargo administrativo para as empresas honestas que ali fazem negócios. Este acordo é obrigatório para certas empresas que são obrigadas a abrir uma conta bancária separada de IVA bloqueada. Seus clientes devem segregar o pagamento da fatura pagando o IVA separadamente na conta de IVA do fornecedor. O contribuinte só pode utilizar o valor cobrado na conta de IVA dedicada para pagar o IVA ao Tesouro e aos seus fornecedores[86]. As medidas vão contra as regras do IVA da UE (Diretiva 2006/112/CE do Conselho) e a livre prestação de serviços (artigo 56º do TFUE)." (TEIXEIRA, 2022, p. 39)[87]

O sistema romeno exigia que os pagamentos fossem divididos em duas ordens de pagamento separadas, sendo responsabilidade dos próprios contribuintes realizar essa separação, juntamente com os custos de implementação (MITRAN, 2017)[88]. Todas as empresas registradas para fins de IVA eram obrigadas a abrir uma conta bancária distinta, exclusiva para o recebimento de IVA de clientes e pagamento de IVA a

fornecedores (MITRAN, 2017)[89].

Acontece que a legislação em questão passou a ser objeto de contestação por parte dos contribuintes romenos, em razão dos diversos efeitos adversos decorrentes do bloqueio das contas de IVA. Entre esses efeitos, destacam-se: (i) dificuldades relacionadas ao fluxo de caixa e ao aumento das exigências administrativas; (ii) incidência de tarifas bancárias adicionais; (iii) ampliação do tempo despendido no cumprimento das obrigações fiscais; e (iv) elevação dos custos de tecnologia da informação, necessários à adaptação dos sistemas contábeis e de pagamento. Ademais, observa-se um crescente descontentamento dos contribuintes em relação às práticas adotadas pela Agência Nacional de Administração Fiscal (ANAF), as quais têm resultado em atrasos recorrentes na restituição do IVA (MITRAN, 2017)[90].

Após a descontinuação desse sistema, a Romênia implementou o *Standard Audit File for Tax* (SAF-T), instrumento destinado ao registro e à transmissão de informações de natureza fiscal e contábil (COOKE, 2024)[91]. O insucesso da iniciativa romena, decorrente do não cumprimento das normas comunitárias, evidenciou a relevância da observância das diretrizes europeias como condição essencial para assegurar que as reformas tributárias sejam não apenas eficazes, mas também juridicamente válidas e sustentáveis (TARHOVA, 2021)[92].

4.2.4. Mecanismo na Bulgária

O último país europeu a se analisar é a Bulgária, que adotou o mecanismo em 2003, antes mesmo de sua adesão à UE. A estrutura foi inicialmente implementada pela autoridade fiscal com o intuito de aumentar a eficiência na arrecadação (MITRAN, 2017)[93], combater a "fraude carrossel" (CONRADO, 2025)[94], além de acelerar e garantir o reembolso do IVA de forma ágil e eficiente (MANFRON, 2024)[95].

Entre 2003 e 2007, antes de sua adesão à UE, a Bulgária utilizou o mecanismo de *Split Payment* em transações que ultrapassavam 5.000 (cinco mil) *Lev* Búlgaro (BGN), aproximadamente R$ 16.500 (dezesseis mil e quinhentos reais), ou em casos em que o IVA devido era superior a 1.000 (mil) BGN. Além de combater fraudes fiscais, o sistema buscava fornecer informações mais detalhadas sobre o faturamento das empresas às autoridades fiscais (TARHOVA, 2021)[96].

Como incentivo à adoção do mecanismo, os clientes que utilizavam contas de IVA gozavam de uma isenção absoluta de responsabilidade solidária, garantindo o direito incondicional à dedução do IVA pago por meio dessas contas. Esse benefício permanecia assegurado mesmo que o fornecedor responsável pela transação não cumprisse sua obrigação de repassar o IVA devido ao orçamento do Estado, oferecendo maior proteção

fiscal aos contribuintes que aderiam ao sistema (TARHOVA, 2021)[97]. Adicionalmente, as empresas que realizavam pelo menos 80% (oitenta por cento) de suas transações tributadas por meio do *Split Payment* tinham prioridade na obtenção de reembolsos de IVA, com prazos reduzidos de até 45 (quarenta e cinco) dias e dispensadas de auditorias pela Administração Tributária (MITRAN, 2017)[98].

Apesar disso, a experiência búlgara com o *Split Payment* foi breve. O sistema perdurou apenas até o ano de 2007, ao se revelar ineficaz para atingir os objetivos pretendidos – sobretudo quanto ao combate das fraudes fiscais e evasão do IVA –, bem como por ter, ainda, gerado dificuldades operacionais na apuração do imposto, levando à sua descontinuação (TEIXEIRA, 2022)[99].

Neste caso específico, o resultado se revelou negativo, também por não representar um aumento significativo na coleta do IVA e, por outro lado, evidenciar "um aumento excessivo nos custos administrativos tanto para as empresas submetidas ao regime, quanto para a administração tributária" (MANFRON, 2024, s.p.)[100]. Ademais, foram constatados impactos negativos sobre o fluxo de caixa, especialmente, das pequenas e médias empresas, além do fato de que inúmeros contribuintes, os quais cumpriam suas obrigações, ajuizaram ações legais contra a administração tributária devido à negativa de reembolso (MITRAN, 2017)[101].

4.3. Ásia: Índia

Rani e Bharat (2025)[102] destacam o tempo exigido para a aprovação do *Good and Services Tax* (GST) na Índia[103]. Proposto em 2006, o GST apenas foi aprovado por meio da 101ª Emenda à Constituição Indiana em 2016, com vigência a partir de 1º de julho do ano subsequente, 2017. Foi necessária uma década de debates para conciliar os interesses e as preocupações do Governo Central e dos Estados sobre os novos tributos indiretos.

Nayyar e Singh (2018)[104] destacam a introdução do GST como uma resposta à complexidade do sistema tributário indiano. Os tributos indiretos que antecederam o GST na Índia detinham características que propiciaram o efeito de cumulatividade. Outro problema observado na forma de tributação indireta no país consistiu na dificuldade em classificar (e tributar) uma variedade de elementos, a exemplo de direitos autorais, patentes e *softwares*[105].

Rani e Bharat (2025)[106] descrevem o sistema federativo do GST indiano: com 28 (vinte e oito) Estados e 08 (oito) territórios da União, foi necessária a adoção de um sistema dual. Os fornecimentos realizados dentro de um Estado estão sujeitos ao *Central GST* e ao *State GST*; fornecimentos interestaduais, ao *Integrated GST*. As regras aplicáveis

aos tributos estão contidas em leis (*CGST Act*, *ICST Act*, *UTGST Act* e *SGST Act*), regras e notificações[107].

A Seção 7 do *CGST Act* define o termo "fornecimento". A expressão inclui todas as formas de bens e serviços, inclusive quando conjugados, fornecidos a partir de vendas, trocas, licenciamento, aluguel, *leasing* ou transferência, realizadas em troca de uma compensação. A importação de serviços, dentro ou não do contexto de uma atividade econômica, também está classificada como um fornecimento. E o fornecimento de bens, por um critério de exclusão, é todo aquele que não se trata do fornecimento de serviços.

O modelo de tributação indiano sobre o consumo possui o instrumento de *Tax Deduction at Source (TDS)*[108]. Trata-se de mecanismo bastante similar ao *Split Payment*, pois prevê que parte do valor da operação, correspondente a uma parcela dos *Goods and Services Taxes* incidentes, seja direcionada ao pagamento do imposto. As regras aplicáveis para o *TDS* estão contidas principalmente na Seção 51 do *Central Goods and Services Tax Act* (*CGST Act*)[109]. Rani e Bharat[110] sintetizam:

> "A Seção 51 do Ato Central do Tributo sobre Bens e Serviços prevê a dedução na fonte do imposto e determina as circunstâncias do mecanismo.
>
> O Governo determina que um departamento do governo central ou estadual, uma autoridade local, as agências governamentais e as pessoas notificadas, façam a dedução na fonte do imposto, nos pagamentos creditados ou feitos ao fornecedor. A alíquota do imposto retido para o CGST e para o SGST é de 1% para cada imposto, quando o valor total do fornecimento superar 250.000 rupias. A pessoa responsável por realizar a dedução deve pagar o imposto para o governo com 10 (dez) dias do fim do mês em que a dedução foi feita, provendo o certificado para a pessoa de quem o valor foi deduzido, detalhando o pagamento. Essa pessoa tem o direito de reclamar o crédito da dedução em sua Carteira Digital Eletrônica no Portal do Imposto sobre Bens e Serviços (*GST Portal*)." (RANI; BHARAT, 2025, p. 56 – tradução livre nossa)

De acordo com a Notificação n. 50/2018, emitida pela administração fazendária do CGST, que está em conformidade com a Seção 51 do *CGST Act*, estão obrigadas também à retenção de parcela do imposto as sociedades estabelecidas pelo Governo (central ou estadual), as autoridades que realizem compras governamentais, as empresas com 51% (cinquenta e um por cento) do capital detido pelo poder público, assim como as pessoas constituídas com o objetivo de realizar uma função típica do poder público.

Percebe-se, desde logo, que o *TDS* se aproxima do *Split Payment* de alguns países europeus, como a Itália. Como o seu escopo está reduzido a fornecimentos com o poder público, inclusive com um corte de valor – 250.000 (duzentas e cinquenta mil) rupias –, o modelo indiano se distancia do instrumento a ser implementado no Brasil. O *Split Payment* brasileiro, em qualquer de suas modalidades, possui abrangência bem maior em relação à prática indiana. O distanciamento também é verificado quando são comparadas as tecnologias.

O *Tax Deduction at Source – TDS* é feito a partir de uma segregação do pagamento. O adquirente (poder público) realiza o pagamento ao fornecedor. E, em paralelo, faz uma segunda transferência para a administração fazendária competente. Há, inclusive, a possibilidade de grande lapso temporal entre as duas operações financeiras.

Toma-se como exemplo o pagamento feito por um adquirente sujeito ao *TDS* no dia 1º do mês de novembro. De acordo com a Seção 51 do *CGST Act*, o valor deduzido do GST deverá ser recolhido à administração fazendária até 10 de dezembro. E, conjuntamente com esse pagamento, quem realiza a dedução deve submeter um certificado eletrônico para o fornecedor. Nesse certificado, o *Form GSTR-7A*, devem constar as informações pertinentes ao valor da operação e ao montante deduzido.

Como consequência do preenchimento e da transmissão do formulário supracitado, no prazo de 05 (cinco) dias deve ser disponibilizado ao fornecedor um crédito em sua *Electronic Cash Ledger* ("Carteira Eletrônica"). Após esse procedimento, há uma habilitação automática e imediata para o uso desses recursos. E o valor correspondente ao *TDS*, uma vez disponibilizado ao fornecedor, poderá ser utilizado para pagar outros débitos (inclusive de fornecimentos tributados).

Extrai-se das normas que o crédito apenas aparecerá na carteira eletrônica caso se verifique a conformidade tanto da declaração ("formulário") quanto do pagamento por parte do retentor. Portanto há um descasamento temporal entre a retenção (*Tax Deduction at Source*) e o creditamento do valor correspondente por parte do fornecedor.

5. Comparação entre os modelos internacionais e o modelo brasileiro de Split Payment

A análise comparativa entre os modelos estrangeiros e o modelo brasileiro de *Split Payment* permite identificar as semelhanças, as diferenças e as possíveis influências na formação da estrutura nacional do mecanismo. Depois de compreender como cada sistema se organiza diante de seus contextos jurídicos, essa comparação torna-se fundamental para compreender os possíveis efeitos da sua implementação no Brasil, do ponto de vista legal, institucional, operacional e econômico.

Apesar disso, não se identifica, entre os países analisados, um modelo idêntico ao brasileiro. Cada jurisdição desenvolveu mecanismos próprios para mitigar a evasão do IVA e, embora alguns apresentem maior semelhança com o modelo nacional, como Itália e Polônia, outros se afastam significativamente, como é o caso da Índia e especialmente do Chile – onde sequer há mecanismo análogo ao *Split Payment*.

Assim, analisando-se o grau de convergência com o modelo brasileiro, pode-se

sintetizar os modelos internacionais da seguinte forma:

País	*Grau de convergência com o modelo brasileiro*	*Motivo principal*
Itália	Alto	Modelo de *Split Payment* implementado formalmente (*scissione dei pagamenti*)
Polônia	Alto-médio	Separação de pagamentos, contas vinculadas, obrigatoriedade em setores de risco
Bulgária	Médio	Estrutura de contas vinculadas e benefícios para quem adere; mas não tão amplo ou automático
Colômbia	Médio	Retenção automática significativa; porém faltam contas segregadas e liquidação automática como no Brasil, e também não tão amplo
Equador	Médio	Retenção na fonte forte e antecipação do imposto, mas também não tão amplo
Peru	Médio-baixo	Conta vinculada e depósito antecipado de percentual; porém ainda falta mecanismo pleno de pagamento dividido e também não tão amplo
Romênia	Médio-baixo	Tinha mecanismo próximo, mas foi revogado; mostra limitação de aplicação
Índia	Baixo	Mecanismos semelhantes via TDS, mas não o *Split* automático total
Chile	Baixo	Modelo clássico, sem retenção antecipada ou contas vinculadas; bastante distante do modelo brasileiro

Na América Latina, observa-se um cenário heterogêneo quanto aos mecanismos de arrecadação do IVA, com adoção de modelos que, embora não reproduzam integralmente a lógica do *Split Payment*, compartilham com ele objetivos como a redução da evasão, a antecipação da arrecadação e o fortalecimento da conformidade fiscal. Países como Equador, Peru e Colômbia implementaram regimes de retenção na fonte, com diferentes níveis de complexidade e impacto para os contribuintes. No Chile, prevalece o modelo clássico de autoliquidação, sem retenção antecipada ou contas específicas, sendo o consumidor final responsável pelo imposto.

Na Europa, os mecanismos variam conforme o país. Na Itália, o *Split Payment* começou obrigatório em B2G e depois facultativo em B2B, com retenção do IVA pelo comprador via fatura eletrônica e bloqueio do valor na conta do fornecedor até o repasse ao Fisco, com avaliações periódicas para equilibrar benefícios e desafios operacionais. Na Polônia, o sistema é obrigatório para operações de alto risco e valores elevados, com separação do pagamento em contas vinculadas e penalidades rigorosas para descumprimento, compensadas por benefícios como reembolso rápido e redução do imposto. Na Romênia, o modelo exigia conta exclusiva e bloqueada, mas foi revogado por prejudicar contribuintes honestos e restringir a liberdade comercial. Na Bulgária, clientes com contas de IVA usufruíam de isenção de responsabilidade solidária e garantia de dedução do imposto, e empresas com 80% ou mais das transações via *Split* recebiam prioridade no reembolso, dispensando auditorias.

Por sua vez, na Ásia, notadamente na Índia, o GST é descentralizado e incorpora instrumentos semelhantes ao *Split Payment* europeu, como a dedução na fonte (TDS), em que órgãos governamentais retêm parte do imposto ao pagar fornecedores.

O primeiro aspecto em comum observado na maioria, senão em todos os países, é o objetivo que levou à implementação do mecanismo, qual seja reduzir a evasão fiscal e aumentar a arrecadação, trazendo mais transparência e eficiência ao respectivo sistema tributário. Foram observadas, também, outras identificações entre os modelos estrangeiros e o modelo pátrio, como o fato de que parte do tributo é retido e já encaminhado ao Estado – o que geralmente é feito por meio do depósito do valor em uma conta separada –, bem como a devolução de créditos, que também é prometida de forma célere.

Entre as diferenças marcantes notadas, nota-se que, nos países afora, a adoção do *Split Payment* foi feita de forma específica e limitada; enquanto no Brasil, a adoção pode ser considerada – ainda – bastante ampla. Em território nacional, o sistema de recolhimento automático dos tributos iniciará em 2027 de forma opcional e por etapas. Na primeira etapa, o mecanismo será utilizado de maneira facultativa nas vendas realizadas entre empresas (B2B). Após, em uma segunda etapa – aqui ainda existe uma zona de penumbra quanto à previsão de datas para esta e a próxima etapa, porque o avançar de ambas depende(rá) da "maturidade dos agentes de mercado"[111] –, o sistema se tornará obrigatório para as referidas transações B2B. Por último, o *Split Payment* será expandido para as vendas ao consumidor final (B2C).

Um diferencial verificado também é o fato de o IVA brasileiro ser dual, ou seja, engloba tanto um tributo de competência dos Estados e Municípios (IBS) quanto um tributo de competência da União (CBS), os quais incidem sobre operações com bens materiais e imateriais (inclusive direitos), serviços e importações. O sistema brasileiro permite a compensação com créditos de operações anteriores, exceto para bens de uso e consumo pessoal (art. 57 da Lei Complementar n. 214/2025), assegurando, a Constituição, que o direito ao crédito depende apenas da incidência do tributo na operação, independentemente do pagamento pelo fornecedor.

Quanto aos efeitos observados internacionalmente, foi possível verificar que alguns deles são também preocupações que surgem a partir da adoção do modelo brasileiro. Entre esses efeitos citam-se, com ênfase, os impactos negativos no fluxo de caixa das empresas, sobretudo das pequenas e médias sociedades. Ademais, tem-se também o consequente aumento dos custos administrativos voltado à adequação e aplicação do mecanismo na prática – já que cada instituição financeira e provedor de serviço de pagamento, para estar apto para prestar o serviço aos clientes, precisarão adaptar seus

sistemas para que o mecanismo funcione, efetivamente, em todos os meios eletrônicos de pagamento.

Os sistemas de *Split Payment* e modelos correlatos de arrecadação do IVA apresentam efeitos consistentes em diferentes contextos nacionais. De modo geral, promovem maior controle fiscal, transparência e rastreabilidade das operações, contribuindo para a redução da inadimplência, evasão tributária e a mitigação de fraudes. Simultaneamente, esses mecanismos impõem impactos significativos sobre a liquidez e o fluxo de caixa das empresas, especialmente as pequenas e médias, além de aumentar a complexidade administrativa e os custos operacionais relacionados, inclusive, à adaptação tecnológica. Problemas relacionados a atrasos nos reembolsos e à restituição de créditos de IVA também foram observados, ainda que alguns países adotem incentivos mitigatórios, tais como prioridade no reembolso e isenção de responsabilidade solidária para contribuintes que utilizam o *Split Payment* de forma abrangente.

Em síntese, pode-se afirmar que os mecanismos fortalecem a arrecadação e aumentam a efetividade do controle fiscal, mas geram desafios operacionais e financeiros relevantes, demandando medidas complementares que equilibrem a eficiência tributária com a sustentabilidade financeira das empresas.

Segue quadro comparativo:[112]

Critério	*Brasil (Lei Complementar n. 214/2025)*	*Equador/Colômbia/Peru (América Latina)*	*Itália/Polônia/Romênia/Bulgária (Europa)*	*Índia (Ásia)*
Forma de retenção	Fracionamento automático via agente de pagamento em ambiente digital unificado	Retenção por agentes designados no momento da transação	Pagamento via contas bancárias segregadas de IVA	Retenção na fonte quando há o pagamento de um fornecimento por parte do setor público (Índia)
Tecnologia[112]	Exige integração em tempo real entre sistemas fiscais, bancos e plataformas	Baseada em obrigações de retenção e posterior repasse	Contas separadas, mas com baixa automação	O valor retido é pago, conjuntamente com o preenchimento de um formulário
Abrangência	B2B, B2C e governo (proposta ampla)	B2B e alguns setores estratégicos	Setores de alto risco de evasão (ex.: B2G ou setores específicos)	Aquisições de bens ou serviços por

				integrantes do poder público
Natureza jurídica da retenção	Divisão instantânea do valor da nota em tributo e valor líquido, independentemente do pagamento pelo tomador	Retenção com base no pagamento efetivo (na maioria dos casos)	Pagamento controlado por segregação, mas sem impedir recebimento do valor bruto pelo fornecedor	Em geral, ocorre após o pagamento, com regras de compensação e reporte
Reembolso/restituição	Reembolso em até três dias úteis (excesso), processo estruturado de compensação com prazos de 30 a 180 dias	Reembolso posterior mediante pedido, sem padronização nacional	Regras bancárias e fiscais separadas (restituição não é imediata)	Após a conferência dos valores, bem como a verificação da declaração (formulário)
Capacidade contributiva	Risco de tributação sem ingresso financeiro efetivo (inadimplência)	Em geral, o tributo incide após pagamento	Pagamento é controlado, mas baseado em transações efetivas	
Desafios para o contribuinte	Alto custo de adaptação tecnológica; impacto no caixa em caso de inadimplência; dúvidas sobre aplicação	Risco de erro de retenção e custo de *compliance*	Custos operacionais com múltiplas contas bancárias	O descasamento temporal entre a retenção e a disponibilização do valor, bem como os casos de divergência entre declarações
Papel dos intermediários	Agentes de pagamento, adquirentes, bancos, ERPs integrados ao sistema da administração tributária	Intermediários designados por legislação; prestam contas posteriormente	Bancos são responsáveis pela gestão das contas segregadas	
Obrigatoriedade	Prevê implementação facultativa em fase inicial, com possível ampliação futura	Obrigatório em setores específicos	Obrigatório em setores definidos por lei	Obrigatório nos fornecimentos de valor superior a 250.000 rupias, quando o adquirente é parte do poder público

6. Lições e desafios para o Brasil

6.1. Diferenças estruturais e institucionais

A análise comparativa entre os modelos estrangeiros e o modelo brasileiro de *Split Payment* permite identificar as semelhanças, as diferenças e as possíveis influências na formação da estrutura nacional do mecanismo. Essa comparação, além de cumprir o objetivo de identificar boas práticas e riscos já mapeados internacionalmente, permite avaliar quais aspectos podem servir de referência para o aperfeiçoamento do modelo previsto no Brasil.

O primeiro aspecto em comum observado na maioria, senão em todos os países, é o objetivo que levou à implementação do mecanismo, qual seja reduzir a evasão fiscal e aumentar a arrecadação, trazendo mais eficiência ao respectivo sistema tributário. Esse vetor comum aproxima o caso brasileiro das experiências da Itália, Polônia, Equador, Peru, Colômbia e Índia. Também há similaridades no fato de que parte do tributo (e até mesmo da operação) é retida e já encaminhada ao Estado – o que geralmente é feito por meio do depósito do valor em uma conta separada –, bem como a devolução de créditos, que também é prometida de forma célere.

Por outro lado, a comparação revela diferenças estruturais significativas. Enquanto os países analisados implementaram sistemas de fracionamento ou retenção do imposto de forma limitada e setorial, o modelo brasileiro apresenta desenho muito mais amplo e ambicioso. Em território nacional, o sistema de recolhimento automático dos tributos iniciará em 2027 de forma opcional e por etapas. Na primeira etapa, o mecanismo será utilizado de maneira facultativa nas vendas realizadas entre empresas (B2B). Após, em uma segunda etapa – aqui ainda existe uma zona de penumbra quanto à previsão de datas para esta e a próxima etapa, porque o avançar de ambas depende(rá) da "maturidade dos agentes de mercado" –, o sistema se tornará obrigatório para as referidas transações B2B. Por último, o *Split* será expandido para as vendas ao consumidor final (B2C). Em contraste, Itália e Polônia aplicam o *Split* apenas a setores sensíveis à fraude ou a operações com a Administração Pública; Equador, Peru e Colômbia utilizam retenções específicas e direcionadas; e a Índia aplica controles eletrônicos de conformidade, mas sem fracionamento automático.

Outro ponto de divergência relevante diz respeito à infraestrutura tecnológica. O Brasil propõe um sistema digital unificado, integrando em tempo real documentos fiscais eletrônicos, plataformas bancárias, instituições financeiras, arranjos de pagamento e administrações tributárias. O mecanismo atribui papel central aos agentes de pagamento, responsáveis por operacionalizar o fracionamento automático do valor da

nota fiscal no momento da liquidação financeira, transferindo diretamente ao Erário a parcela relativa ao IBS e à CBS.

Nos países latino-americanos analisados, como Equador e Colômbia, o fracionamento ocorre por meio de retenções feitas por agentes econômicos designados, com prestação de contas posterior ao Fisco, sem uma infraestrutura nacional unificada. No Peru, embora o sistema de retenções possua certa sofisticação operacional, ele não reconfigura o processo de pagamento como propõe o Brasil. Quanto ao Chile, frequentemente citado como país que teria adotado o *Split Payment*, verificou-se que não existe, de fato, mecanismo equivalente, mas sim controles eletrônicos robustos de emissão de documentos fiscais, sem fracionamento do pagamento. Essa constatação confirma a necessidade de cautela ao transpor premissas baseadas apenas em literatura secundária.

Na Europa, embora Itália e Polônia façam uso de contas segregadas bancárias para IVA, o nível de integração sistêmica é menor do que o proposto pelo Brasil: não há fracionamento universal e automático das operações, nem construção de um ambiente digital federativo capaz de conciliar, em tempo real, faturamento eletrônico e liquidação financeira. Essas diferenças reforçam que o modelo brasileiro não apenas amplia o escopo, como também inaugura uma lógica inédita de automação da arrecadação.

A comparação com a Índia, por sua vez, evidencia um caminho alternativo: o país utiliza a plataforma GSTN, que promove o cruzamento automático entre créditos e débitos do imposto e bloqueia o aproveitamento de créditos inconsistentes, mas sem interferir no fluxo financeiro da operação. Essa distinção revela que o controle fiscal pode ser fortalecido por meios tecnológicos que não envolvam o fracionamento do pagamento, ponto importante para reflexão sobre eventuais ajustes no modelo brasileiro.

Quanto aos efeitos observados internacionalmente, e que também se projetam como desafios domésticos, destacam-se os impactos no fluxo de caixa das empresas, sobretudo das pequenas e médias sociedades. Ademais, tem-se também o consequente aumento dos custos administrativos voltado à adequação e aplicação do mecanismo na prática – já que cada instituição financeira e provedor de serviço de pagamento, para estar apto para prestar o serviço aos clientes, precisarão adaptar seus sistemas para que o mecanismo funcione, efetivamente, em todos os meios eletrônicos de pagamento.

Em suma, a proposta brasileira de *Split Payment*, delineada na Emenda Constitucional n. 132/2023 e detalhada na Lei Complementar n. 214/2025, apresenta um modelo significativamente mais ambicioso e tecnologicamente sofisticado do que os mecanismos de arrecadação vigentes em outros países. Embora existam paralelos

conceituais com sistemas de retenção na fonte ou pagamento fracionado do IVA, como observados no Equador, no Peru, na Colômbia e até em alguns países europeus como Itália e Polônia, o modelo brasileiro se diferencia de forma substancial em diversos aspectos.

Trata-se de uma proposta que atribui papel central aos chamados agentes de pagamento, os quais atuarão como "ponto de liquidação" das operações, responsáveis por fracionar automaticamente o valor da nota entre o contribuinte e o fisco, no momento do pagamento. A ideia é que, ao se realizar o pagamento de um bem ou serviço, a parte referente ao tributo seja destacada e transferida diretamente ao Erário, sem transitar pela conta do contribuinte.

Outra diferença marcante é o grau de centralização normativa e operacional. O modelo brasileiro prevê a criação de um sistema com padrões únicos de apuração, pagamento e restituição, operando de forma federativa. Já os mecanismos observados em países como Peru e Colômbia operam em sistemas mais descentralizados, com maior protagonismo de entidades bancárias ou entes públicos como agentes de retenção.

Trata-se, portanto, de um sistema que externaliza parte da carga de implementação e conformidade para terceiros, algo não observado de forma tão intensa em outros países. Esse é um dos pontos mais inovadores – e, também, mais desafiadores – do modelo brasileiro: a dependência de uma infraestrutura tecnológica de alta confiabilidade e da cooperação entre setor público e privado para sua efetiva implementação.

Assim, o modelo brasileiro se destaca, não apenas pela ambição tecnológica e abrangência normativa, mas, também, por ser o único que combina em um mesmo ambiente digital o fracionamento do pagamento, a escrituração eletrônica e a arrecadação direta, inaugurando um paradigma de automação fiscal sem precedentes entre os países analisados.

6.2. Potenciais benefícios, riscos e lições para o Brasil

A proposta brasileira de implementação do *Split Payment* apresenta potenciais benefícios, notadamente no que se refere à simplificação do cumprimento das obrigações tributárias e à melhoria da integração entre os sistemas de débito e crédito.

No processamento de pagamentos relativos às transações sujeitas à tributação sobre o consumo, os prestadores de serviços de pagamento e participantes de arranjos de pagamento farão a retenção e o recolhimento automático (daí o termo *Split Payment*) do valor correspondente aos tributos incidentes na operação. Assim, apenas o valor líquido dos tributos será creditado ao fornecedor de bens, serviços ou direitos.

Esse mecanismo busca mitigar a inadimplência tributária, reduzir o espaço para fraudes fiscais e proporcionar maior segurança jurídica e eficiência administrativa, além de favorecer a convergência tecnológica entre sistemas fiscais, bancários e contábeis.

Porém, a Lei Complementar n. 214/2025 trata desse mecanismo alternativo fora da subseção relativa às regras do *Split Payment*, sem detalhar os mecanismos para implementação da opção. Essa lacuna normativa gera incertezas quanto ao modo e ao momento em que o sistema será operacionalizado, especialmente durante o período em que sua adoção será facultativa.

Ressalte-se que, nos casos em que houver excesso de recolhimento por intermédio do *Split Payment*, bem como no caso de pagamento indevido pelo adquirente dos bens ou serviços, a legislação prevê que o valor excedente poderá ser devolvido ao contribuinte em até três dias úteis, após a conclusão da apuração pelo Comitê Gestor do IBS e pela Receita Federal do Brasil. Essa medida visa mitigar os impactos da antecipação dos tributos sobre o fluxo de caixa das empresas.

Sem prejuízo, como regra geral, também foi previsto na legislação o processo regular para compensação e restituição de créditos tributários acumulados em razão das características da operação. Tal processo promete ser mais célere que o atualmente existente.

Com base em todo o exposto, depreende-se que o *Split Payment* possui muitas vantagens, mas também traz desafios significativos, tanto para os contribuintes quanto para a Administração Tributária.

Para a Administração, a rapidez do processo de recebimento e a redução da inadimplência constituem benefícios inegáveis. A automação do recolhimento tende a fortalecer o controle fiscal, reduzir fraudes e elevar a previsibilidade das receitas públicas.

Por outro lado, os desafios concentram-se na criação e manutenção de um sistema automatizado de consulta e recolhimento, que deverá ser sustentado por um ambiente regulatório robusto, capaz de garantir segurança e privacidade de dados fiscais. Embora a automação facilite a arrecadação, será necessário prever mecanismos flexíveis para tratar de exceções, ajustes e disputas tributárias, sem comprometer a eficiência do sistema.

Para os contribuintes, o *Split Payment* poderá representar simplificação do processo de recolhimento, redução de erros de conformidade, maior segurança jurídica e diminuição dos custos relacionados às obrigações acessórias e ao contencioso tributário.

Contudo, no campo tecnológico e financeiro, há riscos concretos. O modelo exige

investimentos relevantes em infraestrutura de tecnologia, integração de sistemas e adaptação dos fluxos de pagamento. Empresas de menor porte, com estrutura tecnológica limitada, podem enfrentar dificuldades na adoção do novo modelo, em razão da necessidade de investimento inicial e da possível restrição temporária de liquidez, sobretudo em operações em que o recolhimento do tributo antecede o ingresso financeiro efetivo.

Essa situação pode ser ainda mais agravada quando não houver o efetivo pagamento pelo tomador do bem ou serviço. Vale lembrar que o art. 145, § 1º, da Constituição Federal, impõe que a tributação observe a capacidade contributiva do sujeito passivo. Além disso, nos termos do art. 116 do Código Tributário Nacional, o fato gerador de uma obrigação tributária somente se considera ocorrido quando efetivamente verificada a situação material prevista em lei.

Sob essa ótica, ao promover a retenção antecipada do tributo em operações canceladas, inadimplidas ou sujeitas à devolução, o *Split Payment* corre o risco de configurar uma tributação ficta, que incide sobre riqueza inexistente. Trata-se de uma inversão da lógica constitucional da tributação sobre a realidade econômica dos fatos, capaz de comprometer a coerência do sistema e, sobretudo, a viabilidade financeira das empresas atingidas por esses efeitos.

Além disso, subsistem dúvidas sobre a funcionalidade prática do sistema: quais tipos de *split* serão implementados (integral, parcial, híbrido), se a aplicação alcançará também as transações B2C, quais meios de pagamento serão aptos a processar o fracionamento automático, até quando o modelo será facultativo e se os agentes de mercado estarão tecnicamente preparados para atender às exigências no prazo previsto.

A experiência internacional permite extrair algumas lições para o Brasil:

– Escopo importa: a adoção ampla, incluindo B2C, não encontra paralelo nos países analisados, o que recomenda cautela na implementação plena e avaliação gradual de impactos.
– Tecnologia é condição essencial, mas também fator crítico de risco: a experiência indiana demonstra que sistemas robustos funcionam quando há forte coordenação institucional e governança digital.
– Liquidez empresarial não pode ser negligenciada: os problemas de fluxo de caixa vivenciados na Europa e América Latina reforçam a necessidade de políticas compensatórias e de restituição célere.
– Intermediação por agentes privados exige arcabouço regulatório claro: a responsabilidade atribuída aos agentes de pagamento no Brasil é inédita em

extensão e deve ser acompanhada de regulamentação técnica minuciosa.

Modelos latino-americanos indicam que a retenção excessiva pode distorcer setores, exigindo calibragem fina para evitar impactos desproporcionais em cadeias longas. Dessa forma, o modelo brasileiro de *Split Payment* se destaca por sua abrangência, profundidade e sofisticação tecnológica, representando uma inovação sem precedentes entre os países estudados. Ao mesmo tempo em que busca maior eficiência arrecadatória, apresenta desafios significativos de implementação, governança técnica e impacto econômico, cujas soluções poderão ser enriquecidas pela observação das experiências internacionais e pela adoção gradual prevista na normativa brasileira.

Conclusão

A análise comparada realizada ao longo deste estudo evidenciou que o modelo brasileiro de *Split Payment*, tal como delineado na Emenda Constitucional n. 132/2023 e regulamentado pela Lei Complementar n. 214/2025, apresenta-se como uma das mais ambiciosas e tecnologicamente sofisticadas experiências de arrecadação tributária sobre o consumo entre os países analisados da América Latina, Europa e Ásia. Assim como observado nos países analisados, sua implementação se justifica como uma iniciativa voltada à redução do *Tax Gap* e ao aumento do *compliance* fiscal por parte dos contribuintes.

Contudo, diferentemente das escolhas feitas por outras jurisdições, que adotam mecanismos de retenção na fonte, autorretenção ou modelos híbridos com aplicação restrita a determinados setores, a legislação brasileira optou por um desenho mais abrangente e estrutural: o *Split Payment* será realizado a partir de uma efetiva divisão do pagamento no momento da liquidação financeira da obrigação. Essa opção foi positivada no art. 27 da Lei Complementar n. 214/2025, como uma das formas de extinção do crédito tributário da CBS e do IBS, reforçando o caráter estrutural da medida no novo sistema.

Apesar de trazer regras claras sobre os deveres de cada agente envolvido no arranjo, como instituições financeiras, arranjos de pagamento, adquirentes e fornecedores, a Lei Complementar n. 214/2025 também conferiu amplos poderes ao Comitê Gestor do IBS e à Receita Federal do Brasil para, por ato conjunto, regulamentarem aspectos operacionais cruciais da sua aplicação. A ausência, até o momento, de um cronograma oficial definido para implementação do mecanismo, bem como de parâmetros sobre as fases e grupos de contribuintes que integrarão o sistema, reforça o caráter dinâmico e aberto da implementação brasileira.

Ao mesmo tempo, o legislador buscou mitigar riscos relevantes, prevendo, por exemplo, a devolução, em até 03 (três) dias úteis, do valor que se demonstre retido sem a necessidade, caso a CBS e o IBS da operação já tenham sido extintos por quaisquer outras formas de pagamento (pagamento direto pelo fornecedor ou compensação com créditos acumulados, por exemplo).

Os desafios, contudo, permanecem expressivos. A amplitude do modelo e sua intensa dependência de infraestrutura tecnológica, superior à observada em todos os países comparados, pode representar um salto qualitativo na eficiência arrecadatória, na transparência e na mitigação de fraudes. Porém, pode gerar custos significativos de adaptação, sobretudo para pequenas e médias empresas, além de criar riscos sistêmicos em caso de falhas operacionais. Além disso, a dependência de um ecossistema digital robusto e seguro torna o êxito do sistema condicionado à cooperação efetiva entre o setor público e o privado.

Em síntese, o *Split Payment* brasileiro representa uma proposta inovadora com potencial de reposicionar o país entre as referências internacionais de automação fiscal. Todavia, seu sucesso exigirá prudência regulatória, governança tecnológica sólida e mecanismos de mitigação dos impactos sobre a liquidez empresarial. A experiência comparada demonstra que modelos amplos e automatizados, como o que se pretende instituir, exigem acompanhamento contínuo e avaliações empíricas, razão pela qual futuras pesquisas serão essenciais para mensurar os efeitos reais do mecanismo em relação aos resultados esperados.

Bibliografia

AGÊNCIA SENADO. *Reforma tributária depende de novas tecnologias: cashback e split payment.* 16 dez. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/16/reforma-tributaria-depende-de-novas-tecnologias-cashback-e-split-payment. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério da Fazenda participa de debate sobre serviços financeiros e *split payment* no Senado. Brasília, DF, 13 nov. 2024. Atualizado em: 3 fev. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/novembro/ministerio-da-fazenda-participa-de-debate-sobre-servicos-financeiros-e-split-payment-no-senado. Acesso em: 12 nov. 2025.

CALAMPA MAS, Christian Jhonnatan; CHAMORRO TORRES, Lidia. *El sistema de detracciones y su impacto tributario y financiero en las empresas de acabados de textiles en el Cercado de Lima, año 2017.* 2017. Tese (Bacharelado) – Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Disponível em: http://hdl.handle.net/10757/628031. Acesso em:

29 set. 2025.

CANO FIGUEROA, Mario Adrián. *Los regímenes tributarios de Chile y México Brasil, estudio comparativo y su posible aplicación en México (2006-2013)*. 2015. Tese (Bacharelado) – Universidad Nacional Autónoma de México. Disponível em: https://ru.dgb.unam.mx/server/api/core/bitstreams/e0f39e75-b853-4303-8b08-d162c355f425/content. Acesso em: 30 set. 2025.

CASE. *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*: 2016 Final Report. TAXUD/2015/CC/131. [S.l.]: Center for Social and Economic Research – CASE, Warsaw, 23 ago. 2016. Disponível em: https://www.astrid-online.it/static/upload/2016/2016-09_vat-gap-report_final.pdf. Acesso em: 21 ago. 2025.

CHILE. Decreto Ley n. 825, de 27 de diciembre de 1974. Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios. Última versión actualizada hasta 25 out. 2025. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6351. Acesso em: 12 nov. 2025.

CHUQUIZAN IRUA, Anabela. *La no responsabilidad de los agentes de retención vulnera la suficiencia recaudatoria del Estado*. 2025. Trabajo de Conclusión de Curso (Facultad de Derecho) – Universidad de Los Andes, Tulcán, 2025. Disponível em: https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/19090/1/UT-DER-EAC-007-2025.pdf. Acesso em: 6 out. 2025.

COLOMBIA. Decreto 624, de 30 de marzo de 1989. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Disponível em: https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/estatuto_tributario.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o recurso aos instrumentos de cooperação administrativa na luta contra a fraude no IVA. Bruxelas, 16 abr. 2004. COM(2004) 260 final. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0260:FIN:PT:PDF. Acesso em: 30 set. 2025.

CONRADO, Claudia Viana Toval. As dificuldades de implementação do *split payment* na União Europeia e as lições para a introdução do mecanismo no Brasil. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, 2025. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8fe5e5ee-c645-4361-8a69-d0be9d59d2a5/content. Acesso em: 23 ago. 2025.

COOKE, Lina Braga Santin. A não cumulatividade do IVA dual brasileiro sob a perspectiva do *split payment*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São

Paulo: MP, 2024, p. 549-571.

DELOITTE. *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method* – Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-01/split_payment_report2017_en.pdf. Acesso em: 26 out. 2025.

ECUADOR. Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI). Suplemento del Registro Oficial, n. 525, 25 mar. 2024. Disponível em: https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-regimen-tributario-interno. Acesso em: 30 set. 2025.

ECUADOR. Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19. 11 nov. 2025. Disponível em: https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-organica-desarrollo-economico-sostenibilidad-fiscal. Acesso em: 12 nov. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Annex to the Proposal for a Council Implementing Decision amending Implementing Decision (EU) 2019/310 authorising Poland to apply a special measure derogating from Article 226 of Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0058. Acesso em: 28 ago. 2025.

ÍNDIA. *Central Goods and Services Tax Act*, 2017 (No. 12 of 2017). Nova Délhi: Government of India, Ministry of Finance, Department of Revenue, 12 abr. 2017. Seção 51 – Tax Deduction at Source. Disponível em: https://www.cbic.gov.in/resources//htdocs-cbec/gst/cgst-act.pdf. Acesso em: 10 nov. 2025.

ITÁLIA. Decreto-Legge 17 giugno 2025, n. 84. Disposizioni urgenti in materia fiscale. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 138, 17 giu. 2025. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2025-08-01&atto.codiceRedazionale=25A04376&elenco30giorni=true. Acesso em: 12 nov. 2025.

ITÁLIA. Legge 23 dicembre 2014, n. 190. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 300, 29 dic. 2014. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2014/12/29/300/so/99/sg/pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

ITÁLIA. Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Dipartimento delle Finanze. *Entrate Tributarie F24*. 25 set. 2018. Disponível em: https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate_tributarie_2018/Entrate-Erariali-F24-SETTEMBRE-2018.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025.

JORRATT, Michel. Estimación de la evasión tributaria en los impuestos selectivos al consumo: el caso de Chile. *Administración Tributaria*, 2012. Disponível em: https://ww

w.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_34/Espanol/3-estimacion_de_la_evasion_jorrat.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

KPMG. Poland: EU Council approves extension of split payment mechanism. Extension approved until February 28, 2028. KPMG, 23 jan. 2025. Disponível em: https://kpmg.com/us/en/taxnewsflash/news/2025/01/tnf-poland-eu-council-approves-extension-of-split-payment-mechanism.html. Acesso em: 30 ago. 2025.

LAURENTIIS, Thais de; NASCIMENTO, Aline Conceição do. *Split Payment* na Reforma Tributária: entre inovação e incerteza. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO ATUAL, 9., 2025, São Paulo. *Anais [recurso eletrônico]*. IBDT/DEF-FDUSP/AJUFE/AJUFESP: Transformações do direito tributário: avanços e retrocessos. São Paulo: IBDT, 2025, p. 391-402. Disponível em: https://congresso.ibdt.org.br/wp-content/uploads/2025/09/Anais_IX_Congresso2025-1.pdf. Acesso em: 26 out. 2025.

LEXIS. Split payment confirmed until June 30, 2026. LEXIS – Dottori Commercialisti Associati, 3 aug. 2023. Disponível em: https://www.lexis.it/en/split-payment-confirmed-until-june-30-2026/. Acesso em: 28 ago. 2025.

MANFRON, Bruno Werner. *Split payment*: contribuições da experiência internacional. *Consultor Jurídico*, 17 jul. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-jul-17/split-payment-contribuicoes-da-experiencia-internacional/. Acesso em: 25 ago. 2025.

MARTINEZ, Antonio Lopo. Princípio da simplicidade tributária e tecnologia: fortalecendo o *compliance* e reduzindo litígios. *Revista de Direito Tributário da APET* n. 51. São Paulo, out. 2024/mar. 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Lopo-Martinez/publication/392027419_PRINCIPIO_DA_SIMPLICIDADE_TRIBUTARIA_E_TECNOLOGIA_FORTALECENDO_O_COMPLIANCE_E_REDUZINDO_LITIGIOS/links/6830de62be1b507dce8f49bf/PRINCIPIO-DA-SIMPPLICIDADE-TRIBUTARIA-E-TECNOLOGIA-FORTALECENDO-O-COMPLIANCE-E-REDUZINDO-LITIGIOS.pdf. Acesso em: 22 ago. 2025.

MENDOZA BERNAL, Clotilde Victoria. Impuesto general a las ventas y su aplicación en el marco constitucional peruano. 2018. Tese (Mestrado) – Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponível em: http://hdl.handle.net/20.500.12404/18145. Acesso em: 29 set. 2025.

MENEZES, Farley Soares. As inconveniências do *split payment*: a nova modalidade de recolhimento do IBS e da CBS. *Revista Caderno Virtual*, [S.l.], v. 1, n. 59, 2024, p. 1-21. Disponível em: https://www.portaldeperiodico.

MITRAN, Daniela. European trends in split VAT. *Internal Auditing & Risk Management*, Year XII, n. 4(48), dez. 2017. Disponível em: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=597986. Acesso em: 27 ago. 2025.

NARVARTE MORENO, Joaquín. Split Payment automático en el IVA: eventual aplicación en Chile. *Papers de Treball de Dret Tributari i Política Fiscal*, série 1/2025, ISSN 2696-8509, 2025. Disponível em: https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/218971/1/Papers%20de%20Treball%20de%20Dret%20Tributari%20i%20Pol%c3%adtica%20Fiscal%201-2025.pdf. Acesso em: 29 set. 2025.

NAYYAR, Anand; SINGH, Inderpal. A comprehensive analysis of goods and services tax (GST) in India. *Indian Journal of Finance* v. 12, n. 2, 2018, p. 57-71. Disponível em: https://indianjournalofcapitalmarkets.com/index.php/IJF/article/view/121377. Acesso em: 26 out. 2025.

NERIS, Leandro Mendes. Tributação e inteligência artificial: a aplicação do *split payment* no Brasil sob a ótica da reforma tributária. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana* v. 22, n. 10. Curitiba, 2024, p. 1-14. Disponível em: https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/7526/4688. Acesso em: 29 ago. 2025.

PERU. Decreto Supremo n. 070-2002-EF. Establecen porcentaje máximo a detraer del precio de venta de bienes comprendidos en el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central. Derogado por el art. 2 del Decreto Supremo n. 033-2003-EF, publicado em 19 mar. 2003. Disponível em: https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/224288-070-2002-ef. Acesso em: 6 out. 2025.

PERU. Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo n. 940, Decreto Supremo n. 155-2004-EF. Actualizado al 28 set. 2024. Disponível em: https://www.sunat.gob.pe/legislacion/tributaria/detracciones/tuo-940-ds155-2004-EF.pdf. Acesso em: 29 set. 2025.

POLISH ECONOMIC INSTITUTE. *Reducing the VAT gap*: lessons from Poland. Warsaw, fev. 2019. Disponível em: https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/12/Raport-LUKA-VAT-EN.pdf. Acesso em: 23 ago. 2025.

POLÔNIA. *Diário Oficial da República da Polônia*, Varsóvia, 30 dez. 2017. Disponível em: https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/natlex2/files/download/105977/D20172494.pdf. Acesso em: 29 ago. 2025.

QUISPE AQUINO, Mariela Lisbeth. Incidencia del sistema de pagos de obligaciones tributarias (SPOT) en la liquidez de las empresas constructoras de la ciudad de Puno, años 2014-2015. 2016. Tese (Bacharelado) – Universidad Nacional del Altiplano. Disponível em: http://hdl.handle.net/20.500.12404/18145. Acesso em: 29

set. 2025.

RANI, Priya; BHARAT, Grant Thornton. India – goods & services tax. In: INTERNATIONAL BUREAU OF FISCAL DOCUMENTATION (IBFD). *Tax guides*. Amsterdã: International Bureau of Fiscal Documentation, 2025.

RINCÓN LIZARAZO, Yamyth; TAPASCO VELASCO, Deison Yodian. *Establecer el procedimiento "Retención a título del Impuesto al valor agregado-IVA" e "Impuesto al valor agregado-IVA Generado" en las entidades públicas adscritas al sector defensa del territorio colombiano*. 2024. Trabajo de grado (Especialización en Administración y Auditoría Tributaria) – Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 2024. Disponível em: https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/handle/20.500.12010/34651. Acesso em: 30 set. 2025.

SALTO, Inés María Arroba; VINUEZA, Sugey Nataly Reyes. El crédito tributario de retenciones en la fuente de IVA y su incidencia en la liquidez de Plastiprint. *Observatorio de la Economía Latinoamericana* n. 10, 2019, p. 40. Disponível em: http://repositorio.ulvr.edu.ec/bitstream/44000/3476/1/T-ULVR-3055.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

SANDOYA-MAYORGA, Liliana Andreina; SANDOYA-VALERO, Elsy Carlota; RONQUILLO-MURRIETA, Fernando Eduardo; ENCALADA-TENORIO, Georgina Janeth. Las retenciones del IVA y la fuente y su incidencia en el funcionamiento del Servicio de Rentas Internas (Administración Tributaria) en el periodo 2020-2021. *Polo del Conocimiento: Revista científico-profesional* v. 6, n. 11, nov. 2021, p. 778-787. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8219351. Acesso em: 30 set. 2025.

SOUSA, Rafael Barbosa; LAURENTIIS, Thais de. O *Split Payment*, ou liquidação com destinação dúplice, como elemento concretizador da neutralidade e da não cumulatividade: um estudo com bases em direito comparado. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/23. São Paulo: APET, 2023, p. 787-803.

STOLARSKI, Konrad. Split payment VAT collection mechanisms and their impact on the EU market of payment technologies and services. In: MANAGEMENT INTERNATIONAL CONFERENCE, 29 May – 1 June 2019, Opatija, Croatia. Anais [...]. Disponível em: https://www.hippocampus.si/ISBN/978-961-6832-68-7/4.pdf. Acesso em: 29 ago. 2025.

TARHOVA, Ekaterina. VAT split payment – a tricky matter of aiming at the best design and combination. *Financial Law Review* v. 21, n. 1, 2021. Disponível em: https://ejour

nals.eu/en/journal_article_files/full_text/018ecede-f098-71f3-b94f-8e276e752b25/download. Acesso em: 30 ago. 2025.

TEIXEIRA, Alexandre Alkmin. *To split or not to split*: o *Split Payment* como mecanismo de recolhimento de IVA e seus potenciais impactos no Brasil. *Revista Direito Tributário Atual* v. 50, ano 40. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre de 2022. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2139. Acesso em: 26 out. 2025.

Precedentes da Suprema Corte do Canadá sobre a Formação de Preços na Tributação

Precedents of the Supreme Court of Canada on Pricing in Taxation

Fernando Zilveti

Mestre, Doutor e Livre-docente em Direito Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Diretor e professor do Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Presidente da Comissão de Direito Tributário da OAB/SP. Advogado. *E-mail*: fzilveti@zilveti.com.br.

Aline Arrais de Moura

Bacharela em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). *MPhil in Law* pela *University of Birmingham* (revalidado pela USP) e pós-graduada em Direito Tributário Internacional pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Advogada. *E-mail*: arraisafp@gmail.com.

Ester dos Santos Borges

Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Graduanda em Ciências Contábeis pela Fipecafi. Pós-graduanda em Direito Tributário Brasileiro pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Advogada. *E-mail*: ester.borges.h@gmail.com.

Willians Cardoso

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Pós-graduado em Direito Tributário Brasileiro pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Advogado. *E-mail*: willianscardoso97@gmail.com.

Resumo

A formação de preços é central em tributos sobre o valor agregado, como o IBS e a CBS instituídos no Brasil pela EC n. 132/2023. Contudo, o texto constitucional e a lei complementar são omissos quanto à disciplina jurídica do preço, especialmente em ajustes *ex post* (como rebates e descontos) e

operações entre partes relacionadas. Essa lacuna gera riscos de manipulação da base tributável e insegurança jurídica. Este trabalho investiga a jurisprudência recente (2020-2024) da Suprema Corte do Canadá para extrair lições aplicáveis ao modelo brasileiro. A análise dos casos MacDonald, Loblaw, Alta Energy, Deans Knight, Collins Family Trust e Dow Chemical revela um modelo robusto de governança de preços baseado em três pilares: (1) prevalência da substância econômica (coerência funcional) sobre a forma; (2) legitimidade do planejamento tributário com substância operacional real; e (3) limites estritos a ajustes retroativos (*ex post*), vedando a "recontagem" de operações válidas. Conclui-se que a experiência canadense oferece parâmetros técnicos para o IBS/CBS, exigindo documentação contemporânea dos ajustes de preço e distinguindo planejamento legítimo de abuso com base na finalidade normativa e na coerência econômica, assegurando neutralidade fiscal sem sacrificar a liberdade empresarial.

Palavras-chave: IBS, CBS, formação de preços, tributação indireta, IVA, substância econômica, planejamento tributário, Suprema Corte do Canadá, ajustes *ex post*, neutralidade fiscal.

Abstract

Price formation is central to value-added taxation systems, such as the IBS and CBS established in Brazil by Constitutional Amendment 132/2023. However, the current legal framework is silent on the governance of pricing, particularly regarding ex post adjustments (like rebates and discounts) and related-party transactions. This gap creates risks of tax base manipulation and legal uncertainty. This paper investigates recent jurisprudence (2020-2024) from the Supreme Court of Canada to draw lessons applicable to the Brazilian model. The analysis of the MacDonald, Loblaw, Alta Energy, Deans Knight, Collins Family Trust, and Dow Chemical cases reveals a robust price governance model based on three pillars: (1) the prevalence of economic substance (functional coherence) over form; (2) the legitimacy of tax planning supported by real operational substance; and (3) strict limits on retroactive (ex post) adjustments, prohibiting the "recharacterization" of

valid transactions. The paper concludes that the Canadian experience offers technical parameters for the IBS/CBS, requiring contemporaneous documentation for price adjustments and distinguishing legitimate planning from abuse based on normative purpose and economic coherence, thereby ensuring fiscal neutrality without sacrificing business freedom.

Keywords: IBS, CBS, price formation, indirect taxation, VAT, economic substance, tax planning, Supreme Court of Canada, ex post adjustments, tax neutrality.

Introdução

Este artigo resulta de pesquisa desenvolvida no âmbito do NUPEM – Núcleo de Pesquisas do Mestrado do Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). A investigação parte do pressuposto de que a experiência estrangeira, quando criteriosamente examinada, oferece instrumentos cognitivos capazes de orientar o desenvolvimento normativo interno. O trabalho foi concebido, assim, para subsidiar o debate sobre a futura legislação do imposto sobre consumo no Brasil, com especial atenção às regras de valoração de transações entre partes relacionadas, cuja disciplina exige coerência conceitual e rigor metodológico. Nesse quadro, a escolha do Canadá como jurisdição comparada decorre da constatação de que ali se desenvolveu, de modo particularmente consistente, uma linha jurisprudencial madura e sistematicamente construída sobre a análise da formação de preços na tributação direta – cenário que não encontra correspondência, em densidade argumentativa e sofisticação decisória, em outras jurisdições relevantes como Índia ou China.

A conformação do regime canadense de *transfer pricing* tem ocupado espaço relevante na literatura tributária contemporânea, não apenas por sua compatibilidade substancial com as Diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico para Preços de Transferência (*OECD Transfer Pricing Guidelines*), mas sobretudo pela forma como os tribunais canadenses articulam os elementos normativos, econômicos e probatórios que informam a reconstrução jurídica de transações entre partes relacionadas. Essa tradição decisória caracteriza-se por elevado grau de precisão metodológica e

pela ênfase na substância econômica das operações, o que a torna particularmente apta à análise comparada com vistas ao aperfeiçoamento normativo brasileiro.

A metodologia adotada neste trabalho combina uma perspectiva comparada – orientada à identificação de soluções normativas para problemas estruturalmente equivalentes – e uma abordagem analítica, voltada à decomposição dos elementos econômicos e jurídicos presentes nos julgados canadenses. Essa comparação não tem caráter imitativo nem opera por transposição mecânica de modelos estrangeiros. Ao contrário, busca reconstruir criticamente a racionalidade dos tribunais canadenses, de modo a extrair critérios e parâmetros capazes de dialogar com a arquitetura normativa atualmente em formulação no Brasil, especialmente no âmbito da tributação indireta.

O artigo divide-se em três partes. Na primeira, é examinado de forma sistemática o arcabouço normativo canadense aplicável à formação de preços no âmbito do GST/HST, destacando como a legislação e a orientação administrativa estruturam o conceito de *consideration* ("preço tributável") e disciplinam operações entre partes relacionadas. Nesse contexto, analisa-se não apenas o regime do *Excise Tax Act*, mas também a interface com a *Section 247 da Income Tax Act,* especialmente no que se refere à estrutura lógica do *arm's length principle*. Trata-se de explicitar as premissas regulatórias que condicionam a interpretação judicial e situam o sistema canadense no panorama dos ordenamentos alinhados ao modelo da OCDE.

Na segunda parte, desenvolvemos a análise jurisprudencial propriamente dita, limitada ao estudo dos seguintes casos paradigmáticos: MacDonald v. Canada (2020), Canada v. Loblaw (2021), Alta Energy (2021), Collins Family Trust (2022), Deans Knight (2023) e Dow Chemical (2024). A intenção é evidenciar os critérios hermenêuticos, os padrões probatórios e a racionalidade econômica manejados pelos tribunais canadenses na apreciação de questões relativas à formação de preços e à caracterização de operações intragrupo.

A terceira parte propõe um exame crítico sobre a potencial utilidade desses critérios jurisprudenciais recentes para o desenho da legislação do imposto de

consumo no Brasil. Embora a tributação indireta se organize sob lógicas distintas das aplicáveis à tributação direta, aspectos como a valoração aduaneira, a prevenção de distorções decorrentes de preços intragrupo e a coerência entre forma jurídica e substância econômica revelam pontos de convergência metodológica. A partir deles, procuramos delinear parâmetros que, devidamente adaptados, possam contribuir para a formulação de normas de valoração mais consistentes, transparentes e orientadas à realidade econômica.

Ao concluir esta introdução, importa registrar que, na sequência, serão examinados os elementos normativos essenciais da legislação canadense que serviram de fundamento aos casos paradigmáticos acima identificados, etapa necessária para compreender o contexto interpretativo no qual se inscrevem os precedentes analisados.

1. Formação de preços na tributação do Canadá e nos tributos IBS/CBS no Brasil

O modelo canadense de tributação sobre o consumo é formado por um sistema dual de IVA, composto pelo *Goods and Services Tax* (GST), de competência federal, e os impostos provinciais harmonizados ou autônomos (*Harmonized Sales Tax* (HST)) e o *Québec Sales Tax* (QST), cuja operacionalização parte de uma definição jurídica precisa do que constitui o "preço" como base tributável (*consideration*). A legislação canadense, especialmente o *Excise Tax Act (ETA)*[1], determina que a *consideration* corresponda a todo valor pago ou a pagar em decorrência da operação, abrangendo importâncias diretas e indiretas vinculadas ao fornecimento, o que cria um conceito de preço funcionalmente aderente ao valor econômico efetivamente transferido nas transações, sendo que a concepção jurídica do preço opera como elemento estruturante da neutralidade, assegurando coerência na apuração do valor agregado em todas as etapas da cadeia.

Embora cada província possua especificidades institucionais, o Canadá consolidou uma arquitetura uniforme quanto ao conceito de preço tributável, elemento central para o funcionamento eficiente de um IVA moderno. Essa

definição deriva do tratamento normativo do HST/QST, que opta por uma base ampla e uniforme, reduzindo disputas interpretativas e garantindo que ajustes de preço, descontos condicionados e abatimentos posteriores só produzam efeitos fiscais quando expressamente pactuados e documentalmente comprovados de forma contemporânea à transação. Essa ênfase na contemporaneidade protege o sistema contra manipulações *ex post* e confere estabilidade à arrecadação.

Além disso, embora o IVA seja um tributo sobre o consumo – e não um imposto sobre renda –, o Canadá consolidou um robusto conjunto de regras que dialogam diretamente com a formação de preços em operações entre partes relacionadas. A *Section 247* da *Income Tax Act*[2], ao disciplinar o *arm's length principle*, estabelece parâmetros jurídicos para a determinação de preços compatíveis com aqueles que seriam praticados entre partes independentes em operações comparáveis. Embora concebido para o imposto de renda, esse arcabouço influencia de maneira decisiva a lógica canadense de controle de preços também no âmbito do IVA, sobretudo porque a legislação e a jurisprudência reconhecem que a coerência funcional do preço é requisito transversal a ambos os sistemas.

Outro ponto de destaque reside na distinção precisa entre contraprestação tributável e outros fluxos econômicos. Aportes de capital, subsídios governamentais diretos, reembolsos puros e determinadas transferências intragrupo são excluídos da base por não representarem consumo tributável. Essa separação reforça o princípio da neutralidade e evita a tributação de operações que não configuram acréscimo econômico vinculável ao ciclo de fornecimento. O resultado é uma definição de preço que preserva o elo entre valor econômico criado e tributação sobre o consumo, característica vinculada ao desenho de um IVA tecnicamente consistente.

O Canadá também desenvolveu parâmetros sólidos para a formação de preços em operações entre partes relacionadas, sobretudo pela necessidade de evitar erosão de base sem comprometer a liberdade negocial. A administração tributária canadense exige que o contribuinte demonstre a coerência funcional dos preços praticados, enquanto cabe ao Fisco comprovar de forma fundamentada quando determinado arranjo frustra a finalidade do sistema.

Essa alocação equilibrada dos ônus probatórios reduz litigiosidade e diferencia planejamento legítimo de práticas artificiais.

Assim, o modelo canadense demonstra como um IVA baseado na contraprestação real, documentação robusta, proibição de ajustes retroativos e regras claras para operações vinculadas resulta em um ambiente de segurança jurídica e baixo contencioso. A experiência é particularmente ilustrativa para o debate brasileiro do IBS/CBS, que ainda carece de disciplina detalhada sobre formação de preços e demonstra, portanto, amplo espaço para incorporar critérios validados em sistemas maduros.

Nesse panorama, com o objetivo de substituir o atual conjunto de tributos sobre o consumo e aproximar o Brasil de modelos internacionais de IVA, a Emenda Constitucional n. 132/2023 instituiu o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), os quais substituirão, respectivamente, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto Sobre Serviços (ISS), no âmbito subnacional, e o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), na esfera federal. Desse modo, a Reforma propõe a ampla incidência do IVA sobre todas as operações com bens tangíveis, intangíveis e serviços, prevendo a não cumulatividade plena, mediante sistema de débitos e créditos, bem como a tributação “por fora”, de modo que os tributos não componham suas próprias bases de cálculo[3].

Trata-se do primeiro desenho sistemático de um IVA dual no Brasil, que embora inspirado em experiências estrangeiras, ainda carece de regulamentação detalhada sobre formação de preços, ajustes posteriores e disciplina específica para operações entre partes relacionadas. A estrutura aprovada prevê que a base de cálculo do IBS e da CBS será o valor da operação, mas o texto constitucional e a Lei Complementar n. 214/2025 deixaram lacunas importantes sobre o conceito jurídico de “preço tributável”.

A LC n. 214/2025 avançou ao definir que a base de cálculo do IBS e da CBS corresponde ao “valor da operação” (art. 12), incluindo ajustes de valor, descontos condicionados e importâncias cobradas a qualquer título, além de

prever a apuração pelo valor de mercado nas operações entre partes relacionadas (art. 12, § 4º). Ainda assim, persistem lacunas significativas: não há definição expressa de "preço tributável", não há diretrizes claras sobre reprecificações dinâmicas, nem disciplina detalhada para rebates, ajustes operacionais, bonificações ou operações triangulares, elementos centrais em um IVA maduro[4].

Embora represente avanço estrutural significativo, a ausência de uma definição clara e operacional de "preço" como base de cálculo – equivalente ao conceito canadense de *consideration* – traz grande temor de insegurança jurídica e fomenta o surgimento de um amplo contencioso tributário, especialmente em operações entre partes relacionadas, ajustes de preço, bônus, rebates e contratos com reprecificação dinâmica. A comparação com o modelo canadense evidencia que a solidez de um IVA depende, em larga medida, de um tratamento normativo preciso da contraprestação tributável; sem esse elemento, o desenho do IBS/CBS permanece vulnerável a disputas interpretativas que, em sistemas maduros, foram mitigadas por meio de regras claras, documentação contemporânea e disciplina rigorosa de ajustes posteriores.

É justamente nesse ponto que a jurisprudência recente da Suprema Corte do Canadá passa a desempenhar um papel central na presente análise. O exame dos julgados de 2020 a 2024 revela como a Corte estruturou critérios objetivos de substância econômica diretamente aplicáveis à formação do preço tributário, fixando balizas que conciliam neutralidade fiscal, coerência econômica e respeito à liberdade empresarial. Esses parâmetros, fruto de amadurecimento jurisprudencial consistente, oferecem ao legislador brasileiro elementos valiosos para o processo de regulamentação do IBS/CBS.

2. A jurisprudência da Suprema Corte do Canadá (2020-2024) e a construção judicial da substância econômica aplicável à formação do preço tributário

2.1. Substância econômica: MacDonald v. Canada (2020)

O caso *MacDonald v. Canada* (2020 SCC 6) marca o ponto de inflexão na

consolidação do princípio da substância econômica no direito tributário canadense[5]. O litígio envolvia a tentativa de um contribuinte de tratar contratos de derivativos (*forward contracts*) como instrumentos de *hedge* – o que permitiria compensar perdas e ganhos de forma fiscalmente vantajosa. A controvérsia residia em saber se o contrato possuía uma finalidade econômica subjacente de proteção contra risco, ou se representava mera aposta especulativa travestida de *hedge*[6].

A Suprema Corte, em decisão unânime, adotou um método de análise funcional que ficou conhecido como teste de coerência funcional e comercial. Nessa orientação, a substância econômica decorre da convergência entre forma jurídica, finalidade negocial e realidade comercial da operação, privilegiando a consistência funcional do arranjo sobre a mera literalidade contratual. Essa formulação afastou o antigo enfoque formalista que limitava a análise à literalidade dos contratos, e consolidou um paradigma híbrido entre legalidade e realidade econômica.

A Corte concluiu que, embora o contribuinte tivesse formalmente enquadrado o contrato como *hedge*, não existia correlação funcional entre o derivativo e o ativo subjacente, requisito essencial para que a operação tivesse substância econômica. Assim, a perda registrada não poderia ser compensada para fins fiscais. Essa decisão consagrou a exigência de que a intenção declarada deve ser comprovada pela estrutura econômica objetiva da transação[7].

Do ponto de vista teórico, *MacDonald* reposiciona o debate sobre substância econômica em bases verificáveis. A Suprema Corte deixou claro que o conceito não autoriza juízos subjetivos sobre "intenção de elisão", mas sim uma avaliação probatória da coerência operacional da transação. O exame deve responder se os elementos jurídicos e econômicos convergem para o mesmo propósito. Caso a operação não apresente tal convergência, ela carece de substância – mesmo que formalmente válida. A importância de *MacDonald* extrapola o campo dos instrumentos financeiros. Ao adotar um teste funcional, a Suprema Corte estabeleceu um parâmetro aplicável a todo o direito tributário canadense, sobretudo em contextos de formação de preço e governança econômica de

contratos complexos.

A análise do precedente MacDonald v. Canadá evidencia, sob perspectiva sistemática, que a distinção entre *hedge* e especulação projeta efeitos diretos sobre a formação de preço das operações econômicas. O Supremo Tribunal canadense reafirma que apenas o derivativo dotado de efetiva correlação funcional com o ativo, passivo ou transação subjacente integra a arquitetura econômico-jurídica do negócio, na medida em que reduz incerteza, estabiliza fluxos e, portanto, participa do cálculo racional do preço. Fora desse nexo de proteção, o instrumento desloca-se para o domínio da assunção voluntária de risco, sem interferir na precificação da operação principal.

Nesse sentido, o teste de *linkage* assume centralidade: importa menos a intenção subjetiva do contribuinte e mais a demonstração objetiva de que o derivativo neutraliza o risco inerente à posição subjacente. Elementos como descompasso temporal, liquidação financeira ou entrega física e a forma de execução do contrato não têm função decisiva na formação de preço, pois não alteram o dado essencial – a presença ou ausência de mitigação econômica de risco. Assim, o precedente consolida uma matriz de racionalidade jurídica: somente o derivativo que desempenha função econômica de *hedge* integra o processo de formação de valor; o instrumento meramente especulativo permanece externo à lógica de precificação e sujeito ao regime próprio do *income account*.

2.2. Arm's length e foco operacional: Canadá v. Loblaw (2021)

O caso *Canadá v. Loblaw Financial Holdings Inc.* (2021 SCC 49) representa o amadurecimento da análise da Suprema Corte quanto à aplicação do *princípio arm's length* e à distinção entre propósito operacional legítimo e finalidade puramente fiscal. A controvérsia dizia respeito à tributação de uma controlada estrangeira de uma das maiores redes de varejo canadenses, cujas operações bancárias em Barbados foram questionadas pela autoridade fiscal como estrutura artificial para diferimento de imposto[8].

O cerne da discussão estava na interpretação da exceção do § 95(2)(a)(ii) do *Income Tax Act*, que exclui determinadas rendas ativas de instituições financeiras estrangeiras controladas (*foreign affiliate banks*) quando atuam *in the*

course of an active business. A Receita canadense alegava que a subsidiária caribenha operava apenas como veículo financeiro do grupo Loblaw, sem substância operacional. A Suprema Corte, contudo, rejeitou a tese fiscal, concluindo que a empresa possuía atividade bancária genuína, com empregados, clientes e riscos próprios, cumprindo assim o requisito de *active business*[9].

A decisão foi unânime e reafirmou que a aplicação do princípio *arm's length* não deve ser feita de modo mecânico, mas sim *with an appreciation for the operational reality of the business*. O Tribunal advertiu que a simples presença de benefícios fiscais não converte uma estrutura legítima em abusiva, desde que ela possua coerência funcional e finalidade comercial autônoma. Essa leitura reforça a postura da Suprema Corte contra interpretações fiscalistas que confundem eficiência tributária com abuso.

Em termos conceituais, *Loblaw* complementa *MacDonald* ao deslocar o foco da substância econômica individual para a substância operacional da entidade. A Corte enfatizou que o teste aplicável não é o de "motivo fiscal predominante", mas sim o de realidade econômica e funcional: se a entidade exerce efetivamente uma atividade que corresponde à sua forma jurídica, o arranjo não pode ser desconsiderado. Assim, o caso delimitou o espaço legítimo do planejamento tributário internacional dentro da ordem jurídica canadense.

Essa orientação é relevante para o Brasil, sobretudo diante da introdução do princípio da neutralidade concorrencial e da equivalência funcional na futura legislação do IBS/CBS. À semelhança do que a Suprema Corte fez em *Loblaw*, será necessário distinguir entre otimização tributária legítima e artificialidade estrutural, sem que o mero resultado fiscal seja tomado como critério de abuso. A lição canadense aponta para a necessidade de o julgador brasileiro adotar uma análise funcional, capaz de reconhecer operações internacionais genuínas, inclusive quando estruturadas em jurisdições de menor tributação, desde que dotadas de substância econômica e riscos efetivos.

Por fim, *Loblaw* reafirma o equilíbrio entre eficiência de mercado e integridade da base tributária. O precedente consolidou a ideia de que o *arm's length* é mais do que um parâmetro de preço: é um critério de governança

econômica, que deve refletir a coerência entre funções, ativos e riscos. Essa perspectiva confere ao direito tributário um papel estabilizador das relações econômicas internacionais, evitando tanto a erosão de base quanto a criminalização indevida do planejamento empresarial.

2.3. Limites a ajustes ex post: Collins Family Trust (2022)

O caso *Canadá (Attorney General) v. Collins Family Trust* (2022 SCC 26) estabelece um marco na consolidação dos limites à retroatividade e à reconfiguração de operações tributárias sob o prisma do direito equitativo canadense[10]. A controvérsia envolvia duas famílias empresárias (Collins e Cochran) que, seguindo pareceres técnicos e interpretações então vigentes da *Canada Revenue Agency* (CRA), estruturaram planejamentos de proteção patrimonial e diferimento de imposto baseados nas regras de atribuição de rendimentos (*attribution rules*, § 75(2)) e na dedução de dividendos intercorporativos (§ 112(1)) do *Income Tax Act*.

Posteriormente, uma decisão da *Tax Court of Canada* no caso *Sommerer v. The Queen* (2011 TCC 212) alterou o entendimento consolidado sobre a aplicação dessas regras, tornando os planejamentos anteriores ineficazes e gerando significativa tributação inesperada. Diante disso, os contribuintes requereram o remédio equitativo da *rescission* – anulação retroativa das transações – alegando erro de direito. O pleito fora acolhido pela *British Columbia Supreme Court* e confirmado pela *Court of Appeal*, com base em precedente inglês (*Pitt v. Holt*, [2013] UKSC 26), reconhecendo que um erro sobre as consequências fiscais poderia justificar a anulação[11].

A Suprema Corte, em voto majoritário de Brown J., reverteu as instâncias inferiores, fixando que a *rescission* não pode ser utilizada como instrumento de planejamento tributário retroativo. O Tribunal afirmou de forma categórica que "taxpayers should be taxed based on what they actually agreed to do and did, and not on what they could have done or later wished they had done" (Fairmont Hotels, 2016 SCC 56, reafirmado)[12].

A decisão consolidou o princípio de que os efeitos tributários decorrem da substância efetiva dos atos praticados, não podendo ser reconfigurados após o

fato gerador sob o pretexto de erro ou mudança interpretativa.

Do ponto de vista dogmático, *Collins Family Trust* reafirma a separação entre erro de direito (irrecuperável) e erro de fato (sanável). A Corte reconheceu que a evolução jurisprudencial ou a alteração do entendimento da administração fiscal não gera direito subjetivo à revisão retroativa. Assim, o contribuinte deve arcar com os riscos inerentes à interpretação vigente e à própria dinâmica evolutiva do direito tributário.

Sob a ótica da formação de preço e do VAT/IBS, a lição canadense é particularmente relevante. A decisão impede o uso de ajustes *ex post* – como reclassificações contratuais ou correções de preço retroativas – quando o objetivo é neutralizar efeitos tributários adversos. Essa diretriz converge com o princípio da imutabilidade dos elementos de fato gerador e com a necessidade de consistência temporal entre fato econômico e reconhecimento fiscal, essenciais à neutralidade e à confiabilidade das bases do IBS e da CBS no Brasil.

O precedente, portanto, consolida a primazia da realidade dos atos jurídicos no momento de sua execução, impondo disciplina e previsibilidade à prática do planejamento tributário e servindo de guia para a delimitação dos ajustes posteriores e dos chamados "rebates tributários" no sistema brasileiro.

2.4. Teleologia e antielisão: Alta Energy (2021) e Deans Knight (2023)

A inflexão mais nítida na jurisprudência recente da Suprema Corte canadense quanto à interpretação teleológica e aplicação da regra geral antielisiva (GAAR) emerge com *Canada v. Alta Energy Luxembourg S.A.R.L.* (2021 SCC 49) e *Deans Knight Income Corp. v. Canada* (2023 SCC 16). Ambos os casos redefiniram o equilíbrio entre autonomia do contribuinte e integridade do sistema tributário, consolidando o papel da teleologia como eixo central da análise de abuso[13].

No caso *Alta Energy*, a questão envolvia um ganho de capital de aproximadamente 380 milhões de dólares auferido por uma sociedade de Luxemburgo, resultante da venda das ações de uma subsidiária canadense cujos ativos eram compostos principalmente por imóveis vinculados à

exploração de gás e petróleo. O contribuinte invocou o art. 13(4) do tratado Canadá-Luxemburgo, que concede isenção à alienação de "bens utilizados no curso de uma atividade empresarial", sustentando que se tratava de *treaty-protected property*. O governo canadense argumentou que se tratava de *treaty shopping*, sem vínculo econômico genuíno com Luxemburgo[14].

A Corte dividiu-se. A maioria entendeu que o tratado deve ser interpretado como "barganha internacional livremente pactuada", cuja aplicação não pode ser reescrita judicialmente para corrigir percepções de injustiça fiscal. Citando *Canada Trustco* (2005 SCC 54), a decisão sustentou que "o GAAR não pode ser utilizado para reabrir o pacto firmado pelo Estado" e que a ausência de substância econômica em Luxemburgo não descaracteriza a residência formal prevista no tratado. Assim, o ganho foi isento de tributação no Canadá, reafirmando a supremacia da forma jurídica e da boa-fé interpretativa na aplicação de convenções tributárias[15].

Já a minoria apresentou visão oposta, defendendo que o propósito do art. 13(4) é "atribuir direitos de tributação ao Estado com conexão econômica mais próxima com a renda" e que a estrutura artificial frustra esse objetivo. Esse voto minoritário influenciaria decisivamente a orientação da Corte dois anos depois, em *Deans Knight*[16].

No caso *Deans Knight Income Corp. v. Canada* (2023 SCC 16), a Corte, agora por maioria liderada, concluiu que uma reorganização societária realizada para preservar US$ 90 milhões em prejuízos fiscais configurou abuso de direito sob o GAAR. A empresa Forbes Medi-Tech, sem mais operações, celebrou um acordo de investimento com a Matco, transferindo o controle de fato sem disparar formalmente a cláusula de *acquisition of control* do § 111(5) do *Income Tax Act*. O tribunal considerou que a operação "frustrou a razão de ser da norma", pois evitou tecnicamente o evento de controle, mas produziu o mesmo efeito econômico que o legislador quis vedar[17].

Em conjunto, *Alta Energy* e *Deans Knight* delimitam dois polos interpretativos: de um lado, a primazia da forma e da segurança jurídica (Côté J.); de outro, a prevalência da teleologia e da substância econômica (Rowe J.). A oscilação entre ambos demonstra que a Suprema Corte do Canadá está movendo-se de

um paradigma formalista para um modelo finalístico, em que o abuso é aferido pela compatibilidade do resultado econômico com a finalidade normativa.

2.5. Procedimentalidade e downward adjustments: Dow Chemical (2024)

O julgamento *Dow Chemical Canada ULC v. Canada* (2024 SCC 23) encerra o ciclo de consolidação jurisprudencial sobre o tratamento de ajustes tributários retroativos e o papel dos limites procedimentais no sistema canadense. O caso envolveu uma disputa entre a subsidiária canadense da Dow e a *Canada Revenue Agency* (CRA) acerca da aplicação do art. 247 do *Income Tax Act*, que regula *transfer pricing adjustments* e as condições para correções "para baixo" (*downward adjustments*) em transações entre partes vinculadas.

A CRA havia recusado o pedido da Dow para reduzir o lucro tributável após uma reavaliação interna do grupo, alegando que o § 247(10) impede o contribuinte de pleitear ajustes que resultem em diminuição do imposto, salvo se o pedido for apresentado dentro dos prazos e condições do *Mutual Agreement Procedure* (MAP) previsto nos tratados. A Suprema Corte, em decisão unânime redigida por Rowe J., confirmou a interpretação restritiva, afirmando que "the taxpayer cannot unilaterally rewrite its pricing once the transaction has been completed and reported", reafirmando que o preço praticado vincula ambas as partes para fins fiscais.

A Corte enfatizou a importância da procedimentalidade e da boa-fé na governança tributária, destacando que os ajustes de preço devem ser realizados concomitantemente à operação, e não *a posteriori* para otimização fiscal. O voto majoritário observou que o regime canadense de preços de transferência busca proteger a integridade do sistema, e que permitir ajustes retroativos equivaleria a "abrir espaço para manipulação pós-fato do resultado econômico", minando a previsibilidade e a neutralidade do tributo.

Além disso, o Tribunal reconheceu que o § 247(10) reflete uma opção de política fiscal que condiciona os ajustes para baixo ao controle bilateral via tratados internacionais, evitando que os contribuintes utilizem revisões internas para criar assimetrias não verificáveis. Essa leitura reforça a necessidade de consistência temporal e documental nas transações entre partes relacionadas, em consonância com o princípio *arm's length*.

Sob o prisma teórico, *Dow Chemical* consolidou a ideia de que a substância econômica não é apenas uma questão material, mas também processual. A verificação de coerência funcional das operações passa, necessariamente, pela observância dos procedimentos fiscais prévios e da documentação contemporânea à operação. Assim, a decisão reafirma que a forma de execução e de registro das transações constitui parte da substância tributária.

No contexto brasileiro, essa orientação fornece um paralelo importante para o IBS/CBS. A impossibilidade de ajustes *ex post* no preço ou base de cálculo, salvo por erro material comprovado, é condição essencial para a estabilidade do sistema. Do mesmo modo que a Suprema Corte do Canadá exige consistência procedimental, o modelo brasileiro precisará definir com clareza o regime de ajustes para baixo e revisões de base, evitando que mecanismos de *rebate*, *credit notes* ou *retroactive discounts* sejam utilizados como instrumentos de reconfiguração indevida de fatos geradores.

Em síntese, *Dow Chemical* completa o arco iniciado em *MacDonald* (2020): se a substância econômica exige coerência funcional (material), ela também exige integridade temporal e procedimental. Essa combinação é o núcleo do que se pode denominar de modelo canadense de coerência fiscal, no qual o respeito às formas e aos prazos é elemento da própria substância tributária.

3. Ideias para o Brasil: IBS/CBS e governança da formação de preços

A transposição da experiência canadense para o contexto brasileiro não pode ser feita por imitação normativa, mas por equivalência funcional. O que o ciclo 2020-2024 da Suprema Corte do Canadá nos mostra não é "como tributar derivativos" ou "como julgar *trusts*", mas como um sistema de tributação sobre base de valor preserva a integridade da arrecadação sem sufocar a liberdade contratual. É exatamente esse o desafio do Brasil com o IBS/CBS: teremos um tributo de base ampla, incidente sobre operações econômicas de circulação e prestação, com direito a crédito e grande volume de operações intragrupo – e, ao mesmo tempo, um histórico de litigiosidade elevado em torno de base de cálculo, descontos, bonificações, devoluções e benefícios fiscais.

O ciclo 2020-2024 da Suprema Corte do Canadá revela um modelo coerente

de controle da substância econômica, composto por três camadas complementares. Primeiro, em MacDonald (2020), consolida-se um teste funcional de substância: a validade fiscal de uma estrutura depende da coerência entre forma jurídica, função negocial e realidade comercial. Segundo, em Loblaw (2021), essa análise projeta-se do negócio isolado para a atividade operacional da entidade, afastando leituras que confundam eficiência tributária com abuso quando há atividade real, riscos próprios e clientela efetiva[18]. Terceiro, Alta Energy (2021) e Deans Knight (2023) refinam a teleologia antielisiva: a Corte preserva a força normativa de textos (inclusive de tratados), mas reconhece o GAAR como instrumento para impedir frustração do propósito legislativo – mesmo quando o contribuinte cumpre formalidades[19]. O sistema tributário brasileiro não dispõe de uma norma geral antiabuso (GAAR), de modo que a norma especial (SAAR) ainda seria um caminho, a ver.

Em paralelo, Collins Family Trust (2022) e Dow Chemical (2024) fecham o arco ao impor limites de temporalidade e procedimentalidade: não há "reedição" do negócio depois do fato gerador sob roupagem equitativa (*rescission*) ou por meio de *downward adjustments ex post* sem lastro no regime aplicável. O resultado é um padrão de integridade temporal: negócios valem como foram feitos e documentados, e ajustes de preço só produzem efeitos quando contemporâneos, comprováveis e coerentes com a função econômica.

Na perspectiva do planejamento tributário, a jurisprudência canadense indica uma fronteira administrável: planejar é legítimo, desde que a estrutura seja economicamente coerente, operacionalmente real e processualmente íntegra. O Brasil pode, com base nesses precedentes, separar o lícito do abusivo sem ampliar a discricionariedade fiscal: a chave é exigir prova contemporânea do propósito e vinculação entre o ajuste e a função do contrato.

Por fim, para mitigar litigiosidade, recomenda-se que a futura regulamentação do IBS/CBS incorpore dispositivos de conformidade *ex ante* (ex.: *price governance files*; políticas de descontos e rebates padronizadas; *ruling* opcional para complexos intragrupo) e remédios processuais proporcionais (p. ex., regularizações espontâneas com efeitos limitados e transparentes). A

mensagem sistêmica dos casos canadenses é nítida: neutralidade e segurança dependem de substância econômica verificável, teleologia controlada e procedimentos fiéis ao tempo dos fatos.

3.1. Substância econômica como prova, não como suspeita

A primeira lição canadense é conceitual: substância econômica não é licença para o Fisco reescrever negócios. Nos casos *MacDonald* (2020) e *Loblaw* (2021), a Corte só desconsidera ou só confirma a operação porque havia ou não havia elementos objetivos que mostravam coerência entre forma, função e realidade comercial.

Em outras palavras, impõe-se que a Administração Tributária demonstre, de maneira fundamentada, a efetiva frustração da finalidade normativa da regra aplicável, ao passo que ao contribuinte caberá comprovar a coerência funcional da formação do preço.

3.2. Preço como elemento do fato gerador

Os casos *Collins Family Trust* (2022) e *Dow Chemical* (2024) são muito claros em algo que o Brasil vive discutindo há anos em ICMS, ISS e PIS/Cofins: não se reabre o passado para refazer preço só porque o efeito tributário foi ruim. A Corte canadense disse: contribuintes devem ser tributados com base no que fizeram e registraram, e não com base no que poderiam ter feito. Para o IBS/CBS, essa é uma regra de ouro: se o preço puder ser alterado depois – sem erro material, sem devolução, sem cláusula de desempenho, sem causa econômica demonstrável – o tributo perde previsibilidade.

A experiência brasileira demonstra que a ausência de regras claras de temporalidade para descontos, abatimentos e créditos gera um contencioso expressivo, centrado no debate sobre reprecificação retroativa. A jurisprudência canadense oferece um parâmetro útil para romper esse ciclo: o preço deve ser fixado e comprovado no momento da operação, sendo vedada a "recontagem" posterior do fato gerador sem causa econômica contemporânea.

Isso não engessa o contribuinte: apenas lhe diz que, se quer flexibilidade, tem de contratá-la antes. É o mesmo raciocínio canadense: liberdade contratual plena *ex ante*; discricionariedade mínima *ex post*.

3.3. Documentação contemporânea e trilha de auditoria

Outra lição forte do modelo canadense é que substância também é procedimento. Em *Dow Chemical*, a Corte só aceitou a interpretação restritiva do contribuinte porque não havia documentação contemporânea que justificasse o *downward adjustment*. Não era que o ajuste fosse proibido em tese: era que ele estava sendo feito depois, sem lastro.

3.4. Diferença entre planejamento lícito e elisão abusiva

Os casos *Alta Energy* (2021) e *Deans Knight* (2023) mostram que o Canadá não aboliu o planejamento tributário internacional – apenas o condicionou ao propósito da norma. Quando a operação está de acordo com o tratado (como em *Alta*), a Corte não usa GAAR para "corrigir" o que o Parlamento não corrigiu. Mas quando a operação só respeita a forma e desmonta o objetivo da regra de limitação de prejuízos (como em *Deans Knight*), aí a Corte aplica GAAR.

3.5. Neutralidade concorrencial e partes relacionadas

Um ponto importante do precedente *Loblaw* (2021) é que a Suprema Corte não criminalizou a operação internacional só porque havia benefício fiscal. Ela perguntou: há atividade real? Há risco? Há cliente? Há substância? Se sim, a estrutura permanece, mesmo em jurisdição de baixa tributação. Isso é útil para o Brasil porque o IBS/CBS vai conviver com grupos econômicos verticalizados, e o risco é o Fisco tratar toda operação intragrupo como "artificial".

A lição canadense aqui é dupla:

1. Nem toda operação intragrupo é abuso.
2. Mas toda operação intragrupo precisa de documentação de função, ativos e riscos.

3.6. Efeito prático: menos litígio, mais previsibilidade

Por fim, a maior lição canadense não é dogmática – é institucional: eles conseguiram reduzir o espaço de surpresa fiscal. Quando a Corte diz "você será

tributado pelo que fez e não pelo que poderia ter feito", ela está protegendo contribuintes e Fisco: o contribuinte, porque sabe a regra do jogo; o Fisco, porque ganha uma âncora para negar pedidos oportunistas de revisão.

No plano brasileiro, isso significa que operações intragrupo não devem ser tratadas como suspeitas por definição, tampouco como presumidamente lícitas. A chave é a demonstração da coerência funcional entre preço, riscos assumidos, recursos empregados e finalidade empresarial. O critério não é o "preço ideal de mercado", mas a plausibilidade econômica verificável do preço praticado.

Bibliografia

BRASIL. Constituição Federal. *Emenda Constitucional n. 132*, de 20 de dezembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar n. 214*, de 16 de janeiro de 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 nov. 2025.

CANADÁ. *Excise Tax Act* (R.S.C., 1985, c. E-15). Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-15/. Acesso em: 17 out. 2025.

CANADÁ. *Income Tax Act* (R.S.C., 1985). Section 247. Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-3.3/. Acesso em: 22 out. 2025.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/2288/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Canada v. Alta Energy Luxembourg S.A.R.L.*, 2021 SCC 49, [2021] 3 S.C.R. 590. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/19089/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Canada v. Loblaw Financial Holdings Inc.*, 2021 SCC 51, [2021] 3 S.C.R. 687. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/19096/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Deans Knight Income Corp. v. Canada*, 2023 SCC 16. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/ite

m/19939/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Fairmont Hotels Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2016 SCC 56, [2016] 2 S.C.R. 720. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/16281/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *MacDonald v. Canada*, 2020 SCC 6. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/18199/index.do. Acesso em: 20 out. 2025.

CANADÁ; LUXEMBURGO. *Convention between the Government of Canada and the Government of the Grand Duchy of Luxembourg for the Avoidance of Double Taxation and the Prevention of Fiscal Evasion with Respect to Taxes on Income and on Capital*. Disponível em: https://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?id=103320&Lang=eng. Acesso em: 17 nov. 2025.

SOMMERER v. THE QUEEN. Tax Court of Canada, 2011 TCC 212. Disponível em: https://www.itpa.org/wp-content/uploads/2012/01/sommerer.pdf. Acesso em: 17 nov. 2025.

Bens e Serviços de Uso ou Consumo Pessoal

Goods and Services for Personal Use or Consumption

Giovanna Maschietto Guerra

Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Advogada em São Paulo. *E-mail*: giovannamasch@gmail.com.

João Aldinucci

Advogado. Conselheiro da FIEP. Ex-Conselheiro Titular da 2ª Turma da Câmara Superior de Recursos Fiscais. Mestre em Direito Tributário Internacional/Comparado pelo IBDT. *E-mail*: aldinucci@outlook.com.

Ramon Tomazela

Professor do mestrado profissional em direito tributário internacional e comparado do Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT) e da pós-graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutor e Mestre em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP). *Master of Laws* (*LL.M.*) em tributação internacional na Universidade de Viena (Wirtschaftsuniversität Wien – WU), Áustria. Advogado. *E-mail*: ramon.tomazela@marizadvogados.com.br.

Ruy Campos

Mestrando em Direito Tributário Internacional e Comparado pelo IBDT. MBA em Gestão Tributária pela Fipecafi. Especialista em Gestão de Operações Societárias e Planejamento Tributária pela FBT. Especialista em Direito Tributário pela PUC-SP. Graduado em Direito pela PUC-SP e em Contabilidade pela Fipecafi. Advogado em São Paulo. *E-mail*: ruy.campos@manucci.law.

Resumo

O presente artigo tem como objetivo examinar o conceito de bens e serviços de uso ou consumo pessoal à luz da Emenda Constitucional n. 132/2023 e da Lei Complementar n. 214/2025, que regulamentou o novo sistema da tributação do consumo no Brasil. Após a análise do sistema tributário brasileiro relativamente à vedação ao direito de crédito de IBS e CBS no

caso de aquisições destinadas ao uso ou consumo pessoal das pessoas físicas, examina-se o direito comparado, abordando as experiências do Canadá, da Índia e de países europeus – em especial Portugal, Espanha e França – com o intuito de extrair lições úteis à interpretação do conceito de "uso ou consumo pessoal" e de seus reflexos sobre o direito ao crédito no contexto de tributos sobre o valor agregado.

Palavras-chave: IVA, não cumulatividade, vedação ao crédito, uso ou consumo pessoal.

Abstract

This article aims to examine the concept of goods and services for personal use or consumption in light of Constitutional Amendment No. 132/2023 and Complementary Law No. 214/2025, which have established the new consumption tax system in Brazil. Following an analysis of the Brazilian tax framework concerning the prohibition of input credits of IBS and CBS for acquisitions intended for the personal use or consumption of individuals, the discussion turns to a comparative perspective. It explores the experiences of Canada, India, and several European jurisdictions – particularly Portugal, Spain, and France – with the objective of deriving insights that may assist in interpreting the notion of "personal use or consumption" and understanding its implications for the entitlement to input credits within value-added tax systems.

Keywords: VAT, non-cumulativity, denial of input credits, personal use or consumption.

1. Introdução

A reforma tributária em curso no Brasil, decorrente da EC n. 132/2023, representa uma das mais amplas transformações no sistema de tributação sobre o consumo desde a Constituição de 1988, cujo objetivo central é substituir o modelo fragmentado e cumulativo por um sistema mais simples, neutro e eficiente, baseado em um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual.

O sistema tributário até então vigente no Brasil caracterizava-se por uma

elevada complexidade normativa, com diferentes tributos incidindo sobre a mesma realidade econômica (consumo). A coexistência de ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins deu origem a um ambiente marcado por inflação normativa, insegurança jurídica, proliferação de incentivos fiscais e disputas federativas.

Além disso, havia uma profunda fragmentação da base de incidência dos tributos sobre o consumo, marcada pela dicotomia entre bens e serviços (ICMS e ISS), pela incidência de tributos sobre receitas (PIS e Cofins) e pela oneração da atividade de industrialização (IPI), o que gerava uma enorme dificuldade de enquadramento de operações mistas, bem como de operações vinculadas à economia digital.

Neste contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar o conceito de bens e serviços de uso ou consumo pessoal à luz da EC n. 132/2023 e da LC n. 214/2025, que regulamentou o novo sistema. A discussão ganha relevância porque a Constituição, ao instituir o IBS e a CBS, assegurou a não cumulatividade plena e restringiu as hipóteses de vedação ao crédito, tal como em relação a bens e serviços de uso ou consumo pessoal, a serem especificados em lei complementar.

O presente trabalho desenvolve-se em quatro partes. Na primeira, examina-se a lógica constitucional da não cumulatividade e da neutralidade, que serão essenciais para compreender a mudança do regime de tributação do consumo no Brasil. Na segunda, analisa-se o tratamento conferido aos bens e serviços de uso ou consumo pessoal na EC n. 132/2023, destacando os riscos de uma definição excessivamente ampla ou imprecisa, que poderia reintroduzir restrições ao crédito incompatíveis com a nova estrutura constitucional. Na terceira parte, discute-se a disciplina introduzida pela LC n. 214/2025, com ênfase nas listas positiva e negativa de bens e serviços, bem como na controvérsia relativa à competência regulamentar e seus limites diante da EC n. 132/2023 e do princípio da legalidade tributária. Na última parte, examina-se o direito comparado, abordando as experiências do Canadá, da Índia e de países europeus – em especial Portugal, Espanha e França – com o intuito de extrair lições úteis à interpretação do conceito de "uso ou consumo pessoal" e de seus reflexos sobre o direito ao crédito no contexto de tributos sobre o valor agregado.

Sob o ponto de vista metodológico, o presente artigo não se limita a fazer um estudo exegético da EC n. 132/2023 e da LC n. 214/2025. Pretende-se examinar a disciplina dos créditos relativos a bens de uso e consumo no IBS e na CBS, valendo-se, para tanto, de breve incursão comparativa em sistemas de IVA consolidados, nos quais restrições semelhantes à apropriação de créditos também se verificam. Os países objeto da análise comparada foram selecionados com base em critérios de influência estrutural e nível de consolidação do IVA. Canadá e Índia foram incluídos por representarem modelos de IVA Dual que exerceram reconhecida influência sobre o desenho do IBS e da CBS no Brasil, especialmente no que se refere à repartição de competências e à convivência de tributos sobre o consumo em diferentes níveis federativos. Já os países europeus foram escolhidos em razão da consolidação histórica de seus regimes de IVA, que oferecem experiência acumulada na interpretação de limitações ao direito de crédito. A França merece destaque por ter sido o berço do IVA moderno, enquanto Portugal e Espanha foram considerados também pela proximidade jurídica e tradição romano-germânica compartilhada com o sistema brasileiro, o que favorece o diálogo dogmático e comparativo.

Parte-se da hipótese de pesquisa de que, embora restrições dessa natureza também se verifiquem em outros sistemas de IVA, sua legitimidade depende de interpretação estrita, sob pena de introdução de cumulatividade residual incompatível com a neutralidade que rege o IBS e a CBS.

2. Bens de uso e consumo pessoal no contexto da Reforma Tributária

2.1. Não cumulatividade, neutralidade e os bens e serviços de uso ou consumo pessoal

Como mencionado, a EC n. 132/2023 instituiu um IVA Dual e reestruturou o modelo de tributação sobre o consumo no Brasil, tornando-o mais racional e aderente às práticas internacionais. O objetivo de tal reestruturação foi substituir grande parte dos tributos sobre o consumo ora existentes, promovendo a neutralidade, a não cumulatividade e a simplificação do sistema. Portanto, a intenção do legislador constituinte derivado foi a de

eliminar os resíduos tributários, promover a não cumulatividade, propiciar neutralidade na escolha dos agentes econômicos e simplificar a nova tributação.

Por terem sido estruturados a partir de um IVA Dual, espera-se que o IBS e a CBS promovam a neutralidade e a não cumulatividade de forma mais ampla que seu antecessores (ICMS, ISS, PIS e Cofins). O modelo de tributação de consumo anteriormente vigente era repleto de distorções, pois empresas baseavam suas decisões empresariais e suas cadeias produtivas em incentivos fiscais concedidos no contexto da guerra fiscal. Com a reforma tributária e a introdução de uma IVA Dual, houve uma eliminação significativa dos incentivos fiscais e a adoção de uma não cumulatividade ampla, de tal forma que haverá maior neutralidade na alocação de recursos na economia.

Em tese, o IBS e a CBS devem interferir o mínimo possível nas decisões econômicas de agentes racionais[1] e garantir a recuperação integral dos tributos pagos nas etapas anteriores, reduzindo distorções e efeitos cascata que ocorriam no antigo regime, seja em virtude da incidência cumulativa, seja em razão de diversas restrições que afetam a apropriação de créditos.

Ademais, a concepção de um IVA é coerente com a promessa de uma não cumulatividade igualmente ampla. Com efeito, se, por um lado, determinou-se uma base ampla para a incidência do IBS e da CBS, por outro lado, assegurou-se também maior alcance ao direito de creditamento, de modo a evitar restrições semelhantes às que foram introduzidas pelas Leis Complementares n. 87/1996 e n. 102/2000 no âmbito do ICMS[2].

A divulgação da reforma tributária enfatizou que o novo modelo adotaria um sistema amplo de créditos, de forma a consagrar uma não cumulatividade plena[3].

Por isso, a Constituição estabelece que o imposto "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" (art. 156-A, § 1º, inciso VIII). Ao

conferir estatura constitucional à não cumulatividade, o constituinte derivado reforçou sua rigidez jurídica, tornando-o menos suscetível a alterações legislativas casuísticas ou a interpretações restritivas por parte do legislador infraconstitucional. Essa opção representa um avanço em relação ao modelo até então vigente, cuja disciplina meramente legal permitiu sucessivas limitações ao direito de crédito, muitas vezes em desconformidade com a lógica do tributo não cumulativo.

O constituinte derivado buscou afastar qualquer margem de discricionariedade do legislador infraconstitucional quanto à estrutura da não cumulatividade, estabelecendo que todas as operações geram crédito. O art. 156-A, § 1º, inciso VIII, da Constituição evidencia que apenas as exceções previstas no próprio texto constitucional poderão afastar o direito de creditamento, enquanto o uso do termo "exclusivamente" reforça a ideia de que nenhuma outra limitação poderá ser criada por lei ordinária ou complementar, eliminando-se, assim, a possibilidade de restrições como as verificadas no regime do ICMS e da contribuição ao PIS e Cofins[4].

Ao tratar da não cumulatividade, a EC n. 132/2023 consagrou, no regime geral de apuração do IBS e da CBS, a técnica da compensação "imposto contra imposto", segundo a qual o tributo pago nas operações antecedentes pode ser abatido do tributo devido nas operações subsequentes. Trata-se de um mecanismo que assegura a neutralidade do sistema, permitindo que o ônus tributário seja suportado apenas pelo consumidor final. O crédito correspondente ao imposto incidente nas etapas anteriores é utilizado para reduzir o valor do tributo a recolher no período de apuração, preservando, assim, a integridade econômica da cadeia produtiva e evitando a tributação em cascata.

Ao definir o regime constitucional de creditamento, a EC n. 132/2023 determinou que a compensação deve levar em consideração o montante cobrado sobre todas as operações nas quais o contribuinte figure como adquirente de bens ou serviços. A redação é inequívoca e consagra, no plano constitucional, a adoção do regime de crédito financeiro, em substituição ao antigo modelo de crédito físico. Isso significa que o direito ao crédito não se restringe a insumos diretamente empregados na produção ou revenda, mas

abrange todas as despesas e aquisições vinculadas à atividade econômica da pessoa jurídica.

A não cumulatividade visa a garantir o princípio da neutralidade, ou seja, ela pode ser compreendida como um meio para a concretização do aludido fim, na medida em que busca garantir, entre outras coisas, que o custo tributário final seja o mesmo, independentemente do número de etapas da cadeia produtiva. O IVA deve ser neutro na formação dos preços, nas decisões de investimento e na alocação de recursos, uma vez que o ônus fiscal é repassado ao longo das etapas produtivas e comerciais, de modo que a carga tributária total equivale àquela resultante de uma incidência monofásica sobre o consumo[5].

Os tributos plurifásicos vigentes antes da reforma tributária (ICMS, IPI e PIS/Cofins) não alcançam a neutralidade desejada, devido às inúmeras restrições impostas que afetam diretamente a não cumulatividade e geram resíduos tributários na cadeia de valor. Esses tributos não se mostram verdadeiramente neutros, porque a sua não cumulatividade é marcada por restrições que impedem o aproveitamento integral dos créditos relativos a todos os bens e serviços vinculados à atividade empresarial.

Em contraste, com a introdução do art. 156-A, § 1º, VIII, da Constituição Federal, estabelece-se um mandamento constitucional expresso para que o IBS e a CBS assegurem neutralidade por meio de uma não cumulatividade ampla, restringindo-se o crédito apenas nas hipóteses excepcionais em que a própria lei complementar, de forma parcimoniosa, assim o autorize[6].

Além das restrições ao direito de crédito atualmente existentes, Isaias Coelho observa que a falta de neutralidade dos tributos sobre o consumo decorre de múltiplos fatores, como a impossibilidade de aproveitamento integral dos créditos relativos ao imposto pago nas aquisições, a demora na restituição de créditos acumulados, a concessão de créditos fictícios, a proliferação de incentivos fiscais, a tributação de bens de capital, o uso excessivo da substituição tributária e, ainda, a incidência de tributo sobre tributo[7], problemas que se espera sejam superados pela reforma tributária.

Diante de tais considerações, constata-se que o IVA Dual foi concebido com

o propósito de eliminar os efeitos cumulativos que oneram a economia e reduzir as distorções de preços e de decisões econômicas decorrentes das limitações impostas pelos tributos atualmente vigentes[8].

Embora seja inegável a amplitude conferida pela Emenda Constitucional à nova sistemática da não cumulatividade, a própria Constituição estabeleceu exceções, como a vedação aos créditos nas hipóteses de isenção e imunidade, bem nos casos de bens de uso ou consumo pessoal, cuja definição foi remetida à lei complementar, que é objeto do presente estudo. O texto expressa que o IBS será não cumulativo, compensando-se o imposto devido, "excetuadas exclusivamente as consideradas de uso ou consumo pessoal especificadas em lei complementar e as hipóteses previstas nesta Constituição".

2.2. Bens de uso e consumo pessoal na CF/1988

O art. 156-A, inciso VIII, § 1º, da Constituição é o único dispositivo que tratou do conceito de uso e consumo pessoal, não havendo na Constituição Federal nenhum artigo adicional que trate do mesmo assunto, cabendo à Lei Complementar a sua definição[9].

Nos termos da EC n. 132/2023, o direito ao crédito de IBS e CBS não está condicionado à essencialidade do bem ou serviço para a atividade econômica do contribuinte. Bens ou serviços utilizados em atividades meramente administrativas, como materiais de escritório, produtos de limpeza e outros insumos necessários ao funcionamento regular da empresa, geram direito a crédito. Assim, a vinculação do crédito com a atividade econômica passa a ser o elemento constitucionalmente relevante.

Se a aquisição se destina, de modo direto ou indireto, à realização da atividade empresarial, industrial ou de serviços, o crédito se impõe; se, ao revés, a despesa consubstancia fruição individual, alheia à cadeia de produção ou circulação, caracteriza-se uso pessoal e a lei complementar pode exclui-la[10].

Em sua essência, a vedação ao crédito sobre bens de uso e consumo impede que o contribuinte se credite de bens e serviços adquiridos em proveito de pessoas físicas ligadas à empresa (sócios, administradores etc.), mas não relacionados à atividade econômica. Com isso, a restrição impede o

aproveitamento de créditos em relação a bens e serviços adquiridos em proveito de pessoas físicas que não estejam vinculados ao exercício das atividades da pessoa jurídica adquirente. A lógica subjacente é semelhante ao que se vê na teoria do ato normal de gestão, que encontra raízes no direito francês, segundo a qual a pessoa jurídica não pode praticar atos que se afastem de sua finalidade empresarial ou que impliquem liberalidade, favorecimento indevido ou dispêndio irrazoável, sob pena de desconsideração de seus efeitos fiscais. O ato de gestão é considerado anormal quando não se justifica sob a ótica do interesse empresarial. Assim, sob inspiração desse racional, a noção de bens de uso e consumo busca impedir que despesas realizadas em benefício pessoal de sócios, administradores ou terceiros – alheias ao objeto social e à atividade empresarial – permitam a apropriação de créditos de IBS e CBS.

Exemplos de despesas pessoais que não gerariam crédito incluem a aquisição de joias, obras de arte, antiguidades, bebidas alcoólicas, produtos de tabaco, armas, munições e serviços de natureza recreativa, esportiva ou estética, quando destinados ao uso privado dessas pessoas. Da mesma forma, veículos, imóveis residenciais, seguros, combustíveis e despesas de manutenção associadas a esses bens também configuram hipóteses de bens de uso e consumo pessoal, não elegíveis à apropriação de créditos no âmbito do IBS e da CBS. O art. 57, inciso II, da LC n. 214/2025 ainda alcança situações em que a empresa fornece bens ou serviços gratuitamente, ou por valor inferior ao de mercado, a sócios, administradores, empregados ou a seus familiares, caracterizando benefício pessoal sem relação com a atividade econômica.

A interpretação extensiva do conceito de bens e serviços de uso ou consumo pessoal pode resultar em indevida limitação ao direito de crédito financeiro, contrariando a lógica da não cumulatividade plena assegurada pela Constituição. Assim, a caracterização de determinado bem ou serviço como de uso pessoal deve considerar sua finalidade e destinação concreta, e não apenas sua natureza intrínseca[11].

Quando empregados de forma funcional ou promocional, bens usualmente classificados como pessoais – como obras de arte utilizadas na ambientação de hotéis, bebidas e tabacos oferecidos a clientes ou colaboradores em ações de marketing ou integração, munições e armas adquiridas por empresas de

segurança ou de tiro esportivo, ou serviços estéticos prestados a modelos contratados – não deveriam ensejar a vedação ao crédito, pois se vinculam diretamente à atividade econômica do contribuinte[12].

Portanto, a caracterização de determinado bem ou serviço como de uso ou consumo pessoal não deve se pautar pela natureza intrínseca e "abstrata" do bem, mas, sim, pela sua destinação concreta no contexto da atividade empresarial. Assim, bens e serviços usualmente associados ao uso pessoal, quando empregados no exercício de uma atividade econômica, inserindo-se na cadeia econômica de geração de receita, devem gerar o direito à apropriação de créditos de IBS e CBS.

Daí por que a delegação de competência feita pelo art. 156-A da Constituição à lei complementar deve ser vista com parcimônia, para que não haja mitigação da não cumulatividade plena, abrindo margem para interpretações extensivas ou restritivas por parte do legislador infraconstitucional, repetindo os problemas de contencioso observados no ICMS, no IPI e no PIS/Cofins.

A lei complementar deveria restringir-se a explicitar o que abrange a expressão "bens de uso e consumo", sem limitar o direito ao crédito com base em outros critérios. Até porque, como aponta Alexandre Rossato da Silva Ávila, a definição de bens e serviços de uso ou consumo pessoal é uma zona nebulosa, diante da dinâmica dos fatos da vida[13]. Nesse sentido, Carlos Augusto Daniel Neto adverte sobre os riscos de o legislador restringir, de forma indevida, o conceito de bens e serviços de uso ou consumo pessoal, afetando, de forma igualmente indevida, a não cumulatividade[14]. Alexandre Evaristo Pinto também enfatiza que há o risco de restrição do direito de crédito na delegação de competência, mormente a depender do alargamento da definição de cada item definido por lei complementar como de uso ou consumo pessoal[15].

Hugo de Brito Machado Segundo sustenta que a definição de bens de uso ou consumo pessoal deve ser estabelecida a partir da destinação efetiva que o contribuinte dê aos bens e serviços, e não com base em suas características intrínsecas[16]. Todavia, o autor reconhece que a LC n. 214/2025 preferiu já relacionar bens e serviços que, por natureza, seriam sempre de uso ou consumo

pessoal[17], o que seria um retrocesso à sistemática do crédito amplo, por admitir, genericamente, que sempre seriam vinculados a algo pessoal[18].

É sob esta lógica que a referência expressa aos "bens e serviços de uso e consumo pessoal" assume papel decisivo. A Constituição admite a exclusão de créditos apenas quando se trate de bens ou serviços efetivamente destinados ao uso ou consumo pessoal, cabendo à lei complementar apenas especificá-los.

No entanto, tal remissão não autoriza uma reedição, por via legislativa infraconstitucional, de categorias vagas ou elásticas que acabem por capturar insumos, isto é, bens ou serviços efetivamente empregados na atividade econômica do contribuinte. Ao contrário, o comando constitucional exige que a identificação dos bens e serviços de uso consumo pessoal se faça por parâmetros objetivos, aderentes ao princípio da neutralidade e da não cumulatividade, capazes de distinguir com precisão aquilo que é próprio da esfera individual do contribuinte – ou de seus sócios, dirigentes e empregados – daquilo que integra, direta ou indiretamente, o processo produtivo ou a prestação de serviços.

Ao remeter à lei complementar a especificação dos bens e serviços de uso ou consumo pessoal, a Constituição Federal não permite que o legislador complementar venha a regulamentar a matéria de forma arbitrária. Em vez disso, a delegação de competência deve observar parâmetros pautados pela definição de hipóteses específica, com critérios verificáveis, preferencialmente apoiados em elementos de fato que distingam a fruição individual do emprego econômico.

Daí o alerta de Hugo de Brito Machado Segundo[19] para que sejam respeitados os termos da Constituição quanto ao direito amplo ao creditamento, de modo que não se ocorram os mesmos erros cometidos no regime jurídico-tributário anterior, tais como as restrições ao crédito para as aquisições de bens destinados ao ativo permanente, à energia elétrica, ou a bens destinados ao uso ou ao consumo do estabelecimento, previstas nas Leis Complementares n. 87/1996 e n. 102/2000.

Em síntese, "bens e serviços de uso ou consumo pessoal", na redação da EC n. 132/2023, não constituem um atalho para reintroduzir por via oblíqua as

restrições creditícias típicas de regimes pretéritos. Trata-se de uma categoria excepcional, de contornos estritos, cuja função é preservar a integridade dos princípios da neutralidade e da não cumulatividade, assegurando que apenas as despesas de fruição individual, estranhas à atividade econômica, fiquem fora do regime de créditos do IBS e da CBS.

A Constituição, ao constitucionalizar a não cumulatividade ampla e ao reafirmar a neutralidade, elevou o crédito à garantia estrutural do IVA Dual brasileiro, condicionada à vinculação do bem ou serviço adquirido com a atividade econômica do contribuinte, sem a possibilidade de imposição de limitações arbitrárias pelo legislador. Qualquer descompasso entre a lei complementar e esses preceitos estruturantes – seja pela elasticidade das exceções, seja pela delegação indevida a normas infralegais – afronta a moldura constitucional e reintroduz as distorções que a reforma buscou, deliberadamente, superar.

2.3. Bens de uso e consumo pessoal na LC n. 214/2025

O legislador, ao editar a LC n. 214/2025, se valeu de listas positivas e negativas para delimitar os bens e serviços de uso ou consumo pessoal. Essa técnica legislativa buscou identificar situações em que, tipicamente, o consumo se afasta da atividade empresarial e, portanto, não deve gerar créditos de IBS e CBS.

A lista positiva arrola hipóteses em que determinado bem ou serviço será qualificado como de uso ou consumo pessoal, acarretando a impossibilidade de apuração de créditos de IBS e CBS Já a lista negativa, por sua vez, tem função inversa, indicando situações expressamente excluídas da noção de uso pessoal, de modo a preservar a neutralidade tributária das operações vinculadas à atividade produtiva.

2.3.1. Lista positiva

O art. 57 da LC n. 214/2025 inaugura esse regime ao disciplinar a lista positiva de bens e serviços considerados de uso ou consumo pessoal, apresentando não apenas categorias específicas de bens (inciso I), mas também situações subjetivas de consumo (inciso II e parágrafos).

O inciso I desse dispositivo contém uma enumeração direta, voltada à natureza do bem ou serviço. Trata-se de uma classificação objetiva, que, a princípio, independe da destinação ou do beneficiário. Na letra da lei, os itens listados (joias, obras de arte, bebidas alcoólicas, produtos de tabaco, armas, serviços recreativos e estéticos) são aprioristicamente qualificados como de uso pessoal.

É verdade que o § 3º do art. 57 da LC n. 214/2025 prevê que "não se consideram bens e serviços de uso ou consumo pessoal aqueles utilizados preponderantemente na atividade econômica do contribuinte". Porém, esse dispositivo impõe critérios excessivamente restritivos. Por exemplo, joias, pedras e metais preciosos apenas não serão bens de uso e consumo pessoal quando sejam comercializados ou utilizados para a fabricação de bens a serem comercializados. Armas e munições não serão bens de uso e consumo pessoal quando sejam comercializados ou quando sejam utilizados por empresas de segurança.

Trata-se, nesse ponto, de uma posição equivocada adotada pelo legislador. A lista adotada no inciso I do art. 57 da LC n. 214/2025 não pode conduzir a uma indevida restrição ao direito de crédito, em afronta à lógica da neutralidade e não cumulatividade plena assegurada pela Constituição. Como já mencionado, a caracterização de determinado bem ou serviço como de uso ou consumo pessoal não deve se pautar pela natureza intrínseca do item, mas pela sua destinação concreta no contexto da atividade empresarial.

Assim, bens e serviços usualmente associados ao uso pessoal, quando empregados na atividade econômica, devem permitir a apropriação de créditos de IBS e CBS. Exemplo eloquente pode ser observado em hotéis de luxo que exibem, nas suas dependências, diversas obras de arte de renomados artistas. Embora tais obras, consideradas isoladamente, possam ser classificadas como bens de uso pessoal, sua finalidade econômica é inequívoca: integrar o ambiente e a experiência de hospedagem diferenciada oferecida aos clientes, o que agrega valor à marca e justifica o patamar mais elevado das diárias cobradas. Nesse caso, as obras não representam bens de uso e consumo pessoal, mas um instrumento de geração de receita, diretamente vinculado à atividade-fim do hotel, o que autorizaria a apropriação de créditos de IBS e CBS.

O inciso II do art. 57 da LC n. 214/2025, por sua vez, adota um critério subjetivo, voltado não à natureza do bem ou serviço, mas à destinação dada pelo contribuinte. Assim, qualificam-se como de uso pessoal os bens e serviços adquiridos ou produzidos pela pessoa jurídica e fornecidos gratuitamente ou por valor inferior ao de mercado a determinados beneficiários, entre eles: o próprio contribuinte, quando pessoa física; sócios, acionistas, administradores e membros de órgãos de administração e fiscalização; empregados dessas pessoas jurídicas; e os parentes, cônjuges ou companheiros até o terceiro grau. O foco, portanto, recai sobre a transferência gratuita ou vantajosa de bens e serviços do patrimônio empresarial para o universo pessoal dos sujeitos mencionados, que possuem algum tipo de relação com a pessoa jurídica.

O art. 57, § 1º, da LC n. 214/2025 também considera como bens de uso e consumo pessoal os (i) bens imóveis residenciais e todos os serviços e despesas correlatas à sua aquisição e manutenção; e (ii) veículos automotores, inclusive seguros e combustíveis. Assim, um imóvel ou veículo registrado em nome da empresa, mas utilizado para fins privados de sócios ou dirigentes, será considerado de uso pessoal, impedindo a apropriação de créditos de IBS e CBS pela pessoa jurídica.

Já o § 2º do citado dispositivo trata sociedades cuja atividade principal é a gestão de bens e ativos financeiros de pessoas físicas vinculadas entre si, conhecidas como *family offices*. Nessas hipóteses, os bens e serviços relacionados à gestão patrimonial são reputados como de uso ou consumo pessoal, mesmo quando formalmente registrados em nome da pessoa jurídica. Essa opção do legislador decorre do caráter instrumental dessas sociedades, cuja função primordial é administrar o patrimônio privado das famílias, sem finalidade empresarial típica.

2.3.2. Lista negativa

A lista negativa arrola bens e serviços que não serão considerados de uso ou consumo pessoal, por se destinarem preponderantemente à atividade econômica do contribuinte. O racional subjacente está baseado no critério da preponderância: o bem ou serviço não será considerado de uso pessoal quando utilizado majoritariamente na atividade econômica do contribuinte. Exige-se,

assim, uma análise fática, verificando-se o uso efetivo do bem ou serviço no contexto das operações da empresa. Assim, ainda que determinado bem pertença a uma categoria tradicionalmente associada ao uso pessoal (como veículos, bebidas, serviços recreativos ou educacionais), sua destinação ao negócio pode afastar a presunção de pessoalidade. Cabe, então, ao intérprete examinar a finalidade do gasto, a sua relação com a atividade econômica da pessoa jurídica e a ausência de benefício individual a sócios, administradores ou empregados.

É importante frisar que a lista negativa relativiza o enquadramento de bens e serviços incluídos na lista positiva (inciso I do art. 57), reconhecendo que determinados usos podem ter natureza empresarial legítima. É o que se extrai do § 3º do art. 57 da LC n. 214/2025, segundo o qual "não se consideram bens e serviços de uso ou consumo pessoal aqueles utilizados preponderantemente na atividade econômica do contribuinte".

Como exemplo, joias, pedras e metais preciosos, obras de arte, antiguidades e bebidas alcoólicas não serão considerados de uso pessoal quando comercializados pelo contribuinte ou utilizados como insumo na fabricação de outros bens destinados à comercialização. Exemplo típico são as joalherias, relojoarias e antiquários, para os quais a posse e a exposição desses bens representam etapas do ciclo produtivo ou mercantil, e não consumo pessoal. Idêntico raciocínio se aplica a fabricantes de bebidas alcoólicas ou a restaurantes que utilizem tais produtos como insumos em sua atividade.

Critério semelhante é aplicado às armas e munições, que não serão considerados bens de uso pessoal quando comercializadas, utilizadas como insumo produtivo ou empregadas por empresas de segurança. A regra é relevante para empresas de vigilância patrimonial, transporte de valores e segurança privada, cuja atividade principal exige o uso de armamento, de modo regulamentado e profissional.

Os bens e serviços recreativos, esportivos e estéticos também não serão qualificados como de uso pessoal quando comercializados ou utilizados na fabricação de outros bens ou serviços, ou utilizados exclusivamente em estabelecimento físico pelos clientes do contribuinte. Tal ressalva abarca

academias, salões de beleza, clínicas estéticas, centros de reabilitação e estabelecimentos de lazer, em que a destinação é a prestação de serviços a terceiros, e não o consumo pelos sócios ou empregados da empresa.

Por fim, o inciso IV, do § 3º, do art. 57 da LC n. 214/2025 trata das hipóteses em que bens e serviços fornecidos a pessoas físicas vinculadas ao contribuinte (como sócios, administradores e empregados) não configuram consumo pessoal, desde que tenham caráter instrumental, protetivo ou coletivo. Essas hipóteses revelam a preocupação do legislador com políticas de proteção laboral e de bem-estar, reconhecendo que certas despesas, ainda que revertam em benefício dos empregados, decorrem do dever empresarial de garantir condições adequadas de trabalho e, portanto, não possuem natureza de liberalidade.

O legislador houve por bem detalhar algumas situações paradigmáticas, como uniformes e fardamentos, equipamentos de proteção individual, alimentação e bebida não alcoólica no estabelecimento, serviços de saúde no local de trabalho, serviços de creche, planos de assistência à saúde e benefícios educacionais, estes últimos quando previstos em acordo ou convenção coletiva. Essas regras consagram a ideia de que gastos necessários à manutenção da força de trabalho não configuram bens ou serviços de uso e consumo pessoal, mas sim instrumentos da atividade produtiva.

Para concluir, anote-se que a utilização de uma lista negativa pelo legislador decorre da impossibilidade de antecipar, de maneira exaustiva, todas as situações em que determinados bens, embora adquiridos pela pessoa jurídica, não se enquadrem no conceito de bens de uso pessoal. A dinâmica das relações empresariais, a multiplicidade de modelos de negócio e a constante inovação econômica tornam inviável a previsão casuística de todas as hipóteses possíveis. Daí a opção do legislador pelo estabelecimento de diretrizes gerais, capazes de orientar o intérprete na aplicação do conceito de bens de insumo e consumo ao caso concreto, permitindo a distinção entre o consumo empresarial legítimo e o consumo privado travestido de despesa corporativa.

2.4. Poder do Regulamento

O art. 156-A, inciso VIII, da Constituição dispõe que o IBS, de competência

compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, "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".

Cabe, assim, à lei complementar definir os bens e serviços de uso ou consumo pessoal, o que se extrai da expressão "de uso ou consumo pessoal especificadas em lei complementar".

O art. 57, § 3º, da LC n. 214/2025, que trata da lista negativa, prevê no inciso V "outros bens e serviços que obedeçam a critérios estabelecidos no regulamento". Além disso, o art. 57, § 7º, prevê que, "na hipótese de fornecimento de bem do contribuinte para utilização temporária pelas pessoas físicas de que trata o inciso II do *caput* deste artigo, serão exigidos débitos em valores equivalentes aos dos créditos, calculados proporcionalmente ao tempo de vida útil do bem em relação ao tempo utilizado pelo contribuinte, com os acréscimos legais de que trata o § 2º do art. 29, na forma do regulamento". Assim como o § 8º do mesmo dispositivo prevê que "o regulamento disporá sobre a forma de identificação da pessoa física destinatária dos bens e serviços de que trata este artigo". Tais previsões reforçam a necessidade de examinar os limites do poder regulamentar no ordenamento jurídico brasileiro.

O art. 84, inciso IV, da Constituição Federal atribui ao Presidente da República a competência de sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução. O art. 87, parágrafo único, inciso II, atribui a competência ao Ministro de Estado para expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos.

Segundo Roque Antonio Carrazza[20], diante do art. 84, inciso IV, da Constituição, os regulamentos executivos são os únicos aceitos por nosso direito positivo[21]. Além disso, como a Administração Pública se submete ao princípio da legalidade, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, a faculdade regulamentar está inteiramente subordinada à lei, o que reforça a ideia de que só pode haver regulamentos executivos.

Nesse sentido, os regulamentos somente podem ser editados para dar aplicabilidade às leis, aumentando-lhes o grau de concretude, devendo se limitar a estabelecer os pormenores normativos de ordem técnica que viabilizem o cumprimento das leis a que se referem. Não por acaso, Regina Helena Costa salienta que, em um campo em que o princípio da legalidade assume papel preponderante, os decretos regulamentares encontram espaço de atuação reduzido, voltado apenas a detalhar aspectos ligados à fiscalização e à arrecadação[22].

Roque Antonio Carrazza esclarece que as leis autoexecutáveis dispensam regulamentação e as leis não autoexecutáveis devem ser regulamentadas em atenção ao princípio da igualdade, para que sejam aplicadas de modo uniforme e isonômico. Na visão do autor, como os regulamentos só podem ser expedidos para a fiel execução da lei, somente há espaço para o regulamento quando a lei possibilita a discricionariedade administrativa. Ainda assim, a atividade de regulamentação é limitada, pois é vedado à lei delegar ao regulamento o poder de inovar a ordem jurídica[23].

Paulo Arthur Cavalcante Koury, ao tratar da competência tributária regulamentar, inadmite a delegação direta de competência legal para o regulamento, bem como sustenta que o poder do regulamento deve se conformar com a legalidade em dois vetores. Por um lado, todo e qualquer dever jurídico deverá ser instituído por lei – no sentido de ato normativo para o qual a Constituição atribuiu forma de lei (art. 59 da CF) – que preveja, ainda que por expressões amplas, o antecedente e o consequente normativo. Por outro lado, o nível de precisão conceitual do antecedente e do consequente normativo pode variar conforme o setor de regulação, mas, no setor tributário, a lei tributária deverá especificar, ao máximo, todos os aspectos da incidência.

Quanto às funções essenciais dos regulamentos, apesar de reconhecer a coexistência delas, o referido autor elenca as seguintes: (i) de interpretação; (ii) de fixação de alíquotas; (iii) de execução; e (iv) de consolidação da legislação tributária. Com relação à função de interpretação, a mais relevante para o propósito deste estudo, o autor ensina que o regulamento exerce o papel de minorar o descompasso entre as palavras e o seu sentido,

desdobrando conceitos isolados ou propondo significações para os enunciados normativos, de modo a veicular a interpretação da Administração Pública quanto ao conteúdo.

Os regulamentos funcionam como um ato de interpretação do texto legal, e, por isso, como qualquer ato de interpretação, contêm certo caráter criativo. No entanto, o regulamento se submete a controles baseados nos textos pertinentes à matéria tributária, nas interpretações anteriormente albergadas pelo sistema e na própria doutrina[24].

Como visto no início deste tópico, a Constituição, ao instituir o novo modelo de tributação sobre o consumo, estabeleceu que caberia à lei complementar definir, entre outros elementos essenciais, os bens e serviços de uso ou consumo pessoal a serem excluídos do direito ao crédito.

A LC n. 214/2025 efetivamente disciplinou os bens de uso e consumo, mas acabou por transferir ao Poder Executivo parte da competência que a Constituição reservou à própria lei complementar. Ocorre que, no sistema brasileiro, as delegações legislativas constitucionalmente possíveis são estritas e condicionadas, não se admitindo a transferência genérica de competência normativa sobre matérias submetidas à reserva de lei complementar pela própria Constituição. Em matéria tributária, essa vedação é ainda mais rigorosa, em razão do princípio da legalidade, que exige que os elementos estruturantes do fato gerador sejam definidos diretamente pela lei. Assim, caso o regulamento venha, na prática, a completar ou redefinir o alcance do conceito de bens e serviços de uso ou consumo pessoal, haverá violação à reserva de lei complementar, por exceder os limites que circunscrevem o poder regulamentar.

Além disso, a lei complementar exige um quórum qualificado de aprovação em relação à lei ordinária, de maioria absoluta, nos termos do art. 69 da Constituição. A despeito da inexistência de hierarquia entre as leis ordinária e complementar, tem-se que a opção constitucional pela reserva de lei complementar demonstra a relevância da matéria e a necessidade de conferir-lhe maior estabilidade. Logo, como a Constituição atribuiu à lei complementar a competência para especificar as operações consideradas de uso ou consumo

pessoal, a validade dessa delegação de competência ao Poder Executivo deve ser examinada com cautela, não podendo inovar na caracterização dos bens de uso ou consumo.

Em rigor, o que o regulamento poderia validamente disciplinar, à luz dos limites constitucionais do poder regulamentar, não é a definição do que sejam ou não bens e serviços de uso ou consumo pessoal, mas sim a fixação de critérios objetivos e operacionais destinados a identificar as hipóteses em que determinados bens e serviços não devem ser enquadrados nessa categoria, por estarem funcionalmente vinculados à atividade econômica do contribuinte.

Enquanto a definição do conceito de uso ou consumo pessoal integra o conteúdo material da norma tributária, sendo matéria reservada à lei complementar, a identificação das situações em que a utilização de bens ou serviços aprioristicamente considerados como de natureza pessoal são utilizados na atividade empresarial insere-se no plano da aplicação da lei, admitindo regulamentação infralegal. Ou seja, o regulamento poderia, por exemplo, estabelecer parâmetros para a comprovação da destinação econômica de determinados bens e serviços, como obras de arte utilizadas em um hotel.

Como mencionado, além do estabelecimento de critérios para que bens e serviços não sejam considerados de uso ou consumo pessoal, a lei complementar também prevê, expressamente, que o regulamento tratará da forma (i) do cálculo proporcional no caso de utilização temporária de bens e serviços pela pessoa física, assim como (ii) da identificação da pessoa física destinatária dos bens e serviços de que trata o artigo. Como esses aspectos demandam o estabelecimento de pormenores normativos de ordem técnica para viabilizar o cumprimento da lei, é adequado o tratamento da matéria em regulamento.

Portanto, o papel legítimo do regulamento seria o de conferir concretude ao art. 57 da LC n. 214/2025, sem criar restrições ao direito de crédito, tampouco redefinir o conceito de bens e serviços de uso e consumo. O seu escopo deve buscar garantir segurança jurídica e uniformidade interpretativa, mediante critérios objetivos de vinculação funcional dos bens e serviços com a atividade econômica.

3. Direito comparado

Como mencionado, o presente estudo tem por objetivo analisar o regime dos créditos relativos a bens de uso e consumo no âmbito do IBS e da CBS, recorrendo, para tanto, a uma breve abordagem comparativa com sistemas de IVA já consolidados, nos quais também se observam restrições à apropriação de créditos. A seleção dos países examinados obedeceu a dois critérios principais: a influência exercida sobre o modelo brasileiro e o grau de consolidação histórica de seus regimes de tributação sobre o consumo. Canadá e Índia foram incluídos por adotarem estruturas de IVA Dual que inspiraram o desenho do IBS e da CBS, sobretudo quanto à repartição de competências tributárias e à coexistência de tributos sobre o consumo em diferentes níveis federativos. Os países europeus, por sua vez, foram escolhidos em razão da longa consolidação histórica de seus modelos de IVA, que proporcionam experiência acumulada na interpretação das limitações ao direito de crédito. A França destaca-se por ter sido o berço do IVA moderno, enquanto Portugal e Espanha foram considerados também em virtude da proximidade jurídica e da tradição romano-germânica compartilhada com o Brasil, circunstância que favorece o diálogo dogmático e comparativo.

3.1. Tratamento do IVA no Canadá em relação aos bens de uso e consumo

Como regra geral, o regime canadense de IVA adota a apropriação do crédito, o chamado *Input Tax Credit* (ITC), apenas quando os bens e serviços são adquiridos, importados ou trazidos para o país para uso, consumo ou fornecimento no curso de atividades comerciais tributadas. Em contrapartida, aquisições destinadas ao uso ou consumo pessoal – do próprio contribuinte pessoa física, de empregados ou de pessoas a ele relacionadas – não autorizam o desconto de créditos. Essa arquitetura decorre da Parte IX da *Excise Tax Act* (ETA)[25], que disciplina o direito ao crédito e suas restrições no IVA canadense.

Cumpre destacar que o Canadá não adota uma lista taxativa dos itens considerados como “bem de uso ou consumo pessoal”. A *Excise Tax Act* estrutura o direito à apropriação do crédito no IVA por referência ao “uso, consumo ou fornecimento” no curso de atividades comerciais e, de forma negativa, exclui o que se destina ao uso, consumo ou benefício pessoal. Nessa linha, a

qualificação do crédito é eminentemente casuística e depende das circunstâncias de fato que cercam a utilização do bem ou serviço, tais como a natureza do bem, a quantidade, o modo e padrão de utilização e a finalidade empresarial.

Desse modo, o modelo canadense privilegia a análise da finalidade e do uso efetivo do bem o ou serviço, e não a característica do bem ou serviço isoladamente. Avalia-se, assim, se o bem ou serviço foi utilizado no curso das atividades comerciais ou para fins pessoais ou de consumo final, razão pela qual a evidência documental sobre o uso do bem ou serviço na atividade econômica torna-se decisiva para o reconhecimento do crédito. O contribuinte deve ser capaz de demonstrar que a aquisição, ainda que envolva bens ou serviços de aparência pessoal (como obras de arte e joias), foi feita no contexto da atividade econômica, servindo à geração de receitas, à promoção da marca ou à manutenção de relações comerciais. Isso envolve não apenas comprovar a inscrição e a correta emissão de documentos fiscais, mas, sobretudo, evidenciar o nexo com atividades comerciais tributadas e a inexistência de afetação exclusivamente pessoal.

Neste contexto, nas situações de uso misto[26] – quando o mesmo bem ou serviço serve, em parte, à atividade comercial e, em parte, a fins pessoais – o crédito de IVA no Canadá somente é permitido na proporção do uso comercial razoavelmente determinado e documentado. Assim, o contribuinte deve quantificar e justificar o percentual de utilização comercial, com base em critérios objetivos, como tempo de uso e número de usuários, de modo a permitir o controle pela administração tributária.

Na presente pesquisa, identificou-se que, em muitos casos, foram negados créditos por falta de documentação adequada ou por demonstração insuficiente do uso comercial predominante[27].

3.2. Tratamento do IVA na Índia em relação aos bens de uso e consumo

No regime do GST indiano, o direito à apropriação de crédito de IVA é estritamente legal e decorre, em essência, da Section 16 do *Central Goods and Services Tax Act* de 2017 (CGST Act)[28].

O crédito de IVA somente é admitido quando os bens e serviços são usados no curso ou para fomento do negócio do contribuinte, observados os requisitos materiais e formais estabelecidos em lei (i.e., posse de documento fiscal válido, recebimento efetivo do insumo, pagamento do imposto pelo fornecedor e conformidade fiscal). É essencial, portanto, que os bens ou serviços sejam utilizados no curso dos negócios, exigindo-se uma relação funcional entre o bem ou serviço e a atividade econômica do contribuinte.

Assim como no IVA canadense, a Section 17(1) estabelece a proporcionalização do crédito de IVA quando há uso misto (na atividade econômica e para fins pessoais) e as *CGST Rules* detalham os métodos de rateio e reversões de créditos de IVA porventura apropriados, com destaque para as regras 42 e 43, aplicáveis, respectivamente, a insumos (bens e serviços utilizados como insumo) e bens de capital.

A vedação relativa a bens e serviços de uso e consumo pessoal é expressa e central para o sistema. O Section 17(5)(g) veda a apropriação de créditos de IVA quando os bens ou serviços são para consumo pessoal ("used for personal consumption"), ou seja, quando empregados para fins alheios à atividade empresarial do contribuinte. Essa exclusão reflete a lógica fundamental do IVA: apenas as aquisições que integram a cadeia produtiva devem gerar direito ao crédito.

A legislação que regulamenta o IVA indiano também estabelece um rol não taxativo de restrições na Section 17(5) (*blocked credits*), como veículos automotores (salvo quando destinados a transporte, revenda ou instrução), serviços de alimentação, hospedagem, beleza e recreação, clubes, seguros de vida, planos de saúde, viagens de lazer de empregados, entre outros. De qualquer modo, o contribuinte pode afastar essa restrição à apropriação de crédito de IVA, desde que demonstre, de forma objetiva e documental, que o bem ou serviço foi utilizado no curso da atividade empresarial. Assim, bens ou serviços usualmente associados ao consumo pessoal podem gerar crédito quando comprovadamente empregados em função empresarial, como a hospedagem de empregados em viagens a trabalho.

Tal como ocorre no IVA canadense, o ônus da prova recai integralmente

sobre o contribuinte. Na prática, a administração tributária exige a apresentação de documentação contemporânea e verificável, capaz de demonstrar a efetiva vinculação do bem ou serviço à atividade empresarial. Entre os elementos usualmente requeridos estão contratos e políticas internas, registros contábeis e de centros de custo, documentos que evidenciem a afetação a projetos específicos, bem como comprovação da obrigatoriedade legal, nos casos de bens e serviços de uso obrigatório, como equipamentos de proteção individual.

3.3. Tratamento do IVA na Europa em relação aos bens de uso e consumo

3.3.1. União Europeia

André Mendes Moreira esclarece que, em vez de garantir de forma genérica o crédito sobre aquisições tributadas, a Diretiva IVA (2006/112/CE) optou por autorizar a dedução apenas do "imposto que tenha incidido diretamente sobre o custo dos diversos elementos constitutivos do preço". Assim, as aquisições tributadas geradoras de crédito: (i) devem estar necessariamente conectadas com as atividades empresariais do contribuinte e (ii) precisam integrar o custo do bem ou serviço[29].

Partindo do § 2º do art. 1º da Diretiva IVA[30], Moreira[31] afirma que a doutrina europeia reconhece duas alternativas possíveis para a apropriação dos créditos da IVA. A primeira é o teste do consumo (restritivo): para ser dedutível, a aquisição deve ser objetivamente relacionada com a venda ou prestação do serviço (conexão direta e imediata). A segunda alternativa é o teste econômico (ampliativo): todos os custos, diretos ou indiretos, relacionados com a atividade empresarial, geram o direito à apropriação de créditos de IVA. A jurisprudência da Corte de Justiça da União Europeia (CJUE), segundo relato de Moreira[32], propugna a utilização de método ampliativo, de tal modo que admite o crédito sobre a aquisição de bens e serviços relacionados de forma direta ou indireta à atividade empresarial.

A Diretiva IVA[33] estabelece, em seu art. 176 que, enquanto não expedida disposições do Conselho determinando quais as despesas que não conferem direito à dedução do IVA, os Estados-membros podem manter as exclusões

previstas nas respectivas leis nacionais. No entanto, a Diretiva determina que "em qualquer caso, são excluídas do direito à dedução as despesas que não tenham caráter estritamente profissional, tais como despesas sumptuárias, recreativas ou de representação". Essa regra parte do pressuposto de que o direito à dedução deve estar restrito às aquisições diretamente vinculadas à atividade econômica do sujeito passivo, excluindo aquelas de natureza pessoal, luxuosa ou representativa, que não contribuem para a geração de receitas ou para o exercício da atividade empresarial.

3.3.1.1. França

A França foi, historicamente, o primeiro país a introduzir o imposto sobre valor agregado. A *Taxe sur la valeur ajoutée* (TVA) foi a primeira experiência não cumulativa de tributação de bens e serviços, introduzida em 10 de abril de 1954.

O art. 271 do Código Geral de Impostos francês (CGI)[34] dispõe que o IVA que onerou os elementos do preço de uma operação tributável deve ser deduzido do IVA aplicável a essa operação. O direito à dedução nasce quando o imposto dedutível se torna exigível para o sujeito passivo. A dedução do imposto incidente sobre bens e serviços é efetuada mediante compensação com o imposto devido pelo sujeito passivo relativamente ao mês em que o direito à dedução teve origem.

Segundo o art. 273 do CGI, os decretos do Conselho de Estado são responsáveis por determinar as condições para a apropriação dos créditos de IVA, estabelecendo, dentre outros, a forma de limitação ou redução do direito ao crédito de IVA no caso de bens ou serviços que não sejam utilizados exclusivamente para a realização de operações tributáveis. Esse dispositivo também prevê que esses decretos podem estabelecer exclusões ou restrições e definir regras especiais, seja para determinados bens ou serviços, seja para certas categorias de empresas.

Conforme informa o site oficial da administração fiscal francesa (BOFiP)[35], quando um bem ou serviço é inicialmente destinado às necessidades da empresa, o IVA correspondente pode ser objeto de dedução, desde que o bem ou serviço não esteja sujeito a uma medida específica de exclusão. Como contrapartida dessa dedução do IVA inicial, quando o bem for utilizado para

fins não profissionais, o sujeito passivo deve proceder à tributação de uma prestação de serviço a si próprio.

O art. 206 do Anexo II do CGI francês estabelece que, quando um bem ou serviço for utilizado em mais de 90% para fins não empresariais (isto é, privados ou alheios à atividade econômica do sujeito passivo), o contribuinte não pode deduzir o IVA pago na aquisição. Em compensação, o contribuinte também não é obrigado a tributar o "autoconsumo", ou seja, o uso privado do bem ou serviço não gera uma obrigação de recolher o IVA correspondente à utilização pessoal. Assim, nega-se o direito ao crédito de IVA, mas dispensa-se a autotributação pelo uso pessoal. De acordo com art. 206 do anexo II do CGI[36], o direito à dedução é apurado de acordo com o coeficiente de dedução, que é igual ao produto dos coeficientes de sujeição, de tributação e de admissão. O coeficiente de sujeição se refere à proporção de utilização do bem ou serviço para a realização de operações tributáveis. O coeficiente de tributação considera se as operações às quais o bem ou serviço se destina geram ou não o direito à dedução. E, por fim, o coeficiente de admissão reflete as exclusões legais aplicáveis.

O art. 206, IV, 2, do anexo II do CGI, estabelece restrições e limitações à dedução do crédito de IVA, hipóteses em que o coeficiente de admissão é diferente de 1. Considerando as exclusões e limitações relacionadas a uso e consumo pessoal de pessoas físicas, o coeficiente de admissão é nulo nos seguintes casos:

i) quando o bem ou serviço for utilizado *mais de 90% para fins estranhos* à empresa (uso particular ou não profissional);

ii) quando se referir ao *fornecimento gratuito de moradia* a dirigentes ou empregados da empresa, exceto para pessoal de vigilância, segurança ou supervisão em canteiros de obras ou nas instalações da empresa;

iii) quando o bem for cedido *gratuitamente ou por preço muito inferior ao normal*, especialmente a título de comissão, salário, gratificação, desconto, bonificação ou presente, independentemente da qualidade do beneficiário ou da forma de distribuição, salvo bens de valor muito reduzido, conforme

limite fixado por decreto ministerial;

iv) para os *serviços de transporte de pessoas* e os serviços acessórios a esse transporte, com exceção daqueles realizados por conta de uma empresa de transporte público de passageiros ou em virtude de um contrato permanente de transporte celebrado por empresas para levar seu pessoal aos locais de trabalho;

v) para os *veículos ou máquinas*, qualquer que seja a sua natureza, concebidos para o transporte de pessoas ou de uso misto, assim como seus componentes, peças e acessórios, exceto os seguintes:

a. Destinados à revenda como novos;
b. Alugados;
c. Comportando, além do assento do condutor, mais de oito lugares sentados, e utilizados por empresas para transportar seu pessoal aos locais de trabalho;
d. Exclusivamente destinados ao ensino de condução;
e. Do tipo *off road*, utilizados exclusivamente na exploração de teleféricos e áreas de esqui, em condições fixadas por decreto;
f. Adquiridos por empresas de transporte público de passageiros e utilizados exclusivamente na realização desses transportes;
g. Adaptados para o transporte de equídeos (cavalos);

Sacha Calmon Navarro Coêlho[37], citando Lamorlette, esclarece que "as exclusões e restrições ao direito à dedução se referem exatamente aos bens adquiridos que não são necessários à exploração da atividade econômica ou que não estão afetados exclusivamente a tal exploração, como os gastos com compra de artigos pessoais, privativos dos diretores de empresa ou de seus familiares, ou de bens utilizados indistintamente para necessidades profissionais e privadas etc.".

3.3.1.2. Portugal e Espanha

Em Portugal, a legislação estabelece vedações ao crédito em relação a gastos de potencial uso pessoal, como veículos de turismo, combustíveis, despesas de alojamento, alimentação, bebidas, e despesas de divertimento e de luxo. Tais restrições refletem uma presunção de que esses dispêndios caracterizariam consumo pessoal, desvinculado da atividade empresarial[38].

Contudo, a utilização de conceitos como divertimento e luxo é criticada por

Fabiana Carsoni Fernandes, pois são termos abertos que podem levar a interpretações subjetivas e casuísticas, variando significativamente entre diferentes sujeitos passivos e tipos de negócio (o que é luxuoso para uma microempresa pode ser de pequena monta para uma multinacional). Tal subjetivismo pode comprometer a neutralidade e a não cumulatividade do imposto[39].

De maneira análoga, na Espanha, a Lei do IVA impede a apropriação de crédito de IVA caso os bens e serviços não sejam utilizados direta e exclusivamente na atividade empresarial ou profissional do contribuinte, presumindo-se como não afetos à atividade aqueles bens destinados a satisfazer necessidades pessoais ou particulares de empresários ou familiares. A restrição é mitigada em situações específicas, como para veículos do ativo imobilizado, que admitem uma dedução parcial e fixa de 50% (*flat-rate restriction*), reconhecida pela praticabilidade, ainda que criticada por não responder à realidade econômica de cada caso e por potencialmente ferir a neutralidade[40].

Segundo Fabiana Carsoni Fernandes, as legislações portuguesa e espanhola demonstram que o direito ao crédito está condicionado à pertinência do gasto à atividade do contribuinte, negando o crédito sobre aquisições destinadas a atender pessoas naturais em fins alheios ao desenvolvimento da atividade econômica[41].

3.4. Comentários sobre o direito comparado

Da análise dos ordenamentos estrangeiros – notadamente os regimes do Canadá, da Índia e da União Europeia (com destaque para França, Portugal e Espanha) – extraem-se ilações que podem auxiliar a interpretação do conceito de "bens de uso ou consumo" no modelo brasileiro.

Em primeiro lugar, observa-se que nenhum dos países examinados adota uma lista exaustiva de bens e serviços de uso ou consumo pessoal, sem a possibilidade de comprovação, pelo contribuinte, de que o bem ou serviço é utilizado na atividade econômica do contribuinte. O critério determinante no direito comparado é funcional e finalístico, buscando-se identificar o gasto cuja destinação não tenha vinculação, direta ou indireta, com a atividade

econômica do contribuinte. O elemento central é, portanto, o nexo de utilidade empresarial e não a natureza intrínseca do bem ou serviço.

É verdade que alguns países optam por adotar listas de bens e serviços considerados de uso ou consumo pessoal, seja para conferir maior clareza normativa, seja para facilitar a fiscalização e reduzir o espaço de controvérsias interpretativas. A existência de uma lista positiva ou negativa oferece a vantagem de aumentar a previsibilidade do sistema, permitindo que os contribuintes e as autoridades fiscais saibam, de antemão, quais itens exigem uma análise mais detida para a apropriação do crédito de IVA. Essa técnica legislativa também contribui para a uniformidade de aplicação, mitigando o risco de decisões arbitrárias por parte das autoridades fiscais, que poderiam considerar outros bens e serviços como itens de uso e consumo.

De qualquer forma, a melhor técnica legislativa é a que confere à lista caráter meramente exemplificativo, funcionando como mera referência interpretativa. Nesse modelo, a lei indica categorias típicas de bens e serviços considerados como de uso ou consumo, mas permite ao contribuinte comprovar a vinculação funcional do bem ou serviço à sua atividade econômica.

Em segundo lugar, a prova do uso empresarial é ônus do contribuinte, o que reforça a importância de controles internos, documentação contábil e rastreabilidade das despesas. Como exemplo, na União Europeia, entende-se que o direito à dedução do IVA está sujeito à demonstração do nexo direto ou indireto entre a aquisição e as operações tributadas do sujeito passivo. O contribuinte deve comprovar que os bens e serviços foram adquiridos com finalidade de emprego na atividade econômica.

Em terceiro lugar, as experiências estrangeiras revelam que o uso misto (i.e., quando um mesmo bem serve, simultaneamente, a fins empresariais e pessoais) não elimina o crédito, mas impõe sua proporcionalização com base na parcela de uso efetivamente vinculada à atividade econômica. Nesses casos, o crédito é reconhecido na medida em que o bem ou serviço é efetivamente utilizado na atividade econômica, observados critérios objetivos de mensuração e documentação. Essa solução busca preservar o princípio da neutralidade, que

constitui um dos pilares da reforma tributária no Brasil.

Por fim, o direito comparado demonstra que as restrições à apropriação de créditos de IVA devem ser interpretadas de forma estrita, sob pena de se violar o princípio da neutralidade que fundamenta os tributos sobre o valor agregado. A adoção de listas taxativas e de categorias genéricas, como "bens de luxo" ou "despesas recreativas", tem se mostrado fonte constante de litígios e ineficiência econômica, como evidenciam as experiências de Portugal e Espanha.

Em síntese, o exame do direito comparado confirma que o tratamento dos bens e serviços de uso ou consumo pessoal deve apoiar-se em critérios objetivos e verificáveis, fundados na destinação concreta do bem ou serviço e na sua efetiva contribuição para a atividade econômica ou a geração de receita. Essa constatação reforça que, no modelo brasileiro, a LC n. 214/2025 deve ser interpretada em consonância com a neutralidade, a não cumulatividade plena e a proibição de restrições arbitrárias ao crédito, evitando o retorno aos critérios de creditamento consolidados sob a égide do regime anterior de PIS e Cofins ou, ainda mais inadequadamente, aqueles desenvolvidos no contexto do ICMS e do IPI. Tais construções jurisprudenciais foram moldadas a partir de arquiteturas normativas distintas, marcadas por limitações estruturais próprias e por modelos de não cumulatividade que não se confundem com a lógica do IBS e da CBS. A introdução de um novo regime de tributação do consumo, fundado em alicerces distintos dos anteriores, exige reinterpretação autônoma e coerente com seus princípios estruturantes, afastando-se eventuais "tentações" de importar soluções que pertencem a um contexto normativo superado.

4. Conclusões

Diante do exposto, é possível sintetizar as principais conclusões deste estudo:

A EC n. 132/2023 conferiu ao sistema tributário brasileiro uma nova racionalidade, assentada nos princípios da neutralidade, da não cumulatividade ampla e da simplicidade, convertendo o direito ao crédito em uma garantia estrutural do IVA Dual.

A restrição ao crédito referente a bens e serviços de uso ou consumo pessoal

é excepcional e deve ser interpretada à luz da sua finalidade e dos objetivos da reforma tributária, cabendo à lei complementar apenas especificar, com base em critérios objetivos, as hipóteses em que a despesa se afasta da atividade econômica e configura fruição individual.

A LC n. 214/2025, ao empregar listas positiva e negativa, buscou conferir maior previsibilidade e segurança jurídica à aplicação do conceito, ainda que se reconheçam desafios interpretativos e possíveis tensões com o princípio da legalidade quando da delegação de competências ao regulamento.

A análise comparada demonstra que as experiências estrangeiras reforçam a necessidade de vincular o conceito de "uso ou consumo pessoal" à destinação efetiva do bem ou serviço, e não à sua natureza intrínseca (*v.g.*, bens de luxo), sob pena de comprometer a neutralidade e reintroduzir distorções econômicas.

O ordenamento brasileiro, ao constitucionalizar a não cumulatividade e condicionar as exceções à lei complementar, rejeita categorias vagas e testes subjetivos como "essencialidade" ou "relevância", exigindo do legislador e do intérprete uma postura de fidelidade aos princípios constitucionais da segurança jurídica, da isonomia e da neutralidade concorrencial.

Em conclusão, a delimitação dos bens e serviços de uso ou consumo pessoal deve ser compreendida como instrumento de preservação da coerência sistêmica do IVA Dual, e não como mecanismo de limitação do direito ao crédito. A tarefa que se impõe à doutrina, à jurisprudência e à administração tributária é a de assegurar que essa exceção permaneça fiel à sua natureza residual e não se converta em fonte de cumulatividade, distorção econômica e insegurança jurídica, males que a própria reforma tributária buscou, de forma inequívoca, eliminar.

Bibliografia

ÁVILA, Alexandre Rossato da Silva. IVA Dual: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 101-112.

BARRETO, Paulo Ayres; KOURY, Paulo Arthur Cavalcante. Não cumulatividade

do IBS e da CBS na Emenda Constitucional 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 744.

BATISTI, Gabriel Miranda; PAIVA, Rodolfo Gregório. Dispensa da não cumulatividade em regimes específicos de IBS e CBS: interpretação da norma, risco à neutralidade e o exemplo negativo do regime de bens imóveis. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 457.

BIAR, Tatiana. O conceito de uso e consumo pessoal para fins de apuração do IBS e da CBS. *Vozes femininas da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 561.

BRITO, Edvaldo. IVA Dual – não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 347.

CAMPANATTI FILHO, Marcos Antonio. A não cumulatividade aplicável ao imposto sobre o consumo: reflexões à luz do direito comparado. In: FLÁVIO NETO, Luís; ANDRADE, Leonardo Aguirra de; BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido (coord.). *Tributação do consumo*. São Paulo: IBDT/NUPEM, 2024, p. 145.

CARDOSO, Alessandro Mendes; SOUZA, Monique Araújo Malaquias. Comentários à tributação dos bens de uso e consumo no PLP n. 68/2023: avanços e incertezas sobre a não cumulatividade. *Estudos e reflexões sobre a reforma tributária*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2024, p. 20.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 36. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 337-354.

COELHO, Isaias. Neutralidade e não cumulatividade do IVA – IBS /CBS. *Blog do IBRE*, 21 jul. 2023. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/neutralidade-e-nao-cumulatividade-do-iva-ibs-cbs. Acesso em: 20 out. 2025.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Forense, 2008, p. 544.

COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário*: Constituição e Código Tributário Nacional. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 52.

DANIEL NETO, Carlos Augusto. IVA Dual: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 298.

FAJERSZTAJN, Bruno; FERNANDES, Fabiana Carsoni; ENGEL, Marcos. Limitações à não cumulatividade e à neutralidade no sistema tributário atual. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 222.

FERRAGUT, Maria Rita; MELLO, Beatriz Almada Nobre de. IVA Dual e o princípio da neutralidade: superação da cumulatividade e correção das distorções econômicas. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 616.

FERNANDES, Fabiana Carsoni. A não cumulatividade do IBS e da CBS e o impedimento à dedução de créditos sobre aquisições de bens e serviços de uso ou consumo pessoal: o que esperar? Uma análise à luz da experiência do IVA de Portugal e do IVA da Espanha. *Revista Direito Tributário Atual* v. 58, ano 42. São Paulo: IBDT, 3º quadrimestre 2024, p. 362-388.

KOURY, Paulo Arthur Cavalcante. *Competência regulamentar em matéria tributária*: funções e limites dos decretos, instruções normativas e outros atos regulamentares. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

LUNARDELLI, Pedro Guilherme Accorsi; DONIAK JR., Jimir; RUIZ, Isabela Garcia Funaro. IVA Dual: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 776.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. IVA-Dual: pode a lei dispor livremente sobre o que são bens destinados ao uso ou ao consumo pessoal(is)? *Revista Direito Tributário Atual* v. 56. São Paulo: IBDT, 2024, p. 317-324.

MOREIRA, André Mendes. *Neutralidade, valor acrescido e tributação*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 36, 241-242.

MOREIRA, André Mendes. *Neutralidade, valor acrescido e tributação*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 53-54.

MOREIRA, André Mendes. O direito ao crédito no IVA europeu: apontamentos sobre o princípio da neutralidade tributária. *Revista Direito Tributário Atual* v. 42. São Paulo: IBDT, 2019, p. 47-66.

NAVARRO, Carlos Eduardo de Arruda; BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. Não cumulatividade do IBS/CBS conforme a EC n. 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 305.

OLIVEIRA, Ludmila Mara Monteiro de; MARQUES, Bernardo Morais. A reforma tributária brasileira e a 'padroeira' portuguesa. In: SCAFF, Fernando Facury et al. (coord.). *Reforma tributária do consumo no Brasil*: entre críticos e apoiadores. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2024, p. 241-252.

PINTO, Alexandre Evaristo. IVA Dual: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 99.

ROCHA, Sergio André. Legalidade tributária e delegação legislativa. *Revista Direito Tributário Atual* v. 59. São Paulo: IBDT, 2025, p. 782-807. DOI: 10.46801/2595-6280.59.32.2025.2754. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2754. Acesso em: 22 out. 2025.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. Nossa Reforma Tributária, EC 132/2023 e seminários da feiticeira. In: FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio et al. (coord.). *Metodologia do direito tributário brasileiro*. São Paulo: MP, 2024, p. 476.

SCHOUERI, Luís Eduardo. A suave perda da liberdade. *Revista Direito*

Tributário Atual v. 18. São Paulo: IBDT, 2004, p. 7-10. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1720. Acesso em: 16 out. 2025.

SOUZA, Hamilton Dias de; ÁVILA, Humberto; MARTINS, Ives Gandra da Silva; CARRAZZA, Roque. Imposto Seletivo: natureza e limites à sua instituição. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 29.

SOUZA, Igor Nascimento de; COUTINHO NETO, Francisco Leocádio Ribeiro. IVA Dual: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 527.

TEIXEIRA, Alexandre Alkmim; VOCURCA, André Godinho Delgado. Não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 75.

A Tributação dos Serviços Financeiros Remunerados por Tarifas e Comissões na Reforma Tributária Brasileira: uma Análise de Direito Comparado com a União Europeia e a África do Sul

Taxation of Fee-based Financial Services in Brazil's Tax Reform: a Comparative Study with the EU and South Africa

Helio de Mello

Mestrando em Direito Tributário Internacional e Comparado pelo IBDT (Instituto Brasileiro de Direito Tributário). Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e em Ciências Econômicas pela Universidade Cruzeiro do Sul. Auditor Fiscal da Receita Estadual do Estado de São Paulo. *E-mail*: heliomello.sp@gmail.com.

Rodolfo Paolo Costa de Souza

Advogado. Formado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-graduado pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Pesquisador no Instituto de Aplicação do Tributo, no grupo Igualdade, Diversidade, Democracia e Tributação e no IBDT. *E-mail*: rodolfopaolosouza@gmail.com.

Amanda Silva Bezerra

Advogada. Formada pela FMU – Faculdades Metropolitanas Unidas. Pós-graduada pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC) e pela Fundação Getulio Vargas (FGV). *E-mail*: amandasbezerra34@gmail.com.

Resumo

O artigo analisa o regime de tributação dos serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões no contexto da reforma tributária brasileira, promovida pela Emenda Constitucional n. 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar n. 214/2025. A pesquisa adota uma abordagem de direito comparado, examinando os modelos normativos da

União Europeia e da África do Sul, com destaque para os desafios de neutralidade, eficiência e segurança jurídica. O estudo discute as dificuldades técnicas e políticas na tributação de serviços financeiros pelo IVA, as soluções adotadas internacionalmente e as inovações do sistema brasileiro, avaliando os impactos sobre o mercado financeiro nacional e propondo critérios para uma tributação mais equitativa e eficiente.

Palavras-chave: tributação, serviços financeiros, tarifas, comissões, Reforma Tributária, IVA, direito comparado, União Europeia, África do Sul.

Abstract

This article examines the tax regime for financial services remunerated by fees and commissions within the framework of the Brazilian tax reform, established by Constitutional Amendment No. 132/2023 and regulated by Complementary Law No. 214/2025. The research adopts a comparative law approach, analyzing regulatory models from the European Union and South Africa, with emphasis on the challenges of neutrality, efficiency, and legal certainty. The study discusses technical and policy difficulties in taxing financial services under VAT, international solutions, and innovations in the Brazilian system, assessing the impacts on the national financial market and proposing criteria for a more equitable and efficient taxation.

Keywords: taxation, financial services, fees, commissions, Tax Reform, VAT, comparative law, European Union, South Africa.

Introdução

A tributação dos serviços financeiros representa um dos mais complexos desafios enfrentados pelos sistemas tributários modernos, especialmente no contexto dos impostos sobre o valor agregado (IVA). Esta complexidade decorre, fundamentalmente, da natureza peculiar das operações financeiras e das distintas formas de remuneração que caracterizam este setor econômico.

A literatura especializada em IVA reconhece os serviços financeiros como operações de difícil tributação[1], classificando-os entre as atividades que

demandam tratamento diferenciado na sistemática tradicional destes tributos. Tal dificuldade não se manifesta de forma uniforme: enquanto os serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões explícitas não apresentam óbices significativos à tributação pelo IVA, equiparando-se, neste aspecto, a qualquer outro serviço não financeiro[2], aqueles remunerados por margem (*spread*) demandam abordagens específicas que desafiam a arquitetura convencional destes impostos[3].

Vale esclarecer que a dificuldade de aplicar o IVA em serviços financeiros remunerados por margem não deriva de problema de mensuração do valor adicionado no âmbito da instituição financeira, uma vez que tal informação é normalmente produzida pela contabilidade, mas sim em individualizar o valor adicionado transação a transação, individualização essa que é necessária para a aplicação correta da técnica de arrecadação usual do IVA.

Embora essa dificuldade de individualização do valor da operação não exista para os serviços financeiros remunerados por tarifas ou comissões, há que se ter em conta que há significativa intercambialidade entre as formas de cobrança dos serviços financeiros. Bancos e demais instituições financeiras podem deliberadamente optar entre a remuneração por margem ou por tarifas e comissões, criando oportunidades de arbitragem tributária que podem comprometer a neutralidade e a eficiência do sistema tributário. Por esta razão, algumas jurisdições, mesmo reconhecendo a compatibilidade técnica entre tarifas e comissões e a sistemática do IVA, optam por equiparar o tratamento tributário dessas modalidades de remuneração àquele dispensado aos serviços remunerados por margem.

Adiciona-se a este cenário a questão da demarcação conceitual dos serviços financeiros, que varia substancialmente entre jurisdições e pode influenciar diretamente o regime tributário aplicável quando existe diferenciação de tratamento entre serviços financeiros e não financeiros remunerados por tarifas ou comissões.

Diante de todas essas questões, ciente da dificuldade de mensuração individualizada, isto é, da separação do valor adicionado transação a transação, bem como de que a isenção total ou parcial dos serviços financeiros gera

distorções econômicas tais como cumulatividade, incentivo à integração vertical em detrimento da contratação de prestadores de serviços externos e perda de competitividade das instituições financeiras de porte relativamente pequeno e ainda mediante a mencionada intercambialidade entre as formas de cobrança dos serviços financeiros, no contexto brasileiro, na recente reforma tributária sobre o consumo, o constituinte derivado previu a adoção de um regime diferenciado de tributação do setor financeiro.

A Emenda Constitucional n. 132/2023 promoveu significativas mudanças na tributação sobre o consumo, estabelecendo novo paradigma para a tributação dos serviços financeiros. O texto constitucional determina regime específico de tributação para os serviços financeiros elencados em seu art. 10, inciso I, criando, contudo, exceção expressa prevendo que, em relação às instituições financeiras bancárias, o regime específico não se aplica aos serviços remunerados por tarifas e comissões. A Lei Complementar n. 214/2025 veio regulamentar este dispositivo constitucional, oferecendo interpretação restritiva da exceção constitucional ao limitar sua aplicação aos serviços que apenas possam ser prestados por instituições financeiras bancárias em virtude de disposição regulatória.

Esta nova arquitetura normativa suscita questões de elevada complexidade técnica e prática, sendo oportuno um exame aprofundado que transcenda os limites do ordenamento nacional e busque na experiência comparada elementos para melhor compreensão dos desafios e oportunidades que se apresentam.

O presente estudo tem por objetivo analisar o tratamento dispensado aos serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões na reforma tributária brasileira, estabelecendo comparação sistemática com as soluções adotadas pela União Europeia e pela África do Sul. Através desta análise de Direito Comparado, pretende-se avaliar a adequação das escolhas normativas brasileiras, identificar possíveis lacunas ou inconsistências do novo sistema e examinar os méritos e revezes dessas mudanças no mercado financeiro nacional. Registre-se que o IOF não será abordado neste estudo, tendo em vista que, afora a extinção do IOF-seguros, este imposto não sofreu mudanças na reforma tributária do consumo, além da sua alegada função extrafiscal.

A metodologia adotada privilegia a análise comparativa de sistemas tributários, examinando tanto a estrutura normativa quanto a experiência prática das jurisdições selecionadas. A escolha da União Europeia justifica-se por representar o sistema modal de tributação dos serviços financeiros, baseado na isenção, modelo este adotado pela quase totalidade dos países que operam sistemas de IVA. A inclusão da África do Sul, por sua vez, decorre de sua posição pioneira na tributação de serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões, oferecendo valioso laboratório de experiências alternativas para a análise proposta.

O desenvolvimento do presente trabalho estrutura-se em dois capítulos principais. No primeiro, serão examinados os tratamentos dispensados aos serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões na experiência internacional, abordando-se, na primeira seção, o sistema da União Europeia conforme disciplinado pela Diretiva IVA e, na segunda seção, a experiência pioneira da África do Sul na tributação de tais serviços.

O segundo capítulo dedicar-se-á ao estudo do regime tributário brasileiro, desenvolvendo-se em três seções: a primeira voltada ao exame do tratamento tributário das tarifas e comissões no sistema vigente antes da EC n. 132/2023 (ISS e PIS/Cofins); a segunda destinada à análise da nova sistemática introduzida pela referida Emenda Constitucional e pela LC n. 214/2025 (IBS e CBS); e a terceira seção, por fim, dedicada a cotejar comparativamente o sistema brasileiro com os sistemas internacionais estudados no capítulo precedente.

1. A tributação dos serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões na experiência internacional

1.1. O sistema da União Europeia: a Diretiva IVA e o tratamento dos serviços financeiros

Antes que se adentre efetivamente na tributação dos serviços financeiros na União Europeia convém tecer brevíssimos apontamentos quanto ao histórico do IVA, aclarando as lições práticas advindas da experiência empírica naquele bloco econômico.

A instituição do referido modelo de tributação é um esforço contínuo de harmonização e simplificação, afastando-se de tributos nacionais díspares assim como suas metodologias, para um sistema, se não unificado, concebido de modo que as particularidades nacionais não sejam entrave à livre circulação de mercadorias, capitais e pessoas, como concebido para o funcionamento do Mercado Único.

Afirme-se também que ainda que a tributação necessariamente tenha por efeito a indução de comportamentos, a tributação justa tem, dentre suas consequências desejáveis, a persecução pela neutralidade fiscal. É verdade que inexiste neutralidade fiscal plena e concreta, vez que fatos e situações jurídicas sujeitas a carga tributária produzirão, necessariamente, o desincentivo de comportamentos. Por outro lado, é desejável que o desenho legal do sistema tributário seja implementado de forma que as regras de tributação e sua incidência não sejam elemento preponderante nas decisões de produção e consumo. Numa analogia, no que tange à neutralidade fiscal, é possível afirmar que o quadro se assemelha à busca da verdade pela ciência. Ainda que uma "verdade absoluta" não seja alcançável, ainda assim é necessário à sua incansável e perpétua perseguição.

Em suma, no plano fático, mesmo que não se possa aniquilar o efeito extrafiscal da incidência tributária, ainda assim a redução de custos tributários não deve ser fator determinante na eleição das atividades econômicas.

O IVA na Europa surge concretamente na França. O tributo foi bastante bem-sucedido, mostrando-se uma ferramenta arrecadatória neutra em relação aos negócios, gerando reduzidas distorções econômicas em face do potencial de obtenção de receitas.

Com a adoção do IVA por outros países, bem como o avanço das tratativas supranacionais do que eventualmente se tornaria a União Europeia (à época Comunidade Econômica Europeia), foi necessária alguma uniformização da aplicação deste modelo de tributação, quadro que enseja a prolação da "Directive 67/227/EEC of 11 April 1967 on the harmonization of legislation of Member States concerning turnover taxes"[4]. Atualmente, o tema é regulamentado – no que tange à União Europeia – pelo "Regulamento de

Execução (UE) n. 282/2011 do Conselho de 15 de março de 2011, que estabelece medidas de aplicação da Directiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado".

Noutro giro, e tendo em vista o escopo do trabalho, é necessário rememorar que originalmente o IVA francês – cuja sofisticação foi sendo aprimorada com o passar do tempo – não incidia sobre serviços, vez que, ao contrário de bens físicos, elementos essenciais como local de destino são de percepção menos clara. Além disso, a composição da base de cálculo também cria entraves à sua ampla adoção que, no contexto francês/europeu, somente foi ampliada para virtualmente todos os ramos da economia em 1968[5].

Feitas as digressões anteriores, discorre-se quanto à tributação na União Europeia dos serviços financeiros. A tributação de serviços financeiros, como dito, é tarefa particularmente desafiadora no que tange ao IVA, pois se trata de setor econômico cuja identificação do valor agregado à operação é desafiadora.

Há serviços cuja remuneração das instituições financeiras advém de taxas e tarifas e comissões. Nestes casos, não há maiores desafios para a implementação do IVA. Contudo, parcela significativa dos referidos serviços é remunerada via margem. Destarte, o desafio se torna significativo e é agravado pelo fato de que as remunerações via margem frequentemente não se atrelam a um cliente específico, quadro que torna ainda mais difícil a sua quantificação.

Nesta toada, veja-se, por exemplo, as seguradoras que cobram prêmios de diversos clientes, mas pagam indenizações a pouquíssimos. Tem-se que nesses casos o valor agregado é o agrupamento de riscos e não, propriamente, o prêmio, razão pela qual é indesejável a sua tributação. Assim, é forçoso concluir que no exemplo acima, o "valor agregado" equivale, em linhas gerais, à diferença entre as indenizações pagas e os prêmios coletados. Contudo, esses são dados cuja captação somente se pode se dar quando analisada sobre um lapso temporal.

Não fossem esses desafios bastantes, é imperioso ressaltar que o IVA é tributação indireta sobre o consumo. Porém, há considerável dificuldade diante de serviços financeiros, vez que também são veículos para a criação de fundos de reservas de particulares e, nesta qualidade, insuscetíveis de

tributação, sob pena de distorções econômicas.

Face a todos esses entraves, a União Europeia resolveu adotar a isenção do IVA para serviços financeiros, conforme o art. 135 da Diretiva 2006/112/CE. O art. 135 da Diretiva IVA estabelece um rol de transações financeiras e de seguros que devem ser isentas do IVA pelos Estados-membros. Conquanto a dificuldade técnica de compatibilização do IVA incida primordialmente sobre os serviços financeiros remunerados por margem, a isenção prevista na Diretiva alcança escopo consideravelmente mais amplo, contemplando também diversos serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões explícitas.

Essa abrangência não é acidental. A inclusão de serviços remunerados por tarifas explícitas no regime de isenção decorre de razões de política fiscal relacionadas à prevenção de arbitragens tributárias. Como observam Schenk e Zee[6], as instituições financeiras oferecem ao mesmo cliente tanto serviços remunerados por margem quanto serviços remunerados por tarifas e comissões explícitas. Se o tratamento tributário de tais modalidades de remuneração fosse distinto, as instituições financeiras possuiriam incentivos para arbitrar valores "de um lado para o outro" de modo a obter o tratamento tributário mais favorável. Por essa razão, a Diretiva IVA optou por estender a isenção a uma gama ampla de serviços financeiros, independentemente da forma de remuneração.

Há severas críticas à postura de isenção adotada pela União Europeia. Em um mercado competitivo, as instituições financeiras repassam o custo do IVA não creditável de suas compras nos preços cobrados de seus clientes, resultando no chamado "IVA oculto" (*hidden* VAT), o que gera distorção nos preços dos serviços financeiros, reduzindo a demanda por esses serviços pelas empresas não financeiras e desestimulando investimentos. A isenção do IVA também gera incentivos para que as instituições financeiras optem por produzir bens e serviços internamente ao invés de contratar fornecedores, gerando ineficiência produtiva e prejudicando, em especial, as instituições financeiras menores. Nas situações em que serviços financeiros sujeitos a isenção são prestados para consumidores finais, o valor adicionado correspondente ao serviço financeiro acaba por não ser tributado, ficando o encargo tributário limitado ao "IVA oculto", o que favorece o consumo de serviços financeiros em comparação com

outros bens e serviços, em detrimento da neutralidade. Em suma, a isenção do IVA para serviços financeiros gera a subtributação das operações financeiras finais e a sobretributação das operações financeiras intermediárias, estimulando o crédito para consumo e desestimulando o crédito para investimento[7].

A definição do que constitui serviço financeiro isento tem se revelado uma questão complexa. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem enfatizado que as isenções previstas no art. 135 devem ser interpretadas restritivamente, uma vez que representam exceções ao princípio geral de incidência do IVA.

Um caso emblemático é o Sparekassernes Datacenter (SDC), julgado pelo TJUE em 1997 (Processo C-2/95)[8]. O TJUE estabeleceu que as transações isentas são definidas de acordo com sua natureza, e não segundo a pessoa que as fornece ou recebe. Para que um serviço seja caracterizado como transação isenta, deve constituir um todo distinto, cumprindo efetivamente as funções específicas e essenciais de um serviço financeiro. Para transações concernentes a transferências de fundos e operações com valores mobiliários, os serviços prestados devem envolver alterações na situação jurídica e financeira das partes envolvidas.

Este último critério tornou-se central na jurisprudência subsequente. Em decisões recentes, como DPAS Ltd (Processo C-5/17)[9], os tribunais têm aplicado interpretação estreita desse requisito, exigindo que o prestador do serviço efetivamente execute a transferência ou alteração, não sendo suficiente a mera "causação".

Uma questão particularmente intrincada diz respeito a atividades que, embora não expressamente listadas no art. 135, situam-se no "ecossistema" dos serviços financeiros arrolados. Em alguns casos, o TJUE tem reconhecido a aplicabilidade da isenção a tais atividades auxiliares, em nome do princípio da neutralidade. Em Abbey National (Processo C-169/04)[10], o TJUE reconheceu que a gestão de fundos de investimento especiais abrange serviços executados por gestor terceiro, desde que constituam um todo distinto e sejam específicos e essenciais.

Contudo, os limites dessa extensão permanecem nebulosos. No caso Aspiro (Processo C-40/15)[11], o TJUE decidiu que serviços de gestão de sinistros prestados por terceiros a seguradoras não se qualificam como serviços relacionados a seguros, uma vez que não envolviam a captação de clientes ou a introdução destes à seguradora.

Essa incerteza quanto aos contornos da isenção gera custos de conformidade e litígios. As instituições financeiras enfrentam dificuldades em determinar, *ex ante*, se determinadas atividades serão consideradas isentas ou tributadas. A multiplicação de processos judiciais evidencia a insuficiência de clareza normativa.

Além dos desvios de neutralidade expostos, a isenção gera problemas de praticabilidade. Como os prestadores de serviços financeiros isentos frequentemente também realizam atividades tributadas ou exportam serviços, é necessário estabelecer critérios de imputação (*apportionment*) para definir quais créditos devem ser estornados. Como muitos bens e serviços adquiridos pelos bancos são insumos de atividades tributadas e isentas, trata-se de desafio nada trivial, gerando frequentes disputas entre fisco e contribuinte[12].

Em síntese, a tributação de serviços financeiros pelo IVA na União Europeia permanece como um dos desafios mais complexos da política tributária contemporânea. O regime de isenção estabelecido pela Diretiva IVA, embora justificado por considerações de praticabilidade e prevenção de arbitragens, gera distorções significativas de neutralidade. A jurisprudência do TJUE tem procurado balancear a interpretação restritiva das isenções com o reconhecimento de que atividades específicas e essenciais no ecossistema financeiro podem merecer tratamento isonômico. Contudo, os critérios desenvolvidos têm gerado interpretações divergentes e litígios recorrentes, evidenciando a necessidade de reformas que exigirão consenso entre Estados-membros com interesses distintos sobre a matéria.

1.2. A experiência pioneira da África do Sul na tributação de serviços financeiros

A África do Sul representa uma experiência pioneira na tributação de serviços financeiros pelo IVA. A transição do Imposto Geral sobre Vendas (GST)

para o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) na África do Sul, implementada formalmente em 1991 após as recomendações da Comissão Margo em 1986[13], foi um momento crucial na história fiscal do País. Conquanto o País tenha adotado a abordagem da isenção para serviços financeiros, seguindo a sistemática da União Europeia, o País, seguindo recomendação da Comissão Katz, inovou ao promover, em outubro de 1996, alterações legislativas que introduziram a tributação de praticamente todos os serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões explícitas[14].

A legislação sul-africana estabelece que o fornecimento de serviços financeiros é isento de IVA, mas, de modo engenhoso, define a maior parte desses serviços como aqueles fornecidos sem tarifas explícitas. Dessa forma, os serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões passaram a estar sujeitos à tributação pelo IVA, mantendo-se isentos apenas os serviços de intermediação financeira e outros serviços financeiros remunerados por margem.

Essa abordagem sul-africana, que pode ser denominada de isenção limitada, apresenta vantagens significativas quando comparada com o modelo de isenção ampla da União Europeia. Ao tributar os serviços remunerados por tarifas e comissões explícitas, o sistema sul-africano reduz substancialmente as distorções econômicas características da isenção. Especificamente, mitiga-se o problema da sobretributação e da cumulatividade nas operações intermediárias, nas quais o IVA não recuperável incidente sobre os insumos adquiridos pelas instituições financeiras acaba sendo incorporado ao custo dos serviços prestados a outras empresas da cadeia produtiva[15]. Concomitantemente, reduz-se o grau de subtributação nas operações finais, uma vez que os serviços remunerados por tarifas explícitas passam a suportar adequadamente o ônus tributário quando destinados a consumidores finais.

Ademais, a tributação dos serviços remunerados por tarifas e comissões contribui para mitigar os severos problemas de demarcação conceitual que afligem o sistema europeu. Conforme exposto na Seção precedente, a delimitação do escopo da isenção na União Europeia gera considerável insegurança jurídica e dá ensejo a frequentes disputas judiciais sobre a

qualificação de determinados serviços como financeiros ou não financeiros. Ao tributar os serviços remunerados por tarifas explícitas independentemente de sua classificação como financeiros ou não financeiros, o modelo elimina a dificuldade de demarcação dos fatos da realidade para aplicação da norma tributária, uma vez que todos os fornecimentos remunerados explicitamente ficam sujeitos ao mesmo tratamento tributário.

Não obstante esses méritos evidentes, o sistema sul-africano não está isento de imperfeições relevantes. A principal crítica a essa abordagem reside na criação de um tratamento tributário distinto entre serviços remunerados por tarifas e comissões explícitas, que são tributados, e serviços remunerados por margem, que permanecem isentos. Essa diferenciação é potencialmente problemática porque as instituições financeiras prestam rotineiramente ao mesmo cliente tanto serviços remunerados por margem quanto serviços remunerados por tarifas e comissões. A existência de tratamentos tributários distintos para modalidades alternativas de remuneração cria incentivos para que as instituições financeiras manipulem a estrutura de suas operações, transferindo valor de um tipo de remuneração para outro, de modo a obter o tratamento tributário mais favorável.

Schenk e Zee destacam que, sob o modelo sul-africano, as instituições financeiras possuem incentivo para "empacotar" (*bundle*) os serviços remunerados por tarifas explícitas fornecidos a consumidores finais com outros serviços isentos, de modo a beneficiar-se da isenção aplicável às tarifas implícitas[16]. Essa prática tem gerado disputas entre fisco e contribuintes. Convém mencionar o célebre caso Capitec Bank Ltd vs. CSARS, julgado pela Corte Constitucional Sul Africana em abril de 2024. No caso, o Tribunal reconheceu que a cobertura de seguro atrelada ao empréstimo (*loan cover*) é um *mixed supply*: fornecida no curso de uma atividade única de concessão de crédito, que tem duas componentes pelo art. 2(1) da VAT Act: isenta (juros) e tributável (taxas).

Ademais, o sistema pode ensejar distorções concorrenciais entre diferentes tipos de instituições financeiras, na medida em que algumas tradicionalmente operam com maior ênfase em tarifas explícitas do que outras, mesmo quando oferecem serviços similares. Com efeito, serviços financeiros remunerados por

margem e aqueles remunerados por tarifas e comissões frequentemente constituem bens substitutos do ponto de vista econômico. A intercambialidade entre essas formas de remuneração é uma característica estrutural do mercado financeiro: uma mesma instituição pode optar, em função de condições de mercado ou estratégias comerciais, por remunerar-se mediante cobrança explícita de tarifas ou mediante ajuste das taxas de juros de suas operações ativas e passivas. Tratamentos tributários distintos para esses bens substitutos geram distorções de neutralidade, na medida em que podem influenciar indevidamente as decisões de estruturação de produtos e serviços por parte das instituições financeiras, bem como as escolhas de consumo por parte dos tomadores de serviços.

A literatura acadêmica tem se dedicado à análise dos méritos e defeitos do modelo sul-africano. De la Feria e Walpole, em estudo comparativo entre os sistemas da União Europeia e da Austrália, fazem referência ao modelo sul-africano como exemplo de abordagem intermediária entre a isenção ampla e a tributação mais abrangente. Os autores reconhecem que a tributação de serviços remunerados por tarifas explícitas reduz as distorções características da isenção, mas apontam a permanência de problemas relacionados ao rateio de créditos de IVA entre fornecimentos tributados e isentos, bem como os riscos de arbitragem tributária decorrentes da diferenciação de tratamento[17]. Næss-Schmidt, Heebøll e Lund, por sua vez, em estudo elaborado pela Copenhagen Economics, sustentam que a abordagem sul-africana, embora represente avanço em relação à isenção pura, ainda deixa espaço para distorções econômicas significativas. Os autores argumentam que a solução ideal envolveria a tributação abrangente de todos os serviços financeiros, tanto aqueles remunerados por tarifas quanto aqueles remunerados por margem, mediante metodologias apropriadas de mensuração da base de cálculo[18].

Convém ressaltar que o modelo sul-africano não elimina os custos administrativos e de conformidade inerentes ao rateio de créditos de IVA entre fornecimentos tributados e isentos. As instituições financeiras que prestam tanto serviços tributados quanto isentos devem calcular a porção do imposto incidente sobre seus insumos que pode ser apropriada como crédito, o que demanda sistemas de contabilidade e controle relativamente sofisticados. A

complexidade desse cálculo tende a aumentar proporcionalmente à diversidade de linhas de produtos e atividades das instituições financeiras.

Em síntese, a experiência sul-africana demonstra que a tributação de serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões constitui aprimoramento relevante em relação ao modelo de isenção ampla adotado pela União Europeia, reduzindo distorções de cumulatividade e problemas de demarcação conceitual. Todavia, a manutenção da isenção para serviços remunerados por margem preserva distorções de neutralidade significativas, criando incentivos para arbitragem tributária e tratamento diferenciado para bens substitutos. Essa constatação reforça a importância de se buscar soluções mais abrangentes que possibilitem a tributação adequada de todos os serviços financeiros, independentemente de sua forma de remuneração, objetivo que permanece como um dos principais desafios na concepção de sistemas modernos de IVA.

2. O regime tributário dos serviços financeiros no Brasil: da sistemática pré-Reforma à nova arquitetura

2.1. O tratamento tributário das tarifas e comissões no sistema anterior à EC n. 132/2023: ISS e PIS/Cofins

Esta Seção analisa a incidência do ISS, do PIS e da Cofins sobre os serviços financeiros, com foco nas dificuldades históricas de enquadramento tributário e nas transformações doutrinárias e jurisprudenciais. Para alcance desse objetivo, é de suma importância um olhar crítico sobre a natureza jurídica desses serviços e os desafios de sua tributação nas últimas décadas, considerando a complexidade do sistema financeiro e a sobreposição de competências tributárias. É o que veremos a seguir.

A remuneração por tarifas e comissões ocasiona debates sobre a correta incidência de tributos como o ISS (municipal) e as contribuições federais PIS e Cofins. A complexidade se acentua diante da incidência de mais de um tributo sobre uma mesma realidade econômica e da dificuldade de definição da base de cálculo e da natureza jurídica dessas realidades.

O ISS, o primeiro objeto de análise, incide sobre a prestação de serviços

listados na Lei Complementar n. 116/2003, incluindo, no item 15 e respectivos subitens, os serviços relacionados ao setor bancário ou financeiro.

É importante destacar que o art. 2º, inciso III, da Lei Complementar n. 116/2003 exclui da base de cálculo do ISS "o principal, juros e acréscimos moratórios relativos a operações de crédito realizadas por instituições financeiras". Essa exclusão significa que o ISS não incide sobre a margem financeira (*spread*) das operações de crédito, mas incide sobre os serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões explícitas. Conquanto os termos "tarifa" e "comissão" não constem expressamente da lista anexa à LC n. 116/2003, os serviços remunerados dessas formas são enquadrados nos subitens do item 15, que descrevem diversos serviços prestados por instituições financeiras.

Contudo, a delimitação entre o que é serviço para fins de ISS e o que é atividade-meio ou atividade-fim da instituição financeira gerou insegurança jurídica e contencioso tributário no decorrer dos anos. As decisões oscilaram até a consolidação de que serviços como emissão de boletos, análise de crédito, manutenção de conta, entre outros, são passíveis de tributação pelo ISS[19]. Segundo Harada, "a prestação de serviços por instituições financeiras, quando não se confunde com operações de crédito, deve ser tributada pelo ISS, desde que prevista na lista anexa à LC 116/2003"[20].

Quanto à incidência tributária federal, as contribuições ao PIS e à Cofins incidem sobre a receita bruta das instituições financeiras, conforme o art. 195, inciso I, da Constituição Federal. No setor financeiro, diversamente do regime geral dessas contribuições, aplica-se regime especial e cumulativo, com alíquota conjunta de 4,65% (PIS 0,65% e Cofins 4%).

Esse regime especial das instituições financeiras distingue-se do regime geral do PIS e da Cofins em dois aspectos fundamentais. Primeiro, no regime geral, as empresas tributadas pelo lucro real ficam sujeitas ao regime não cumulativo, com alíquotas mais elevadas (PIS 1,65% e Cofins 7,6%) e direito ao crédito sobre aquisições, enquanto as empresas do lucro presumido ficam no regime cumulativo, com alíquotas menores (PIS 0,65% e Cofins 3%) e sem direito a crédito. As instituições financeiras, por sua vez, independentemente de sua

forma de apuração do imposto de renda, sujeitam-se ao regime cumulativo com alíquota de 4,65%, sem direito ao creditamento, com dedução da base de cálculo de diversas despesas operacionais (que não são aquisições de bens e serviços), de modo que a base de cálculo reflete a margem da instituição.

Segundo, o regime especial do PIS e da Cofins do setor financeiro possui enquadramento subjetivo, ou seja, o critério de enquadramento no regime é a qualificação jurídico-regulatória do contribuinte, conforme rol taxativo previsto no § 6º do art. 3º da Lei n. 9.718/1998, que enumera bancos comerciais, bancos de investimentos, bancos de desenvolvimento, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, sociedades corretoras, distribuidoras de títulos e valores mobiliários, empresas de arrendamento mercantil, cooperativas de crédito, empresas de seguros privados e de capitalização, entre outras. O enquadramento não se dá pelas operações realizadas, mas sim pela natureza jurídica da entidade.

Essa sistemática gera distorções significativas, na medida em que a mesma operação – ou operações que concorrem entre si (i.e., bens substitutos) – fica sujeita a regimes tributários e cargas tributárias distintas, a depender da qualificação jurídica do prestador. Por exemplo, uma operação de crédito realizada por instituição financeira tradicional sujeita-se ao PIS/Cofins à alíquota de 4,65%, enquanto operação similar realizada por *fintech* não enquadrada no rol do § 6º do art. 3º da Lei n. 9.718/1998 pode sujeitar-se ao regime não cumulativo ou cumulativo geral, com alíquotas e sistemáticas diversas. Esse tratamento diferenciado contraria os princípios da capacidade contributiva e da neutralidade tributária, gerando distorções concorrenciais no mercado financeiro.

Historicamente, a tributação dos serviços financeiros enfrentou: falta de clareza normativa sobre o que constitui serviço financeiro; potencial sobreposição tributária entre ISS e IOF; dificuldade de segregação entre receitas de intermediação e receitas de prestação de serviços; e oscilação jurisprudencial quanto à natureza das receitas. Doutrinadores como Misabel Derzi[21] e Heleno Taveira Tôrres[22] destacam a necessidade de segurança jurídica e sistematização normativa, defendendo a adoção de critérios objetivos para a tributação de serviços financeiros. Segundo Barreto, “a tributação dos serviços

financeiros deve observar a materialidade da prestação, distinguindo-se da intermediação financeira típica das operações de crédito"[23].

Ademais, verifica-se que o PIS e a Cofins incidem sobre a totalidade da receita bruta das instituições financeiras, abrangendo tanto os serviços remunerados por margem quanto aqueles remunerados por tarifas e comissões explícitas. Ocorre que, conforme exposto, o ISS também incide sobre as tarifas e comissões, mas não sobre a margem financeira. Isso resulta em tributação mais gravosa para os serviços remunerados por tarifas e comissões explícitas, que sofrem a incidência cumulada de ISS (alíquota máxima de 5%, conforme o art. 8º, inciso II, da LC n. 116/2003) e PIS/Cofins (4,65%), ao passo que os serviços remunerados por margem sujeitam-se apenas ao PIS/Cofins.

Essa diferença de tratamento tributário entre as formas de remuneração dos serviços financeiros gera incentivos para que as instituições financeiras privilegiem a remuneração por margem em detrimento de tarifas e comissões explícitas, o que pode comprometer a transparência e a eficiência do sistema financeiro. Adicionalmente, a sistemática vigente conflita com o princípio da neutralidade tributária, na medida em que a carga tributária não deveria ser fator determinante na escolha da forma de remuneração dos serviços prestados.

Destarte, a Reforma Tributária introduzida pela Emenda Constitucional n. 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar n. 214/2025 busca corrigir as mencionadas distorções, com o objetivo de propagar a transparência, a neutralidade e a segurança jurídica nas relações entre fisco e instituições financeiras.

2.2. A nova sistemática introduzida pela EC n. 132/2023 e pela LC n. 214/2025: IBS e CBS

A reforma tributária sobre o consumo no Brasil foi implementada pela Emenda Constitucional n. 132/2023. Esta Emenda à Constituição instituiu o IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) e a CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços), tributos que se enquadram no tipo IVA (imposto sobre o valor adicionado) e que, ao final do período de transição, substituirão o ICMS, o ISS, o IPI, o PIS e a Cofins. No que concerne aos serviços financeiros, o texto constitucional prevê a existência de regime específico de tributação, nos termos

do art. 156-A, § 6º, II, da CF/1988.

O art. 10, I, da EC n. 132 define o que deve ser compreendido como serviços financeiros para fins da reforma tributária. O rol ali previsto é amplo e abrange diversas atividades do setor financeiro, incluindo tanto serviços remunerados por margem quanto serviços remunerados por tarifas e comissões. A questão da delimitação entre o regime geral e o regime específico, no tocante aos serviços remunerados por tarifas e comissões, revelou-se especialmente complexa, conforme se exporá a seguir.

O § 1º do art. 10 da EC n. 132 estabelece que:

> "§ 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;"

Esse dispositivo constitucional pode ser interpretado de pelo menos duas formas distintas. De um lado, poder-se-ia interpretar que todos os serviços remunerados por tarifas e comissões fornecidos por instituições financeiras bancárias ficariam necessariamente sujeitos ao regime geral do IBS e da CBS. De outro lado, uma interpretação alternativa conduziria à conclusão de que apenas aquelas tarifas e comissões que fossem caracterizadas como bancárias conforme a regulamentação do Banco Central ficariam necessariamente sujeitas ao regime geral.

O art. 10, § 1º, II, da EC n. 132, por sua vez, prevê uma trava de carga tributária para as operações de crédito das instituições financeiras bancárias, por pelo menos cinco anos. Essa trava resulta em uma alíquota significativamente mais baixa do que aquela do regime geral. A alíquota de referência do regime geral está estimada em 28% pelo estudo técnico do Ministério da Fazenda, ao passo que a alíquota calculada conforme a trava do art. 10, § 1º, II, da EC n. 132 é de 12,5% a partir de 2033, após o encerramento do período de transição tributária da reforma.

Essa expressiva diferença de carga tributária impôs um enorme desafio para o legislador complementar estabelecer a demarcação adequada entre as operações que estariam no regime geral e aquelas que estariam no regime

específico. Esse desafio é ainda mais agudo tendo em conta o princípio da neutralidade, consagrado no art. 156-A, § 1º, da CF/1988, que constitui a principal diretriz principiológica do IBS e da CBS. A demarcação inadequada entre os regimes poderia gerar distorções concorrenciais significativas, comprometendo a neutralidade tributária que se pretende alcançar com a reforma.

A Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025, que regulamenta o IBS e a CBS, adotou a segunda das interpretações acima expostas. O art. 184 da LC 214 regula o disposto no art. 10, § 1º, I, da EC n. 132, estabelecendo o seguinte:

> "Art. 184. Ficam sujeitos ao regime geral do IBS e da CBS os serviços remunerados por tarifas e comissões, relacionados a contas de depósito à vista, contas de poupança e contas de pagamento, prestados por instituições financeiras e por instituições de pagamento autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, bem como os demais serviços por elas prestados que não estejam compreendidos entre os serviços financeiros relacionados nos incisos do *caput* do art. 182 desta Lei Complementar.
>
> § 1º Considera-se conta de pagamento a conta detida em nome de um ou mais titulares e utilizada para a execução de transações de pagamento, não caracterizada como depósito à vista ou poupança, mantida, direta ou indiretamente, por instituição de pagamento autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil, por meio da qual podem ser realizados saques, aportes, pagamentos e recebimentos, nos termos da regulamentação do Banco Central do Brasil.
>
> § 2º Para fins do disposto neste artigo, equiparam-se às contas de depósito à vista as contas de depósito em moeda estrangeira e as contas de depósito à vista mantidas em instituições financeiras no exterior."

A solução legislativa adotada foi apropriada, como será demonstrado na seção seguinte deste artigo. O dispositivo exemplifica os serviços remunerados por tarifas e comissões exclusivamente bancários, que ficam sujeitos ao regime geral, sendo esses serviços relacionados com contas de depósito à vista e contas de poupança. Essas atividades são, de fato, exclusivas de bancos, conforme o marco regulatório vigente no Brasil. O art. 184 prevê ainda, em seu § 2º, que serviços relacionados a contas de pagamento, que concorrem com as contas bancárias – constituindo bens substitutos no sentido econômico –, também ficam sujeitos ao regime geral. Essa extensão é essencial para preservar a neutralidade concorrencial entre instituições bancárias e instituições de pagamento.

É interessante observar que os serviços listados no art. 184 da LC n. 214, tanto os serviços bancários quanto aqueles prestados pelas instituições de pagamento, não estão arrolados como serviços financeiros no art. 182 da LC n. 214, que define o escopo dos serviços financeiros sujeitos ao regime específico. Poder-se-ia interpretar, portanto, que, mesmo na ausência do art. 184, tais serviços já estariam no regime geral de qualquer forma, simplesmente por não serem qualificados como serviços financeiros nos termos da LC n. 214. Ao que parece, o verdadeiro teor normativo do art. 184 é sujeitar ao regime específico todos os demais serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões que se enquadrem no rol do art. 182, sejam eles fornecidos por instituições financeiras bancárias ou por qualquer outro contribuinte.

O art. 198 da LC n. 214, por sua vez, estabelece a regra de apropriação de crédito pelos adquirentes dos serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões listados nos incisos I a V do art. 182 e sujeitos ao regime específico. A regra é, em essência, idêntica àquela do regime geral do IBS e da CBS, permitindo o creditamento integral do tributo incidente sobre a aquisição desses serviços. Depreende-se que esses serviços foram submetidos ao regime específico tão somente para sujeitarem-se à mesma alíquota aplicável às operações de crédito, que foi fixada a partir da trava constitucional acima mencionada. No restante, seu tratamento tributário é análogo ao do regime geral, com o objetivo de evitar a indesejável distinção de carga tributária entre serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões e aqueles remunerados por margem, tendo em vista a intercambialidade existente entre eles. A propósito, a intercambialidade entre serviços remunerados por margem e por tarifas é uma característica estrutural do mercado financeiro, em que um mesmo serviço pode ser prestado sob diferentes formas de remuneração a depender do desenho do produto e das condições de mercado.

Ressalte-se que há diversos outros serviços remunerados por tarifas e comissões enquadrados como serviços financeiros nos termos do art. 182 da LC n. 214, como a gestão e administração de fundos de investimentos, as atividades de administradoras de mercados organizados, de infraestruturas de mercado financeiro e de depositárias centrais, bem como os serviços relacionados a ativos virtuais, por exemplo. O regime específico aplicável a esses serviços também é

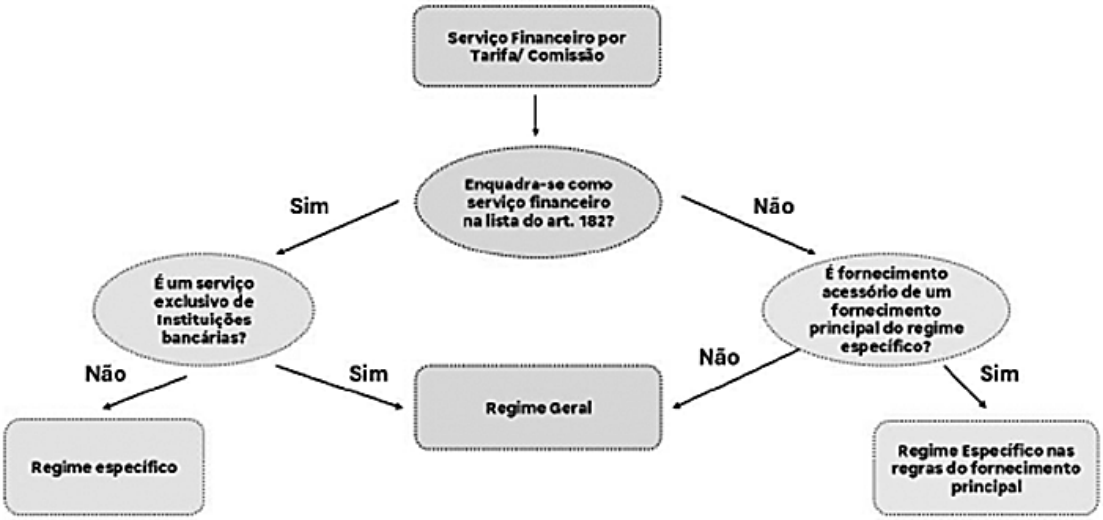
bastante semelhante ao do regime geral no que tange às regras de creditamento e à não cumulatividade, mas aplica-se a alíquota reduzida característica do regime específico.

Nesse contexto, é importante destacar a regra geral de acessoriedade estabelecida no art. 7º da LC n. 214. Esse dispositivo prevê que fornecimentos que sejam acessórios – ou seja, que constituam condição ou meio para outro fornecimento, considerado principal – seguem o tratamento tributário do fornecimento principal. Portanto, caso um serviço remunerado por tarifa ou comissão enquadrado no regime geral do IBS e da CBS seja condição ou meio para um serviço sujeito ao regime específico, mesmo que este último seja remunerado por margem, o tratamento tributário a ser seguido é o do regime específico aplicável ao fornecimento principal. Por exemplo, tarifas de análise de crédito, que são condição para a concessão de uma operação de crédito, devem seguir o tratamento tributário da própria operação de crédito, inclusive para fins de apropriação de crédito pelo adquirente, devendo ser observadas as regras específicas de creditamento previstas no art. 194 da LC n. 214.

Nesse contexto, mencione-se que o Brasil está convergindo para as normas contábeis internacionais aplicáveis às instituições financeiras, em especial a IFRS 9 (*International Financial Reporting Standard 9*), mediante a adoção do Cosif convergente. A convergência está sendo operacionalizada por meio da Resolução CMN n. 4.966/2021, que harmoniza o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (Cosif) aos padrões internacionais estabelecidos pela IFRS 9, com vigência a partir de janeiro de 2025. Conforme essas normas, os custos e as receitas de originação de instrumentos financeiros, incluindo as tarifas cobradas em operações de crédito, devem ser apropriados ao longo da vida da operação por meio do método da taxa efetiva de juros. Esse método consiste em incorporar tais tarifas ao cálculo da Taxa de Juros Efetiva da Operação (TJEO), que é a taxa de desconto que iguala o valor presente dos fluxos de caixa futuros ao valor inicial do instrumento financeiro. Na prática, isso significa que as tarifas de operações de crédito passam a ser contabilizadas como componente dos juros, sendo reconhecidas no resultado pelo método do custo amortizado ao longo do prazo da operação, em vez de serem reconhecidas integralmente no momento de sua cobrança. A regra de

acessoriedade do art. 7º da LC n. 214 conduz a um alinhamento da regra tributária do IBS e da CBS com o novo padrão contábil.

Em suma, conforme a LC n. 214, se um serviço remunerado por tarifa ou comissão for enquadrado como serviço financeiro nos termos do art. 182, ele fica sujeito ao regime específico, exceto se for serviço exclusivamente bancário, caso em que fica sujeito ao regime geral. Por outro lado, se um serviço remunerado por tarifa ou comissão não for listado no art. 182 – não se qualificando, portanto, como serviço financeiro –, ele fica sujeito ao regime geral. Todavia, se esse serviço não financeiro for acessório (condição ou meio) de um fornecimento principal enquadrado no regime específico, ele também será abrangido pelo regime específico em função da regra de acessoriedade. Vide esquema a seguir:



2.3. Análise comparativa

Não obstante os malefícios das isenções do IVA sejam amplamente reconhecidos na literatura especializada, a esmagadora maioria dos países do mundo adotam a isenção para os serviços financeiros, gerando sobretributação do crédito para investimento e subtributação do crédito para consumo. O escopo dessa isenção varia consideravelmente entre jurisdições. No modelo da União Europeia, que serve de paradigma para a maior parte dos sistemas de IVA no mundo, a isenção alcança amplitude considerável, abarcando não apenas os serviços financeiros remunerados por margem, cuja tributação

envolve reconhecidas dificuldades técnicas, mas também diversos serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões explícitas. Essa extensão da isenção às tarifas e comissões, conforme exposto na Seção 1.1, decorre da preocupação com possíveis arbitragens tributárias, tendo em vista a intercambialidade entre as formas de remuneração dos serviços financeiros. Outros países, a exemplo da África do Sul, adotam escopo mais restrito para a isenção, tributando os serviços remunerados por tarifas e comissões pela alíquota padrão do IVA, mantendo isentos apenas os serviços remunerados por margem. Os serviços financeiros remunerados por margem permanecem isentos na quase totalidade das jurisdições, havendo pouquíssimas exceções a essa regra[24]. O Brasil, com a reforma tributária introduzida pela EC n. 132, posicionou-se de forma pioneira ao instituir a tributação dos serviços financeiros remunerados por margem em regime não cumulativo, por meio do método da subtração aprimorado, assegurando a não tributação dos juros puros e estabelecendo mecanismos de creditamento que mitigam significativamente a cumulatividade[25].

Para além do desafio técnico de se tributar a margem dos serviços financeiros de modo não cumulativo, torna-se necessário examinar como melhor compatibilizar essa tributação com os princípios da neutralidade, da capacidade contributiva e da segurança jurídica. Sob essa perspectiva, é desejável que a tributação de serviços financeiros pelo IVA observe três critérios fundamentais.

Primeiro, não deve haver discriminação tributária entre os mesmos serviços quando fornecidos por contribuintes com status jurídico-regulatório diverso, de modo que o enquadramento tributário se fundamente na atividade praticada, e não no tipo de pessoa jurídica que a realiza.

Segundo, os serviços financeiros remunerados por margem e aqueles remunerados por tarifas e comissões devem ser submetidos à mesma carga tributária, evitando-se tratamentos distintos para bens substitutos do ponto de vista econômico.

Terceiro, os serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões e os serviços não financeiros devem sujeitar-se à mesma carga tributária,

preservando-se a neutralidade entre setores econômicos distintos.

Na hipótese de isenção (ou também de alíquota zero) aos serviços remunerados por margem, situação verificada em praticamente todas as jurisdições do mundo, o atendimento simultâneo aos três critérios revela-se impossível. Com efeito, os serviços não financeiros serão, necessariamente, tributados pelo IVA, de modo que qualquer tentativa de equiparação de tratamento tributário entre serviços financeiros remunerados por margem, serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões, e serviços não financeiros implicaria a tributação de todos esses serviços. Ocorre que, diante da isenção dos serviços remunerados por margem, essa equiparação integral torna-se inviável, restando ao legislador optar por qual dos critérios privilegiar, ciente de que algum deles será necessariamente violado.

No modelo da União Europeia, conforme analisado na Seção 1.1, além da amplitude considerável da isenção, que potencialmente alcança tanto serviços financeiros remunerados por margem quanto aqueles remunerados por tarifas e comissões, gerando elevada cumulatividade no sistema, verifica-se a violação do terceiro critério acima enunciado. Os serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões e os serviços não financeiros recebem tratamentos tributários radicalmente distintos: os primeiros estão sujeitos à isenção, ao passo que os últimos se sujeitam à tributação pelo IVA. Essa diferenciação de tratamento, como já exposto, gera insegurança jurídica e propicia disputas em torno da classificação de atividades como serviços financeiros, sujeitos a isenção, ou não financeiros, sujeitos à tributação. A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia demonstra a dificuldade de se estabelecer critérios claros e objetivos para essa demarcação, multiplicando-se os casos em que a caracterização de determinados serviços como financeiros ou não financeiros mostra-se controversa. Essa indefinição conceitual compromete a segurança jurídica e onera tanto contribuintes quanto administrações tributárias com custos de conformidade e contencioso.

Na experiência sul-africana, objeto de análise na Seção 1.2, a isenção possui escopo mais reduzido, circunscrevendo-se aos serviços remunerados por margem, enquanto os serviços remunerados por tarifas e comissões sujeitam-se à alíquota padrão do IVA. Essa delimitação mais restrita diminui a

cumulatividade do sistema em comparação com o modelo europeu. Ademais, tendo em vista que a forma de remuneração dos serviços financeiros constitui um critério de demarcação mais claro e objetivo do que a classificação das atividades como financeiras ou não financeiras, os problemas de definição conceitual e as disputas judiciais deles decorrentes mostram-se menos acentuados. Não obstante esses méritos, o modelo sul-africano viola o segundo critério anteriormente mencionado, na medida em que serviços financeiros remunerados por margem e serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões recebem tratamentos tributários díspares: os primeiros são isentos, ao passo que os últimos são tributados. Essa distinção mostra-se problemática porque, conforme já salientado, serviços remunerados por margem e por tarifas e comissões frequentemente constituem bens substitutos no sentido econômico. A intercambialidade entre essas formas de remuneração representa característica estrutural do mercado financeiro, no qual as instituições podem optar, em função de condições de mercado ou estratégias comerciais, por exemplo, por remunerar-se mediante cobrança explícita de tarifas ou mediante ajuste das taxas de juros de suas operações. Tratamentos tributários distintos para essas modalidades de remuneração contrariam o princípio da neutralidade, na medida em que podem influenciar indevidamente as decisões de estruturação de produtos e serviços por parte das instituições financeiras. Ademais, abrem-se oportunidades de arbitragem tributária, permitindo que os prestadores de serviços financeiros optem por cobrar pacotes de serviços de seus clientes da forma que mais lhes convenha: como tarifa ou comissão explícita quando o adquirente for contribuinte do IVA, minimizando o impacto da tributação mediante o creditamento pelo tomador; e por margem quando o adquirente não for contribuinte do IVA, valendo-se da isenção.

O sistema tributário brasileiro anterior à reforma tributária, além de tributar os serviços financeiros remunerados por margem em regime cumulativo por meio do PIS e da Cofins, na contramão das boas práticas internacionais de tributação do consumo, não atendia a nenhum dos três critérios acima enumerados. O regime do PIS e da Cofins incidente sobre o setor financeiro observa critérios eminentemente subjetivos, dependendo do status jurídico-regulatório da entidade prestadora dos serviços, e não da atividade

efetivamente praticada, em flagrante violação do primeiro critério. Instituições financeiras sujeitam-se a regras específicas de tributação pelo PIS e pela Cofins, independentemente de prestarem serviços financeiros ou não financeiros, enquanto entidades não caracterizadas como instituições financeiras submetem-se ao regime geral, ainda que prestem serviços de natureza financeira. No tocante ao segundo critério, os serviços remunerados por tarifas e comissões são tributados de forma mais gravosa do que aqueles remunerados por margem. Os primeiros sujeitam-se tanto ao PIS e à Cofins quanto ao ISS, ao passo que os últimos submetem-se apenas ao PIS e à Cofins. Essa diferenciação de tratamento tributário gera distorções de neutralidade e incentivos à estruturação das operações de modo a minimizar a carga tributária. Quanto ao terceiro critério, o setor financeiro possui regime de PIS e Cofins substantivamente diverso daquele aplicável aos demais setores econômicos, como exposto na Seção 2.1. Essa diversidade de regimes compromete a neutralidade e a isonomia tributária entre setores econômicos.

No Brasil, com a reforma tributária, haveria, em tese, a possibilidade de atendimento simultâneo aos três critérios, não fosse a trava de carga tributária prevista no art. 10, § 1º, II, da EC n. 132. Essa disposição constitucional estabelece que, em relação às instituições financeiras bancárias, a alíquota do IBS e da CBS a ser aplicada sobre as operações de crédito deve ser calculada de modo a que a carga tributária sobre essas operações não exceda aquela verificada no sistema anterior à reforma, composta pelo PIS, pela Cofins e pelo resíduo tributário dos tributos que serão extintos pela reforma. Tendo em vista que a alíquota estimada para o regime geral do IBS e da CBS situa-se em torno de 28%, após o encerramento do período de transição, ao passo que a trava constitucional implica uma alíquota de 12,5%, observa-se que a diferença é expressiva. Com a tributação dos serviços remunerados por margem em regime não cumulativo, mediante o método da subtração aprimorado previsto na LC n. 214, seria tecnicamente viável impor a mesma carga tributária para serviços financeiros remunerados por margem, por tarifas e comissões, e serviços não financeiros. Ocorre que a trava constitucional inviabiliza essa equiparação integral, forçando o legislador complementar a fazer escolhas sobre a alocação dos serviços entre o regime geral e o regime específico.

Além de prever a referida trava, o constituinte derivado estabeleceu, conforme já exposto, que o regime geral do IBS e da CBS se aplica às tarifas e comissões bancárias. Caso o legislador complementar tivesse adotado a interpretação de que todos os serviços remunerados por tarifas e comissões prestados por instituições financeiras bancárias deveriam estar necessariamente sujeitos ao regime geral, por mandamento constitucional, ter-se-ia, necessariamente, a violação do primeiro ou do segundo critério. Haveria violação do primeiro critério caso os mesmos serviços remunerados por tarifas e comissões fossem tributados no regime geral quando fornecidos por bancos e no regime específico, com alíquota reduzida, quando fornecidos por outros contribuintes. Alternativamente, haveria violação do segundo critério caso se optasse por impor a alíquota do regime geral também para os serviços remunerados por tarifas e comissões das empresas não bancárias que prestam serviços financeiros, gerando tratamento tributário distinto entre serviços financeiros remunerados por margem, sujeitos ao regime específico com alíquota de 12,5%, e serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões, sujeitos ao regime geral com alíquota estimada em torno de 28%.

A LC n. 214, em sentido diverso, adotou a interpretação de que apenas os serviços remunerados por tarifas e comissões exclusivamente bancários estariam obrigatoriamente sujeitos ao regime geral por força da EC n. 132. A partir dessa exegese, o art. 184 da LC n. 214 exemplifica os serviços remunerados por tarifas e comissões que devem permanecer no regime geral: aqueles relacionados a contas de depósito à vista e contas de poupança. Esses serviços são, de fato, exclusivos de instituições financeiras bancárias, conforme o marco regulatório vigente no Brasil, estabelecido pela Lei n. 4.595/1964 e pela regulamentação do Banco Central do Brasil. A LC n. 214 atribuiu o regime específico para todas as demais tarifas e comissões que se enquadrem como serviços financeiros nos termos do art. 182 da referida Lei Complementar, independentemente de serem prestados por instituições financeiras bancárias ou por outros contribuintes. Dessa forma, o tratamento tributário das operações passou a independer do status jurídico-regulatório do contribuinte, baseando-se na atividade efetivamente praticada. Em outras palavras, o enquadramento no regime específico tornou-se objetivo, e não subjetivo.

Assim, a LC n. 214 atende plenamente aos dois primeiros critérios anteriormente enunciados, mas acabou por violar o terceiro critério. Após a fase de transição, os serviços não financeiros estarão, em regra, sujeitos às alíquotas-padrão do IBS e da CBS, que devem aproximar-se de 28%, ao passo que os serviços financeiros, inclusive aqueles remunerados por tarifas e comissões, ficam sujeitos à alíquota de 12,5%, correspondente à trava constitucional.

Dada a impossibilidade de atendimento simultâneo de todos os critérios, imposta pela própria EC n. 132, entende-se que a escolha do legislador complementar foi acertada, por prestigiar em maior grau o princípio da neutralidade, consideradas as restrições impostas pelo próprio texto constitucional. O grau de intercambialidade entre serviços financeiros remunerados por margem e serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões parece ser maior do que aquele verificado entre serviços financeiros, de modo geral, e serviços não financeiros. Especialmente porque o rol de serviços financeiros constante do art. 182 da LC n. 214 é bastante abrangente, abarcando não apenas as operações de intermediação financeira propriamente ditas, mas também diversos outros serviços tipicamente prestados por participantes do mercado financeiro, tais como gestão e administração de fundos de investimentos, atividades de administradoras de mercados organizados, de infraestruturas de mercado financeiro e de depositárias centrais, bem como serviços relacionados a ativos virtuais. Essa amplitude do conceito de serviços financeiros adotado pela LC n. 214 reduz as possibilidades de que serviços economicamente similares recebam tratamentos tributários distintos em razão de classificação divergente como financeiros ou não financeiros. Por outro lado, a equiparação do tratamento tributário entre serviços financeiros remunerados por margem e aqueles remunerados por tarifas e comissões mostra-se essencial para preservar a neutralidade, tendo em vista a já mencionada intercambialidade entre essas formas de remuneração.

Não obstante, convém recordar que a trava de carga tributária da EC n. 132 vale apenas por cinco anos. Decorrido esse período, juridicamente, o legislador complementar pode adotar a aplicação das alíquotas padrão do IBS e da CBS (ou da alíquota de referência, havendo a necessidade de alíquota

nacionalmente uniforme) para o regime específico de serviços financeiros. Mencione-se que a LC n. 214, em seu art. 475, V, prevê que os regimes específicos do IBS e da CBS ficam sujeitos à avaliação quinquenal de eficiência, eficácia e efetividade, em consonância com a avaliação quinquenal obrigatória prevista na própria EC n. 132 (art. 9º, § 10) para os regimes diferenciados. A rigor, regimes específicos deveriam servir para compatibilizar determinadas atividades econômicas, de difícil tributação pelo IVA, com o IBS e a CBS, e não para estabelecer alíquotas favorecidas a setores específicos. Na hipótese de adoção da alíquota do regime geral para os serviços financeiros remunerados por margem, seria possível o atendimento dos três critérios acima mencionados, prestigiando de forma mais ampla os princípios da neutralidade, da capacidade contributiva e da segurança jurídica[26].

Conclusão

A tributação dos serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões representa um dos desafios mais complexos e relevantes dos sistemas de imposto sobre o valor agregado, situando-se na intersecção entre exigências de praticabilidade administrativa, imperativo de neutralidade econômica e busca de tratamento isonômico entre agentes econômicos. O presente estudo demonstrou que, embora os serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões não apresentem, por si mesmos, óbices técnicos significativos à tributação pelo IVA – equiparando-se, neste aspecto, a qualquer outro serviço não financeiro –, a intercambialidade estrutural entre as formas de remuneração dos serviços financeiros impõe desafios de política tributária que transcendem as questões puramente operacionais.

A análise comparativa dos sistemas da União Europeia e da África do Sul revelou abordagens distintas para enfrentar esse desafio. O modelo europeu, baseado na isenção ampla que alcança tanto serviços remunerados por margem quanto diversos serviços remunerados por tarifas e comissões, privilegia a uniformidade de tratamento entre as diferentes formas de remuneração, evitando oportunidades de arbitragem tributária. Contudo, essa opção implica elevada cumulatividade, gerando sobretributação das operações intermediárias e subtributação das operações finais, além de significativa insegurança jurídica

quanto à demarcação conceitual dos serviços financeiros. A experiência sul-africana, por sua vez, ao tributar os serviços remunerados por tarifas e comissões pela alíquota padrão do IVA enquanto mantém a isenção para os serviços remunerados por margem, reduz substancialmente a cumulatividade e os problemas de demarcação conceitual, mas cria tratamento tributário distinto para bens substitutos, abrindo espaço para arbitragens e distorções de neutralidade.

O Brasil, com a reforma tributária introduzida pela Emenda Constitucional n. 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar n. 214/2025, posicionou-se de forma pioneira ao instituir a tributação dos serviços financeiros remunerados por margem em regime não cumulativo, superando a principal dificuldade técnica que justifica a isenção na maioria das jurisdições. Essa inovação criaria, em tese, a possibilidade de atendimento simultâneo aos três critérios fundamentais para uma tributação neutra e isonômica: tratamento tributário independente do status jurídico-regulatório do contribuinte, equiparação de carga tributária entre serviços financeiros remunerados por margem e por tarifas e comissões, e uniformidade de tratamento entre serviços financeiros e não financeiros. Contudo, a trava de carga tributária estabelecida no art. 10, § 1º, II, da EC n. 132, que limita a alíquota aplicável às operações de crédito das instituições financeiras bancárias, inviabilizou essa equiparação integral, impondo ao legislador complementar escolhas sobre a alocação dos serviços entre o regime geral e o regime específico.

A solução adotada pela LC n. 214 mostrou-se apropriada dentro das restrições impostas pelo próprio texto constitucional. Ao estabelecer que apenas os serviços remunerados por tarifas e comissões exclusivamente bancários ficam sujeitos ao regime geral, enquanto os demais serviços financeiros remunerados por tarifas e comissões enquadrados no art. 182 da LC n. 214 submetem-se ao regime específico com alíquota reduzida, o legislador complementar privilegiou o atendimento aos dois primeiros critérios – equiparação de tratamento entre contribuintes com status jurídico-regulatório diverso e uniformidade de carga tributária entre as formas de remuneração dos serviços financeiros. Essa escolha justifica-se pelo maior grau de intercambialidade entre serviços financeiros remunerados por margem e por

tarifas e comissões, em comparação com a intercambialidade entre serviços financeiros e não financeiros, especialmente considerando o amplo escopo do conceito de serviços financeiros adotado pela LC n. 214.

Não obstante, resta violado o terceiro critério, relativo à equiparação de tratamento entre serviços financeiros e não financeiros, na medida em que os primeiros se sujeitam à alíquota de 12,5% enquanto os últimos se sujeitarão à alíquota estimada de 28%. Essa diferenciação merece reavaliação após o período de cinco anos de vigência obrigatória da trava constitucional. A própria LC n. 214 prevê avaliação quinquenal de eficiência, eficácia e efetividade dos regimes específicos. Decorrido o prazo de vigência obrigatória da trava, a adoção da alíquota padrão do IBS e da CBS para os serviços financeiros remunerados por margem permitiria o atendimento integral aos três critérios, prestigiando de forma mais ampla os princípios da neutralidade, da capacidade contributiva e da segurança jurídica que devem nortear os sistemas modernos de tributação sobre o consumo.

Referências

ÁFRICA DO SUL. Commission of Inquiry. *Report of the Commission of Inquiry into the Tax Structure of the Republic of South Africa*. Pretoria, 1986.

BARRETO, Paulo Ayres. *Tributação da receita bruta*: PIS e Cofins. São Paulo: Noeses, 2012.

COSTA, Alcides Jorge. *ICM na Constituição e na lei complementar*. São Paulo: Resenha Tributária, 1979.

DE LA FERIA, Rita; KREVER, Richard. Ending VAT exemptions: towards a post-modern VAT. *VAT exemptions*: consequences and design alternatives. The Hague: Kluwer Law International, 2013.

DE LA FERIA, Rita; WALPOLE, Michael. Options for taxing financial supplies in value added tax: EU VAT and Australian GST models compared. *International and Comparative Law Quarterly* v. 58, n. 4, out. 2009, p. 897-932.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *Direito tributário brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2018.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. São Paulo: Atlas, 2013.

KERRIGAN, Arthur. The elusiveness of neutrality – why is it so difficult to apply VAT to financial services? *International VAT Monitor* v. 21, n. 2, 2010, p. 103-112.

MELLO, Helio de. A tributação de serviços financeiros pelo IVA no Direito Comparado, na literatura e na reforma da tributação do consumo brasileira. *Revista Tributária e de Finanças Públicas* v. 159, 2024, p. 59-86.

MELLO, Helio de. A tributação de serviços financeiros pelo IVA no Direito Comparado, na literatura e na reforma da tributação do consumo brasileira. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; LUZES, Cristiano Araújo (org.). *Reforma tributária do consumo* – tributação dos serviços financeiros – IBS/CBS – LC 214. 1. ed. São Paulo: MP, 2025.

MELLO, Helio de. Entre a regra de Ramsey e a seletividade: uma defesa da alíquota única na tributação do consumo. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 159, 2023, p. 59-95.

NÆSS-SCHMIDT, Helge Sigurd; HEEBØLL, Christian; LUND, Christian. *Why and how to apply a Value Added Tax on financial services*. Copenhagen Economics, 2016.

SCHENK, Alan; ZEE, Howell. Financial Services and the Value-Added Tax. In: ZEE, Howell (ed.). *Taxing the Financial Sector*. International Monetary Fund, 2004.

TAIT, Alan A. *Value-added tax* – international practice and problems. International Monetary Fund: Washington, D.C., 1988.

TÔRRES, Heleno Taveira. Reforma Tributária e tributação de serviços financeiros. *Revista Direito Tributário Atual* v. 49. São Paulo: IBDT, 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processo C-2/95, Sparekassernes Datacenter (SDC) v. Skatteministeriet. Acórdão de 5 de junho de 1997.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processo C-5/17, HMRC v. DPAS Ltd. Acórdão de 21 de fevereiro de 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processo C-40/15, Aspiro SA

v. Ministre des Finances et des Comptes publics. Acórdão de 29 de setembro de 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processo C-169/04, Abbey National plc v. Commissioners of Customs & Excise. Acórdão de 4 de maio de 2006.

VAN BREDERODE, Robert F.; KREVER, Richard. Theories of consumption and the consequences of partial taxation of financial services. *VAT and financial services*: comparative law and economic perspectives, 2017.

Análise Comparativa do Princípio do Destino na Tributação do Consumo: uma Comparação entre Brasil, Canadá, México e União Europeia

Comparative Analysis of the Destination Principle in Consumption Taxation: a Comparison between Brazil, Canada, Mexico, and the European Union

João Batista Brandão Neto

Mestre em Direito Tributário pela USP. Especialista em Direito Tributário pelo IBDT. *E-mail*: joao.brandaonet@gmail.com.

Rodrigo Alexandre Lazaro Pinto

Doutorando pela Universidade de Coimbra. Mestre em Tributação Internacional pelo IBDT. *E-mail*: rodrigolazp@yahoo.com.br.

Leonardo Aguirra de Andrade

Professor do Mestrado do IBDT. Doutor e Mestre em Direito Tributário pela USP. *LL.M.* em Tributação Internacional pela Georgetown University. *E-mail*: leonardo.andrade@andrademaia.com.

Resumo

O artigo examina a aplicação do princípio do destino para fins da tributação do consumo no Brasil, no Canadá, no México e na União Europeia, a partir da análise das regras positivadas e dos precedentes judiciais sobre o tema. Conclui-se que há uma tendência de simplificação com a adoção do princípio do destino, embora existam diferenças relevantes entre as práticas das jurisdições examinadas, do ponto de vista dos modelos de federalismo, da densidade normativa, da complexidade das normas e das competências compartilhadas.

Palavras-chave: princípio do destino, tributação do consumo, análise comparada.

Abstract

This article examines the application of the destination principle for consumption taxation purposes in Brazil, Canada, Mexico, and the European Union, based on an analysis of codified rules and judicial precedents on the subject. It concludes that there is a trend towards simplification with the adoption of the destination principle, although there are significant differences between the practices of the jurisdictions examined, from the perspective of federalism models, normative density, the complexity of rules, and shared competences.

Keywords: destination principle, consumption taxation, comparative analysis.

Introdução

A Emenda Constitucional n. 132/2023 (relativa à reforma tributária do consumo) alterou um dos aspectos mais basilares da tributação do consumo no Brasil: a tributação deixa ser orientada pelo princípio da origem e passa a ser definida, como regra geral, pelo princípio do destino[1].

As disposições do art. 156-A, inciso VII, § 4º, inciso II, e § 5º, IV, indicam uma mudança estrutural relevante nesse contexto[2]. As referidas diretrizes constitucionais foram concretizadas por meio de diversos dispositivos da Lei Complementar n. 214/2025, dentre os quais se destaca o art. 11, que estabelece, como regra geral, que o "local da operação" corresponde ao local da entrega ou disponibilização do bem, ou ao local da prestação do serviço, critério que orienta a identificação do ente federativo titular da respectiva arrecadação tributária. Ou seja, como regra geral, o local onde está o consumidor é o local da operação. No entanto, o art. 11 da Lei Complementar n. 214/2025 adota diversos parâmetros de demarcação geográfica do consumidor, além de algumas exceções à referida regra geral. O tema se torna ainda mais desafiador considerando o aumento do número de operações on-line, que carecem de uma demarcação geográfica clara, e da complexidade das operações

envolvendo intangíveis ou serviços, cujos resultados são de difícil identificação material.

A partir disso, é oportuno formular algumas indagações científico-especulativas relevantes: como tem sido a experiência de outros países na aplicação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA)? E, em perspectiva comparada, teria o Brasil seguido as práticas internacionais ou implementado critérios inovadores? Esses questionamentos orientam a análise à luz do relatório da OCDE publicado em 2017, intitulado "International VAT/GST Guidelines", que dedica um capítulo para o princípio do destino e sua aplicação prática[3]. Os critérios gerais e as suas exceções nos parecem pontos de partida interessantes para aprofundar o exame do tema.

Para tanto, adota-se, no presente trabalho, um recorte para examinar a experiência do México, do Canadá e da Europa (tendo como referencial as suas normas diretivas), buscando responder às seguintes perguntas em cada jurisdição: (i) há um conceito de princípio do destino positivado ou construído a partir da jurisprudência? (ii) se sim, quais critérios adotados para essa definição e quais são as suas exceções? (iii) quais os desafios e as controvérsias identificadas na aplicação do princípio do destino? (iv) existe alguma forma de competição entre entes federativos subnacionais para atrair consumidores em decorrência da eficácia do princípio do destino?

Busca-se, no presente trabalho, reunir informações e materiais referentes aos referidos países para responder tais questões.

A escolha dessas jurisdições se justifica, no caso do Canadá e do México, pelo fato de esses países adotarem a estrutura de Estados Federativos e terem IVAs similares ao que foi adotado no Brasil. No caso da Europa, a pesquisa se justifica pelo tratamento dado pelas suas diretivas e a existência de países europeus com estrutura federativa e com IVAs, que guardam alguma proximidade com o IVA brasileiro.

1. O princípio do destino no Canadá

O Canadá é uma monarquia parlamentarista que adota, desde a Constituição de 1867, a estrutura de Estado Federal, sendo composto por: (i)

uma unidade central ("Governo Federal"); (ii) Províncias, que são análogas aos Estados no sistema federativo brasileiro; e (iii) governos locais, que possuem competências delegadas não previstas explicitamente na Constituição do Canadá[4].

A Constituição Canadense é bastante sucinta no que tange ao delineamento do Sistema Tributário Nacional, prevendo apenas que: (i) a imposição de tributos deve ocorrer por meio de Lei, com trâmite original a partir da Casa dos Comuns (*House of Commons*)[5]; (ii) a possibilidade de o Governo Federal instituir qualquer "modo ou sistema de tributação"[6]; (iii) competência para as Províncias instituírem tributos diretos, com a finalidade de arrecadar recursos para cumprimento de suas finalidades[7]; (iv) competência para as Províncias instituírem tributos sobre recursos naturais não renováveis ou sobre a produção de energia elétrica[8]; e (v) que as leis existentes antes da promulgação da Constituição atinentes à tributação do consumo e à tributação aduaneira permanecerão vigentes até a edição de nova legislação pelo Parlamento do Canadá[9].

A Constituição do Canadá não delimitou expressamente o âmbito material de tributação por parte de cada ente federado, como fez a Constituição do Brasil de 1988. Apesar de haver menção apenas à competência das Províncias para instituição de tributos diretos, considera-se que as Províncias possuem competência implícita para instituição de tributos indiretos, tanto que o art. 122 da Constituição Canadense prevê a manutenção da validade das legislações que tratam sobre *excise tax* ou *custom tax* existentes antes da promulgação da Constituição de 1867.

Por ser bastante sucinta no que diz respeito à matéria tributária, a Constituição do Canadá não prevê, também, uma base para identificação do local do fato gerador de eventuais tributos indiretos instituídos pelo Governo Federal ou pelas Províncias. Trata-se de uma diferença relevante em relação ao Brasil, em que a Emenda Constitucional n. 132/2023 expressamente previu, no inciso VII do art. 156-A, que o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) será cobrado pelo Estado e pelo Município de destino da operação.

Diante da ampla competência para instituição de tributos indiretos, cada

Província e o Governo Federal estabeleceram regimes diferentes de tributação do consumo e da produção, prevalecendo, no âmbito provincial, o *Retail Sales Tax* (RST), que era um tributo incidente na venda do produto ou prestação de serviço ao consumidor final, e, no âmbito federal, o *Manufacturer's Sales Tax* (MST), que era um tributo incidente apenas sobre a etapa de produção de bens.

Contudo, a partir de 1985, o Governo Federal instituiu, por meio do *Excise Tax Act (ETA)*, um tributo incidente sobre o valor agregado, denominado de Imposto sobre Bens e Serviços (*Goods and Services Tax – GST*).

O GST, assim como o IBS brasileiro, é um tributo que incide sobre cada etapa da cadeia de produção e consumo de bens e serviços, utilizando-se de sistema de creditamento amplo para onerar apenas o valor agregado em cada etapa do ciclo econômico. A melhor comparação, entretanto, seria com a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), já que se trata de tributo instituído pelo Governo Federal.

No âmbito das Províncias, como dito acima, era comum a adoção do RST. Contudo, o ETA previu a possibilidade de as Províncias firmarem acordos com o Governo Federal, para que este realize a arrecadação do tributo sobre valor agregado, compartilhando parte da receita arrecadada. Trata-se do chamado *Harmonized Sales Tax* (HST), que é regulamentado pelo *New Harmonized Value-added Tax System Regulations*.

Nem todas as Províncias adotaram o HST, tendo algumas instituído o próprio tributo provincial sobre valor agregado (*Provincial Sales Tax* – PST). Assim, o cenário atual é o seguinte:

i) Províncias participantes do HST: New Brunswick, Newfoundland and Labrador, Nova Scotia, Ontario e Prince Edward Island;

ii) Províncias não participantes do HST, mas que instituíram PST: British Columbia, Manitoba e Saskatchewan; e

iii) Províncias não participantes do HST, mas que não instituíram PST, ou seja, que não possuem tributo próprio sobre valor agregado: Alberta, Northwest Territories, Nunavut e Yukon.

Cabe destacar a situação do Quebec, que instituiu tributo próprio sobre valor agregado, o *Quebec Sales Tax* (QST), o qual é arrecadado pela própria Província em concomitância com o GST federal. O Governo Federal remunera a Província do Quebec pelo auxílio na administração e arrecadação do GST.

No que diz respeito ao GST, por se tratar de tributo federal, é irrelevante identificar em qual província foi praticado o fato gerador, já que a incidência é uniforme em todo o Canadá. Contudo, mostra-se necessário definir se o fato gerador foi praticado no Canadá ou no exterior. Nesse sentido, apesar de não haver uma previsão expressa elencando o "destino" como base para tributação das operações oneradas pelo GST, o ETA tem diversas disposições que elencam o local da prestação do serviço ou da entrega do bem como lugar da ocorrência do fato gerador.

O art. 142(1) do ETA prevê que o fornecimento de um bem ou a prestação de serviço deve ser considerado como ocorrendo no Canadá nas seguintes hipóteses:

i) No caso de bens pessoais tangíveis, quando o bem for disponibilizado no Canadá;

ii) No caso de bens pessoais intangíveis, quando o bem for utilizado, no todo ou em parte, no Canadá, ou quando se relacionar a um bem imóvel situado no Canadá ou a uma prestação de serviço que ocorre no Canadá;

iii) No caso de bens imóveis ou de serviços vinculados a um bem imóvel, quando o bem imóvel se situar no Canadá;

iv) No caso de prestação de serviço, quando for realizado no todo ou em parte no Canadá.

O art. 142(2), por sua vez, estabelece as hipóteses em que o fornecimento do bem ou a prestação do serviço é considerada ocorrida fora do Canadá:

i) No caso de bens pessoais tangíveis, quando o bem for disponibilizado fora do Canadá;

ii) No caso de bens pessoais intangíveis, quando o bem não for utilizado no

Canadá, ou quando se relacionar a um bem imóvel situado no Canadá ou a uma prestação de serviço que ocorrer totalmente fora do Canadá;

iii) No caso de bens imóveis ou de serviços vinculados a um bem imóvel, quando o bem imóvel se situar fora do Canadá;

iv) No caso de prestação de serviço, quando for totalmente realizado fora do Canadá.

No caso de serviços de telecomunicação, o art. 142.1(2) do ETA prevê que o serviço é considerado prestado no Canadá quando envolvera disponibilização de instalações de telecomunicação situadas, total ou parcialmente, no país. Nos demais casos, o serviço também será considerado prestado no Canadá se a comunicação for emitida e recebida dentro do território nacional.

Em relação às pessoas que não residem no Canadá, o art. 143(1) prevê que o fornecimento de bens pessoais ou a prestação de serviços são consideradas como realizadas no Canadá quando: (i) o fornecimento ocorrer no curso de um negócio realizado no Canadá; (ii) a pessoa for registrada no Canadá como contribuinte do tributo, nos termos da legislação; (iii) o fornecimento de ingresso relativo a local de diversão, seminário, atividade ou evento, quando a pessoa não residente não tiver adquirido tal ingresso de outra pessoa.

O Tribunal de Tributos do Canadá (*Tax Court of Canada*) já analisou o que deve ser entendido por "fornecimento" de um bem tangível. No julgamento da Gagné-Lessard Sports (aqui chamada de GLS) (2007 TCC 300)[10], a empresa foi acusada pelo fisco canadense de não recolher GST que seria devido entre julho de 1998 e junho de 2002, pela venda de veículos automotores. De acordo com a empresa, os veículos eram vendidos para consumidores residentes nos Estados Unidos, que retiravam os bens da loja da empresa no Canadá e os levavam ao território estadunidense. A Corte concluiu que o fornecimento do bem ocorre com a sua disponibilização ao consumidor, logo, como os veículos eram retirados no território canadense, o fato gerador ocorria no país, sendo devido o recolhimento de GST[11].

Portanto, embora o produto venha a ser utilizado fora do país, a sua mera disponibilização em território canadense é suficiente para caracterizar a

ocorrência do fato gerador do GST, não sendo a operação qualificada como exportação.

No âmbito das Províncias, o *New Harmonized Value-added Tax System Regulations* estabelece que o bem é considerado fornecido em uma determinada Província quando enviado para um endereço situado na Província. Chama atenção o fato de o art. 3(a) especificar como elemento para determinação do destino o endereço mencionado no contrato de transporte.

No que diz respeito aos bens intangíveis, o art. 6(1) estabelece que o fornecimento de bem intangível (não relacionado a bens imóveis ou corpóreos), cujos direitos canadenses possam ser exercidos predominantemente em províncias participantes do HST, é considerado realizado em uma dessas províncias, desde que não exista outra província participante em que os direitos sobre o bem possam ser exercidos em proporção igual ou maior. A norma visa assegurar que a incidência tributária se concentre no local em que ocorre a utilização preponderante do direito.

O art. 6(2), por sua vez, prevê regras mais específicas para alocação provincial do fato gerador:

i) Fornecimentos de pequeno valor: nos casos em que a contraprestação não ultrapasse 300 dólares canadenses e a operação se dê em estabelecimento físico do fornecedor situado em província participante, com a presença do destinatário ou de seu representante, considera-se que o bem intangível pode ser utilizado naquela província, e, portanto, o fornecimento é nela localizado;

ii) Fornecimentos determinados pelo endereço do destinatário: quando a regra anterior não for aplicável, a legislação recorre ao critério do "endereço mais próximo" obtido pelo fornecedor no curso normal de seus negócios. Caso o endereço seja residencial ou comercial, prevalece aquele mais estreitamente conectado com a operação. Se o endereço estiver localizado em província participante, e sendo possível o uso do bem intangível naquela província, considera-se que a operação ali ocorreu; e

iii) Critério residual da maior alíquota: não sendo possível definir a

localização pelas hipóteses anteriores, a lei adota regra residual que fixa a operação na província participante cuja alíquota do HST seja a mais elevada entre aquelas em que o bem intangível possa ser utilizado.

No caso de fornecimento de bens intangíveis vinculados a um bem imóvel, considera-se realizado em determinada Província se o bem imóvel for localizado, no todo ou em sua maior parte, em uma das Províncias participantes. Superado esse critério, verifica-se a Província com maior alíquota para definição do local de fornecimento do bem intangível.

Em relação à definição da Província em que o serviço é prestado, a legislação prevê que se considera prestado em determinada Província o serviço quando, no curso ordinário de suas atividades, o fornecedor obtém um endereço do destinatário situado nessa província. Caso o fornecedor obtenha apenas um endereço residencial ou comercial no Canadá, esse será o critério determinante. Havendo mais de um endereço, prevalecerá aquele mais estreitamente relacionado à operação. Em qualquer outra hipótese, será considerado o endereço no Canadá do destinatário que esteja mais vinculado ao fornecimento. Essa técnica confere objetividade ao critério de alocação, ancorando a definição do local da prestação em elementos cadastrais e contratuais diretamente acessíveis ao fornecedor.

O art. 13(2), por sua vez, disciplina a hipótese em que nenhum endereço é obtido pelo fornecedor. Nesses casos, recorre-se à análise da execução material do serviço em território canadense, denominada “elemento canadense do serviço”. Assim, o fornecimento será considerado realizado em província participante quando a parcela principal do serviço for executada em províncias participantes, desde que não exista outra província participante em que igual ou maior proporção do serviço também seja desempenhada. Se houver equilíbrio entre duas ou mais províncias participantes, aplica-se como critério de desempate a província cuja alíquota do HST seja a mais elevada. Por outro lado, se o elemento canadense do serviço não for desempenhado principalmente em províncias participantes, a operação é localizada em província não participante, sujeita, portanto, apenas ao GST.

O sistema evidencia, portanto, a coexistência de dois critérios

complementares: um critério formal, baseado nos endereços obtidos pelo fornecedor, e um critério material, ligado à execução física do serviço em território canadense. Essa combinação busca reduzir a margem de incerteza nas situações em que os elementos formais não sejam suficientes para identificar a localização da operação, preservando, ao mesmo tempo, a correlação entre o local de consumo econômico do serviço e a atribuição do poder de tributar.

Se o serviço prestado estiver relacionado a um bem imóvel, considera-se o local da sua prestação a Província em que maior parte do imóvel estiver localizado, ou, superado esse critério, a Província com maior alíquota.

Aos serviços prestados na presença física do indivíduo destinatário, os chamados serviços pessoais, o art. 17 determina que a operação é realizada em determinada Província participante quando for desempenhado em sua maior parte nela. Havendo equilíbrio entre duas ou mais províncias participantes, aplica-se como critério de desempate a Província cuja alíquota do HST seja a mais elevada. Por outro lado, se a execução do serviço não ocorrer principalmente em Províncias participantes, a operação é considerada realizada em Província não participante, sujeitando-se, portanto, apenas ao GST.

O recorte normativo evidencia a importância atribuída pelo legislador à presença física do consumidor como elemento determinante da conexão territorial. Diferentemente de serviços consultivos ou digitais, em que a identificação do local de fruição pode ser difusa ou mediada por meios tecnológicos, nos serviços pessoais a presença do destinatário fornece parâmetro objetivo e verificável para a alocação da competência tributária.

A legislação canadense prevê regras específicas para a determinação do local de incidência tributária em serviços de transporte de passageiros, reconhecendo a complexidade inerente a operações que se estendem por múltiplas províncias e, eventualmente, por todo o território nacional.

De acordo com o art. 21, um serviço de transporte de passageiros é considerado realizado em província participante quando se verifica qualquer das seguintes hipóteses: (i) faz parte de uma viagem contínua com bilhete ou voucher que indique a origem da viagem na Província participante, sendo que

a chegada final e todas as escalas ocorrem no Canadá; (ii) integra uma viagem contínua sem bilhete ou voucher, desde que o primeiro trecho da viagem não possa ter início fora da Província participante e a viagem inteira se realize em território canadense; ou (iii) não se trata de uma viagem contínua, mas o serviço se inicia em Província participante e termina no Canadá.

Por outro lado, o serviço é considerado realizado em Província não participante quando: (i) a origem da viagem contínua está fora das Províncias participantes, ou a chegada ou alguma escala ocorre fora do Canadá; (ii) na ausência de bilhete ou voucher, o primeiro trecho da viagem não pode começar em Província participante ou a viagem termina fora do Canadá; ou (iii) não se trata de viagem contínua e o serviço começa fora das Províncias participantes ou termina fora do Canadá.

Note-se, nesse caso, que a base de tributação não seria exatamente o destino da operação, pensando o local final do serviço de transporte, mas sim a sua origem, o que representa uma alteração do critério de alocação especial do fato gerador.

A legislação também trata de forma específica os bilhetes de transporte de passageiros, classificados como bens intangíveis. Se, no momento da sua comercialização, o fornecedor pode determinar que todos os serviços de transporte relacionados só podem iniciar em uma Província participante e terminam no Canadá, considera-se que a operação ocorre na Província. De forma análoga, se os serviços relacionados começam em Província não participante ou terminam fora do Canadá, a operação é localizada em Província não participante.

Além disso, há regras para fornecimentos de bens ou serviços a bordo de veículos de transporte de passageiros, distintos do transporte em si. Nesse caso, o fornecimento é considerado realizado na Província onde começa o trecho da viagem em que o bem ou serviço é entregue, prestado ou disponibilizado, independentemente de sua execução em trechos subsequentes.

A regulamentação do HST também prevê regras especiais para alguns serviços.

Primeiramente, destacam-se os serviços de despachante aduaneiro (art. 25),

que consistem na organização da liberação de mercadorias importadas ou no cumprimento de exigências legais relacionadas à importação. Nesses casos, o local de incidência tributária é determinado pelo posicionamento físico das mercadorias: quando se tratar de bens classificados como comerciais, considera-se que a operação ocorre na província em que as mercadorias se encontram no momento da liberação; se a tributação recair sobre uma província participante, o serviço é atribuído a essa província; nos demais casos, aplica-se a regra da província não participante. Excluem-se, contudo, serviços relacionados a recursos administrativos, impugnações ou restituições.

Serviços prestados em conexão com litígios (art. 27) são considerados realizados na província de jurisdição do tribunal competente, abrangendo ações criminais, civis ou administrativas, exceto aqueles prestados antes do início do litígio. De modo análogo, serviços vinculados a eventos específicos (art. 28), como festivais, competições ou conferências, são considerados localizados na província onde ocorre fisicamente o evento.

No que tange aos serviços de computação ou de acesso à internet, o art. 29 distingue duas situações: (i) quando houver um único destinatário, sendo o destino determinado com base no local em que o serviço é usufruído ou no endereço de correspondência; ou (ii) quando houver múltiplos destinatários, situação em que é necessário verificar o local de fruição de cada usuário ou, na impossibilidade de determinação, aplica-se o endereço de correspondência do destinatário.

No que tange ao comércio eletrônico, o ETA possui previsões específicas atinentes à identificação do fornecimento da mercadoria ou da prestação de serviço.

O art. 211.11(1) define os chamados “indicadores de residência”, que funcionam como elementos probatórios para a determinação do domicílio habitual do destinatário. Entre eles, incluem-se o endereço residencial e comercial, o endereço de cobrança, o endereço IP ou dados de geolocalização do dispositivo utilizado, as informações do sistema de pagamento, os dados de módulos de assinatura (como SIM cards), o local de prestação de serviços de telefonia fixa e quaisquer outros elementos que venham a ser indicados pelo

Ministro da Fazenda.

Os indicadores são classificados em quatro categorias: (i) indicadores canadenses, quando apontam que a residência do destinatário situa-se no Canadá; (ii) indicadores estrangeiros, quando sugerem residência no exterior; (iii) indicadores de província participante, quando apontam para províncias que adotam o *Harmonized Sales Tax* (HST), o qual será abordado mais adiante; e (iv) indicadores de província não participante, nos casos em que indicam domicílio em províncias sujeitas apenas ao GST.

A partir dessa estrutura, a legislação fixa uma ordem de prevalência. Considera-se que o destinatário tem residência usual no Canadá quando o fornecedor ou a plataforma de distribuição obtém, no curso ordinário de suas operações, ao menos dois indicadores canadenses, sem que haja mais de um indicador estrangeiro. Também se admite a conclusão pela residência no Canadá quando, havendo simultaneamente indicadores canadenses e estrangeiros, os primeiros possam ser razoavelmente considerados mais confiáveis. De forma subsidiária, a legislação autoriza o Ministro responsável a admitir outros métodos de determinação da residência.

No que se refere à alocação em províncias participantes, a lei estabelece regra específica: caso o fornecedor ou a plataforma obtenha endereços residenciais ou comerciais em província participante, sem que haja número igual ou superior de endereços em província não participante, presume-se que a residência se situe naquela província participante. Havendo múltiplos endereços em diferentes províncias participantes com alíquotas idênticas, prevalece a província mais populosa.

Se a determinação não puder ser feita a partir dos endereços, recorre-se aos demais indicadores provinciais. Nesse caso, considera-se a residência situada na província participante: (i) à qual todos os indicadores se referem; (ii) indicada por elementos reputados mais confiáveis em caso de divergência; (iii) determinada por método autorizado pelo Ministro; ou (iv) que possua a menor alíquota, ou, em caso de alíquotas iguais, a maior população.

Por fim, subsiste regra residual segundo a qual, não sendo possível a definição pela aplicação das etapas anteriores, o fornecedor poderá recorrer a

método autorizado pelo Ministro da Fazenda para identificar a província participante correspondente.

Como pode ser visto, o sistema normativo canadense constrói uma hierarquia normativa de indicadores, que parte da distinção entre residência no Canadá e no exterior e, posteriormente, busca delimitar a localização do destinatário entre províncias participantes e não participantes. A técnica legislativa demonstra a preocupação com a tributação de operações digitais e de difícil localização física, estabelecendo parâmetros objetivos que reduzem a insegurança jurídica e inibem práticas de manipulação da residência fiscal do consumidor.

Do ponto de vista do HST, a identificação do local da operação serve para identificar se a operação ocorreu em uma Província participante do regime, e não definir a alocação da receita tributária. Isto é, não há distribuição de receita entre as províncias com base no local da transação: todo o produto da arrecadação é encaminhado a uma "conta única" para posterior distribuição de receitas entre as províncias participantes, com base em critérios estatísticos.

De acordo com Karen Hall[12], não há como vincular o produto da arrecadação com a realização de determinada transação em uma província participante, de modo que a fórmula para distribuição das receitas leva em consideração as atividades econômicas de cada província para sua distribuição. As diferenças de alíquotas entre as Províncias são levadas em consideração na fórmula de distribuição, afetando a distribuição total de receitas[13].

Como pode ser visto, apesar de não haver nenhuma determinação constitucional nesse sentido, o Canadá optou por desenvolver um sistema de tributação sobre o consumo que utiliza o destino como base de tributação, seja no âmbito interno interprovincial, seja no âmbito internacional. O sistema busca comportar a harmonização da tributação com a autonomia provincial, permitindo que as províncias interessadas possam aderir ao HST, que é arrecadado apenas pelo Governo Federal, sendo as receitas distribuídas entre as províncias participantes, por meio de critérios estatísticos que levam em consideração a atividade econômica de cada participante.

2. O princípio do destino no México

O México é politicamente organizado em uma forma federativa, tendo 32 unidades subnacionais: 31 Estados e uma capital (Cidade do México), conforme os arts. 43 e 44 da Constituição Federal Mexicana[14].

Essa forma federativa, no entanto, não é acompanhada de uma repartição do poder de tributar o consumo. No México, o IVA é um tributo arrecadado e administrado pelo Governo Federal, o que representou uma concentração de poder de tributar, na substituição do antigo Imposto de Renda Mercantil (ISIM) pelo IVA, em 1980, ao lado de uma redução da autonomia financeira por parte dos entes federativos subnacionais. Esse cenário e o processo político que o originou é bem retratado por Maria Armenta:

> "A questão mais importante a ser destacada em relação a essa ampla comparação entre a administração do ISIM e as declarações de IVA é o papel da territorialidade da venda na determinação do valor e da destinação da receita federal. No regime administrativo do ISIM, o valor recebido por cada contribuinte com operações em dois ou mais estados dependia do número de transações realizadas em cada estado; enquanto sua disponibilidade dependia da gestão realizada pelas tesourarias gerais para realizar a transferência de recursos. Em contraste, no regime administrativo do IVA, *o território onde a venda ocorreu deixou de ser importante na determinação do valor e da destinação da receita, uma vez que o contribuinte declarou sua renda consolidada (ou seja, renda obtida conjuntamente pela matriz e filiais) a escritórios que eram, sim, locais, mas autorizados, administrados e financiados pelo Ministério da Fazenda.*
>
> A segunda questão, de natureza política, diz respeito aos sérios problemas que a federação enfrentou para centralizar o sistema tributário do comércio e da indústria por meio do ISIM (Imposto e Imposto de Imunização). Como observado na primeira seção, com a criação deste último imposto, *as autoridades tributárias federais buscaram concentrar a tributação deste ramo em sua autoridade fiscal.* A este respeito, algumas observações são dignas de nota. A primeira é que o mecanismo de coordenação gradual implícito no ISIM surgiu precisamente da significativa oposição que os tesouros locais demonstraram aos esforços de centralização federal nas décadas de 1920 e 1930. As disputas tributárias entre ambos os níveis de governo em relação ao comércio e à indústria começaram em torno da Primeira Convenção Tributária Nacional em 1925, quando a federação propôs emendar a Constituição para trazer este ramo sob sua jurisdição. Os estados, apesar de participarem da reunião, discordaram, e a iniciativa de reforma foi retirada do Congresso no ano seguinte. Anos mais tarde, após a realização da Segunda Convenção Tributária Nacional em 1933, tão urgente devido aos efeitos econômicos da crise internacional de 1929, a federação tentou centralizar o setor por meio da criação de um imposto federal, que seria previamente discutido com os estados. Apesar de ser um mecanismo mais flexível do que a reforma constitucional proposta anteriormente, os estados novamente se recusaram a implementá-lo em defesa de sua soberania tributária. Não surpreendentemente, alguns delegados, liderados pelo Estado do México, apontaram em uma das sessões da Segunda Convenção:

A existência constitucional de um Estado não pode ser concebida sem os seus próprios meios de sobrevivência; a atribuição de obrigações e poderes a estes, a determinação de certos serviços públicos que devem ser prestados, não podem ser concebidos sem os meios para o fazer. Há certas obras públicas, certas necessidades sociais, algumas de natureza inapelável, outras urgentes, algumas necessárias, que a federação não atende, que não poderia atender, e que são da responsabilidade dos governos locais. Privá-los da capacidade de executá-los em decorrência das reformas propostas equivale a subordinar o bem-estar dos Municípios e dos Estados ao que os governantes federais têm em mente [...].

Posteriormente, surgiram problemas com outros atores. Após o conflito liderado pela Concanaco (Confederação Nacional de Municípios), que resultou na redução da sobretaxa para 1,2%, conforme observado na seção anterior, o incentivo que os estados receberiam em caso de coordenação também foi limitado, pois receberiam uma parcela menor da receita federal do ISIM. Essa redução explica, em parte, por que os estados de menor renda foram os primeiros a se coordenar com o ISIM. Em 1957, apenas os estados com menor atividade econômica haviam assinado acordos, incluindo Morelos, Querétaro, Tlaxcala, Hidalgo, Quintana Roo e Aguascalientes. Daquele ano até a década de 1970, nenhum acordo foi assinado. Em 1970, vinte e dois anos após sua criação, quatorze entidades federais ainda não estavam coordenadas, entre as quais estavam, evidentemente, aquelas com maior atividade econômica, como Veracruz, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Sonora e o Estado do México.

Foi o estabelecimento de uma alíquota única de 4% sobre o ISIM que permitiu a coordenação desses estados em 1973. Em outras pesquisas, mantemos e desenvolvemos a ideia de que essa modificação, que abandonou a estrutura de alíquotas vigente até então, representou, na verdade, um mecanismo de coerção política que obrigou esses estados a assinar acordos de coordenação com o Ministério da Fazenda. O que vale destacar a esse respeito é que a reforma de 1973 enfraqueceu completamente os estados em termos da distribuição de poderes tributários sobre o setor, abrindo um cenário político menos contencioso para a imposição do IVA. Não surpreendentemente, eles se recusaram a fazê-lo por mais de duas décadas. A esse respeito, Jorge Navarra Ayala, representante de Chihuahua na Terceira Reunião de Tesoureiros realizada naquele mesmo ano, afirmou que os estados que permaneceram relutantes em se coordenar foram forçados a assinar o respectivo acordo devido à pressão que seria exercida sobre os contribuintes por meio da alíquota global de 4%.

De fato, com a imposição da alíquota fixa federal aumentada para 4%, com participação dos estados que firmarem convênios com o Ministério da Fazenda e Crédito Público [...], os estados seriam praticamente incapazes de denunciar o imposto, uma vez que os contribuintes não teriam condições de arcar com o ônus dos impostos locais sobre Comércio e Indústria e dos impostos federais sobre a renda comercial. Assim, qualquer governo estadual que denunciasse o convênio enfrentaria consequências políticas e econômicas francamente intransponíveis [...].

Nesse contexto, a menor importância adquirida pela territorialidade da transação econômica para a arrecadação, refletida no desenho da declaração de IVA que acabamos de abordar, somada à preponderância adquirida pelos contribuintes sobre o controle da mesma, que analisamos na seção anterior, por meio das notas fiscais, configurou uma consequência muito mais profunda em termos políticos: a federação, ao menos nas questões administrativas relacionadas à arrecadação do IVA, subordinou completamente os entes federados para dar maior peso aos contribuintes nos respectivos procedimentos. *O que devemos ressaltar, em todo caso, é que o sistema de crédito de IVA consolidou o processo de*

centralização na indústria e no comércio. Não apenas os entes federados perderam qualquer autoridade administrativa para arrecadar impostos federais, como haviam ocorrido pelo menos no sistema ISIM após 1973, como também possibilitou que as receitas do tesouro local deixassem de ser alocadas com base na atividade econômica local, como também ocorria no sistema administrativo. Em termos de tributação indireta, as repartições do tesouro local reafirmaram seu papel como repartições federais de arrecadação. As faturas e declarações utilizadas para implementar o sistema de crédito de IVA tornaram-se assim a expressão administrativa da centralização fiscal."[15]

O racional da concentração da arrecadação no Governo Federal está baseado na ideia de se evitar uma multiplicidade de tributos diferentes. Portanto, a centralidade do IVA mexicano baseia-se na uniformidade e na simplicidade da cobrança desse imposto[16].

Naturalmente, essa centralidade tem impactos no princípio do destino. O IVA mexicano é um tributo nacional, uniforme em todo o território, independentemente do local do consumidor final e do fornecedor. Logo, a maior parte dos debates sobre o princípio do destino, sobre a localização do consumidor e sobre os potenciais conflitos de competência entre entes federativos subnacionais não é pertinente ao México.

A inclusão do México no presente estudo é ilustrativa para evidenciar que a forma federativa de um país não significa que o princípio do destino tenha uma aplicação controversa ou problemática, quando o IVA tem caráter nacional ou administrado pelo Governo Federal.

No México, o princípio do destino tem relevância apenas para fins da tributação das importações e desoneração das exportações, conforme apontado pelo Professor Ángel Calderón, do Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México, que foi entrevistado por este grupo de pesquisa. Em suas respostas, o Professor Calderón disse o seguinte:

"O IVA é um imposto nacional e uniforme em todas as entidades federais... O IVA no México é um imposto federal, portanto a localização do consumidor em diferentes estados é irrelevante."

A respeito da aplicação do princípio do destino no México, o Professor Calderón afirmou que ele tem importância apenas nas operações de comércio exterior:

"Não há um conceito explícito de 'destino' na legislação mexicana de IVA, mas ele se reflete em

disposições como o Artigo 2º da Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), que estabelece que 'o imposto será calculado aplicando-se alíquota de 0% aos valores a que se refere esta Lei quando se realizarem os seguintes atos ou atividades [...] IV – A exportação de bens ou serviços, nos termos do Artigo 29 desta Lei'.

A mesma redação é repetida no Artigo 29 da LIVA, que dispõe que 'as empresas residentes calcularão o imposto aplicando-se alíquota de 0% ao valor das mercadorias vendidas ou dos serviços prestados quando exportados'.

Em geral, isso garante *a neutralidade das exportações, de modo que apenas as mercadorias importadas para o México são tributadas, enquanto as exportações são isentas.* O IVA é cobrado nas importações de acordo com o Artigo 1º, IV, da LIVA: 'São responsáveis pelo IVA, nos termos desta Lei, as pessoas físicas e jurídicas que realizarem no território nacional os seguintes atos ou atividades: IV – Importar bens ou serviços'.

No caso de importações, o artigo 24 da LIVA considera importação de bens ou serviços: a introdução de bens no país; a aquisição por residentes de bens intangíveis transferidos por não residentes; o uso ou gozo temporário, em território nacional, de bens intangíveis fornecidos por não residentes; o uso ou gozo temporário, em território nacional, de bens tangíveis cuja entrega física tenha ocorrido no exterior; e o uso, em território nacional, de serviços independentes prestados por não residentes."

Por fim, tratando-se do princípio do destino em operações on-line envolvendo mais de um país com adquirente mexicano, o Professor Calderón esclareceu, em nossa entrevista, que há uma regra específica para endereçar o tema dos critérios de identificação do importador mexicano:

"Em compras on-line, onde um não residente intermedia entre fornecedores terceirizados de bens ou serviços e compradores residentes no México, há uma regra específica para essa situação. Como critério, o Artigo 18-C da LIVA prevê que o destinatário do serviço é considerado em território nacional quando qualquer uma das seguintes condições for atendida: o destinatário forneceu ao prestador de serviços um endereço localizado em território nacional; o destinatário efetua o pagamento ao prestador de serviços por meio de um intermediário localizado em território nacional; o endereço IP usado pelos dispositivos eletrônicos do destinatário corresponde a uma faixa de endereços atribuída ao México; ou o destinatário forneceu ao prestador de serviços um número de telefone cujo código do país corresponde ao México."

Essas considerações são oportunas para dialogar com a correlação entre a tributação da economia digital e o princípio do destino em operações on-line.

Em conclusão, pode-se afirmar que, no México, o princípio do destino não tem relevância nas operações domésticas, porque o IVA é federal, e a sua aplicação se limita às questões atinentes à neutralidade das exportações (tributa-se a importação e desonera-se as exportações) e à identificação do importador mexicano no contexto da tributação da economia digital.

3. O princípio do destino na Europa

3.1. Aspectos gerais da aplicação do princípio do destino na União Europeia

A União Europeia (UE), considerada uma confederação de seus países-membros, oferece um panorama relevante para a análise do princípio do destino na tributação sobre o consumo, particularmente através de suas diretivas de IVA. O sistema de IVA da UE busca conciliar a harmonização fiscal com a autonomia dos entes subnacionais, fornecendo valiosas lições para outras federações, como o Brasil, em processo de adoção de um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

As discussões sobre os princípios jurisdicionais fiscais na Europa são anteriores ao Tratado de Roma de 1957[17]. Inicialmente, considerou-se a introdução do princípio da origem para a tributação das vendas, que implicava que as mercadorias seriam tributadas no país de produção, independentemente do local de consumo. Esta ideia foi recomendada por autoridades alemãs e teve apoio da Itália, embora outros Estados-membros preferissem manter o princípio do destino[18].

Contudo, a Comissão Europeia, em 2011, anunciou uma mudança do princípio da "tributação no Estado-membro de origem do fornecimento de bens ou serviços" – que era o objetivo político do art. 402 da Diretiva IVA – para o princípio da "tributação no Estado-membro de destino". Essa transição foi impulsionada pela lacuna do IVA (VAT gap), que representa a perda de receita de IVA devido à fraude fiscal, especialmente a fraude de operador desaparecido intracomunitária (MTIC fraud)[19]. A eliminação das fronteiras fiscais em 1º de janeiro de 1993, que aboliu a imposição de IVA sobre importações e reembolsos de impostos sobre exportações, conferiu à UE características de uma união fiscal em relação aos impostos indiretos.

Atualmente, todos os IVAs dos países-membros da UE seguem as regras estabelecidas na Diretiva Europeia do IVA (EVD – *European VAT Directive*)[20]. Esta diretiva, que substituiu a Sexta Diretiva, estabelece as regras gerais em matéria de IVA, embora sua aplicação possa variar entre os países. O sistema comum de IVA da UE visa a neutralidade da concorrência, mesmo que as

alíquotas e isenções não sejam totalmente harmonizadas.

A EVD é a peça central da legislação do IVA na UE. Ela oferece certa flexibilidade e permite que determinados países não sigam todas as suas regras. Apesar de regular as alíquotas, a diretiva concede ampla autonomia aos países para sua fixação: a alíquota normal não pode ser inferior a 15%, e os países podem adotar uma ou, no máximo, duas alíquotas reduzidas, que não podem ser inferiores a 5% e são aplicáveis apenas a bens e serviços listados em um anexo à Diretiva[21].

O princípio do destino constitui a base para garantir neutralidade no sistema do IVA aplicado ao comércio internacional. Ele estabelece que a tributação deve ocorrer no país onde se dá o consumo final, e não no país de origem do bem ou serviço. Essa lógica busca impedir distorções competitivas entre fornecedores locais e estrangeiros, assegurando que a carga tributária acompanhe efetivamente o benefício econômico da operação. No caso de serviços e intangíveis, a aplicação desse princípio ganha relevo porque a ausência de barreiras físicas torna mais difícil localizar o ponto de consumo.

Para colocar em prática essa diretriz, os sistemas de IVA precisam de regras que definam o local de tributação. Nas operações entre empresas e consumidores finais (B2C), a definição tende a ser mais imediata, pois a aquisição já se traduz em consumo. Nas operações entre empresas (B2B), o imposto funciona como etapa intermediária, sendo fundamental que as regras ajudem a conduzir a carga tributária até o consumidor final. Em ambos os casos, a preocupação central é preservar a neutralidade e evitar que diferenças de legislação distorçam a concorrência internacional.

Quando se trata de bens, a aplicação do destino é mais simples porque a passagem pelas fronteiras físicas permite identificar a entrada em determinado país. Já no campo dos serviços e dos intangíveis, esse apoio não existe, o que gera um desafio adicional para os legisladores e administradores tributários. Por isso, organismos internacionais recomendam a adoção de critérios alternativos que possam ser usados como referência, ainda que indiretamente, para indicar onde ocorre o consumo efetivo.

A diversidade de sistemas nacionais impede que exista um modelo único de

legislação. Alguns países preferem listas detalhadas de categorias de serviços, cada uma com regras próprias de conexão, enquanto outros utilizam cláusulas gerais aplicadas em etapas sucessivas até se chegar à jurisdição competente. Apesar das diferenças, o objetivo comum é que a tributação se alinhe ao princípio do destino, minimizando riscos de dupla tributação ou de não tributação e assegurando maior segurança jurídica.

Um aspecto central é a distinção entre as regras aplicáveis às operações B2C e B2B. Nas operações B2C, o desafio é prever, dentro de limites razoáveis, o local em que o consumidor final efetivamente utilizará o serviço. Já nas operações B2B, a meta é criar mecanismos que permitam que o imposto flua até o consumo, mesmo que inicialmente a aquisição seja feita por empresas intermediárias. Essa distinção explica por que muitas jurisdições utilizam procedimentos de cobrança diferenciados para cada tipo de operação, influenciando, também, o desenho das regras de localização.

Na prática, é raro que seja possível identificar o local exato de uso empresarial ou de consumo final no momento da transação. Os fornecedores precisam definir a tributação quando o serviço é prestado, mas ainda não dispõem de informações completas sobre a utilização futura. Para lidar com isso, os sistemas recorrem a *proxies*, ou seja, critérios indiretos, como o endereço do cliente, o local de registro da empresa ou dados de pagamento. Esses elementos funcionam como substitutos pragmáticos que permitem aplicar a tributação, mesmo diante da incerteza[22].

A correta identificação do cliente é outro pilar dessas regras. Recomenda-se que a identidade e a localização sejam verificadas com base no acordo comercial que embasa a operação, entendido em sentido amplo. Não apenas contratos formais, mas também documentos como ordens de compra, faturas, registros eletrônicos e correspondências podem servir de prova. Esse conjunto de elementos ajuda a oferecer trilhas de auditoria confiáveis e garante que tanto fornecedores quanto autoridades fiscais tenham clareza sobre o local de tributação.

Quando a empresa cliente possui um único estabelecimento, a regra se aplica de modo relativamente simples: o país desse estabelecimento é o

responsável pela tributação. A situação se torna mais complexa quando a entidade tem unidades em diferentes países. Nesses casos, a recomendação é que a tributação se concentre na jurisdição da unidade que efetivamente utilizar o serviço ou o intangível, de forma a aproximar o imposto do ponto real de consumo econômico.

Para resolver situações envolvendo múltiplos estabelecimentos, três métodos são comumente discutidos. O primeiro é o da utilização direta, em que a tributação recai no país em que a unidade efetivamente aproveita o serviço. O segundo é o da entrega direta, que privilegia o local para onde o serviço é entregue. O terceiro é o método do "recharge", no qual a alocação do custo é feita internamente entre as filiais, refletindo na distribuição da carga tributária conforme a utilização real. Cada um desses métodos possui méritos e limitações, podendo ser combinados de acordo com a natureza da operação e a disponibilidade de informações[23].

No fim, o que se busca é reduzir incertezas, evitar sobreposição de competências tributárias e criar um ambiente de maior previsibilidade para empresas e administrações. Quanto mais os países convergirem em torno de práticas comuns, menores serão os custos de conformidade e os riscos de conflitos fiscais. O princípio do destino, ainda que de difícil aplicação em serviços e intangíveis, continua sendo o eixo estruturante para preservar neutralidade e justiça tributária nas transações internacionais.

O IVA na UE é geralmente devido sobre todos os bens e serviços em todas as fases da cadeia de abastecimento, desde a aquisição de componentes até a venda ao consumidor final. O imposto incide sobre a receita líquida de impostos, possui uma base ampla, e é caracterizado pela não cumulatividade plena com direito a crédito integral e imediato, alíquotas uniformes e poucas exceções.

Para o comércio entre países-membros, a EVD estabelece que não há controles de fronteira. As exportações de um país-membro para contribuintes de outros países-membros são tributadas com alíquota zero. O importador, por sua vez, não paga o imposto na entrada do bem no país, mas o imposto é diferido até a venda subsequente ou sua incorporação como insumo.

O princípio da tributação no local de consumo (destino) é um princípio jurídico fundamental que embasa as disposições sobre o local de fornecimento do IVA na UE e deve ser usado para sua interpretação. No comércio internacional de bens, o princípio do destino implica a aplicação de impostos indiretos no Estado de destino dos bens e sua desoneração no Estado de exportação (ajustes fiscais de fronteira), com o objetivo de garantir a neutralidade da concorrência[24].

A harmonização dos impostos indiretos foi uma condição importante para a criação do mercado interno da UE, visando que bens e serviços similares tenham a mesma carga tributária em cada Estado-membro, independentemente de serem domésticos ou de outros Estados-membros.

Apesar da estrutura da EVD e dos objetivos de harmonização, o modelo europeu enfrenta desafios significativos. A principal motivação para a reforma do sistema de IVA da UE é a VAT *gap*, ou seja, a receita de IVA perdida devido à fraude fiscal, sendo a fraude MTIC (*Missing Trader Intra-Community*) a principal causa, impulsionada pela isenção atual dos fornecimentos intracomunitários de bens.

Outras dificuldades práticas incluem as diferentes alíquotas nacionais, problemas de fluxo de caixa com o "ponto de coleta de origem" e a dificuldade em tributar serviços e intangíveis. Além disso, há críticas sobre a falta de clareza conceitual, onde o princípio do destino é, por vezes, considerado uma ficção legal e não vinculante, com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tendendo a privilegiar o "local de consumo final"[25].

A coexistência de múltiplos IVAs com diferentes entidades administrativas e fiscalizadoras ou, ainda, com alíquotas distintas, isenções ou exceções próprias a cada território, como ocorre na UE, tende a aumentar a complexidade do sistema, prejudicando a simplicidade. Para combater as fraudes, os países-membros comunicam uns aos outros o valor total das exportações de bens para cada um dos contribuintes do IVA de outros países-membros. Contudo, a defasagem entre o momento da operação e a disponibilidade da informação permite que os fraudadores desapareçam. Em resposta, os Estados-membros têm adotado medidas como dificultar deduções ou reembolsos por sujeitos

passivos envolvidos em esquemas de fraude carrossel e responsabilizar solidariamente o adquirente pelo IVA não entregue[26].

Richard Bird[27], em comparação com a experiência canadense, observou que os IVAs regionais do Canadá evitaram os problemas da UE devido à partilha de receitas do HST, conforme a alíquota da província de destino (ao contrário da UE, em que as regras do local de origem impactam as receitas nacionais), a existência de um único governo central e um programa de equalização fiscal. Cnossen[28] sugeriu reformas administrativas para a UE, semelhantes às do Canadá, focadas em boa administração tributária e alta cooperação intergovernamental.

Apesar desses desafios, a Comissão Europeia adotou propostas para a criação da Área Única de IVA da UE, incluindo um sistema definitivo para a tributação do comércio entre os Estados-membros. A experiência da União Europeia, com suas diretivas de IVA e a aplicação do princípio do destino, constitui um "laboratório" complexo, que demonstra, tanto os benefícios da neutralidade concorrencial, quanto os persistentes desafios de fraude, complexidade administrativa e a conciliação da harmonização com as autonomias nacionais. Essas lições são cruciais para o Brasil em sua reforma tributária.

O princípio do destino na tributação sobre o consumo, especialmente no contexto do IVA, tem se consolidado como referência normativa no comércio internacional. Sua essência reside em tributar os bens e serviços no local de consumo final, de modo a assegurar a neutralidade concorrencial entre produtos domésticos e importados. Essa diretriz, embora pareça simples, assume contornos distintos quando transposta para diferentes arranjos institucionais, como a União Europeia (UE), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

A análise comparada desses sistemas revela uma pluralidade de significados atribuídos ao princípio do destino. Enquanto na OMC ele é concebido, sobretudo, como mecanismo de ajustes tributários fronteiriços (*border tax adjustments*), na OCDE adquire um caráter de princípio jurisdicional,

refletindo a ideia de que o imposto deve alcançar todo consumo ocorrido dentro das fronteiras de determinado Estado. Já no sistema europeu de IVA, a noção de destino oscila entre a ficção jurídica de "local de consumo" e a aplicação prática de pontos de coleta tributária em Estados-membros específicos[29].

O contraponto histórico ao princípio do destino é o princípio da origem. Esse, por sua vez, parte da premissa de que a tributação deve ocorrer no local de produção ou fornecimento dos bens e serviços. Ainda que tenha exercido papel importante nas primeiras discussões sobre a harmonização fiscal europeia, especialmente no Relatório Neumark[30] e nos estudos dos subgrupos da Comissão Europeia, o princípio da origem revelou-se de difícil implementação prática, sobretudo em razão das assimetrias entre os sistemas fiscais nacionais.

O princípio do destino, nessa acepção, não se confunde com um princípio jurídico absoluto, mas se aproxima de uma ficção legal. Ele traduz uma diretriz de política tributária segundo a qual os bens exportados devem sair desonerados do país de origem e, inversamente, os bens importados devem se sujeitar à carga tributária do país de consumo. Assim, cria-se uma equivalência entre produtos nacionais e estrangeiros, eliminando a vantagem competitiva decorrente de regimes tributários distintos.

Importa salientar que a aplicação do destino assume formas distintas conforme a natureza da operação. No comércio de bens, a lógica é objetiva: a tributação deve ocorrer no Estado de chegada dos produtos. Já nos serviços e intangíveis, especialmente aqueles prestados por meios digitais (como *streaming*, armazenamento em nuvem ou *softwares* on-line), a determinação do local de consumo demanda critérios mais sofisticados, como endereço de cobrança, IP, localização do cartão de crédito ou mesmo autodeclaração do consumidor, parâmetros que revelam a complexidade da economia digital.

No contexto da União Europeia, a Diretiva do IVA desempenha papel estruturante. Ela estabelece regras comuns que buscam conciliar neutralidade concorrencial e autonomia dos Estados-membros, permitindo, por exemplo, a adoção de alíquotas reduzidas dentro de limites predefinidos. Embora a

harmonização seja parcial, a diretriz fundamental é clara: a arrecadação deve acompanhar o consumo, não a produção, ainda que isso acarrete desafios de monitoramento e cooperação administrativa[31].

A adoção do destino também atende ao benefício fiscal esperado pelos consumidores finais. Parte-se da premissa de que estes são os beneficiários dos serviços públicos financiados pela tributação indireta, de modo que é razoável que o tributo seja recolhido no território em que tais benefícios são usufruídos. Tal perspectiva alinha-se à teoria do benefício, segundo a qual os tributos sobre o consumo devem corresponder ao espaço territorial no qual a coletividade usufrui das contrapartidas estatais.

Não obstante sua força, o princípio do destino enfrenta críticas. Alguns autores apontam que, ao se fundar em noções presumidas de consumo, ele pode gerar distorções, especialmente em operações complexas ou em cadeias digitais[32]. Além disso, ao ser concebido como "ficção jurídica", carece de clareza normativa para funcionar como verdadeiro princípio de direito, sendo mais apropriado tratá-lo como diretriz de política fiscal, do que como fundamento interpretativo vinculante[33].

O exame da prática da União Europeia reforça esse caráter híbrido. Ainda que o destino seja proclamado como diretriz, há situações em que o IVA é recolhido segundo critérios de origem ou em pontos de coleta que não coincidem com o efetivo local de consumo. Essa convivência de múltiplas soluções denota a dificuldade de operacionalizar um princípio que, embora persuasivo na teoria, encontra limitações quando confrontado com a diversidade dos sistemas fiscais nacionais e com a complexidade do mercado interno europeu.

A distinção conceitual entre origem e destino assume contornos relevantes quando se trata de definir critérios de conexão para fins de repartição de receitas. No princípio da origem, a receita tributária permanece no país produtor, reforçando o caráter fiscal de polos exportadores. No princípio do destino, em contrapartida, o Estado consumidor é favorecido, o que contribui para maior neutralidade econômica. Essa opção, contudo, desloca o ônus administrativo para mecanismos de cooperação, uma vez que o país exportador

deve assegurar a desoneração plena da operação.

No âmbito da União Europeia, a dificuldade em implementar o princípio da origem decorreu da ausência de um sistema robusto de compensação intergovernamental. Diferentemente do modelo canadense do HST, em que a arrecadação federal é partilhada entre as províncias com base no destino, a UE não conseguiu estruturar mecanismo semelhante. Isso gerou resistências políticas e estimulou práticas abusivas que fragilizaram o sistema.

A fraude carrossel intracomunitária (*missing trader intra-community fraud – MTIC*) é talvez o exemplo mais emblemático das vulnerabilidades do modelo europeu. O mecanismo explorava a alíquota zero para exportações intracomunitárias: empresas fictícias revendiam mercadorias entre Estados-membros, pleiteando créditos de IVA não recolhidos. Esse esquema, estimado em bilhões de euros anuais, obrigou a Comissão Europeia a reforçar a aplicação do princípio do destino como forma de limitar o espaço para tais manipulações.

O reforço do destino também se justifica por razões de justiça fiscal. Se a carga tributária sobre o consumo financia políticas públicas usufruídas pelo consumidor, seria incoerente permitir que um Estado arrecadasse tributos referentes a bens e serviços consumidos em outro. Essa lógica, embora não absoluta, fortalece o argumento de que o destino melhor atende ao princípio da equivalência entre benefício e tributação.

No entanto, nem todas as operações são facilmente enquadráveis sob a lógica do consumo final. As transações digitais e os serviços intangíveis, por exemplo, desafiam os critérios tradicionais de territorialidade. Endereços de cobrança, geolocalização de IPs, autodeclarações e informações do cartão de crédito tornaram-se parâmetros auxiliares para determinar o local do consumo, mas nenhum deles é plenamente satisfatório. A experiência europeia demonstra que, quanto mais imaterial o objeto da transação, maior a dificuldade em aplicar o princípio do destino de forma efetiva.

Essa dificuldade levou a União Europeia a desenvolver regimes específicos, como o Mini *One Stop Shop* (MOSS), introduzido em 2015, e posteriormente o *One Stop Shop* (OSS) em 2021. Esses sistemas permitem que empresas

estrangeiras declarem e recolham o IVA em um único Estado-membro, mesmo que suas operações se distribuam por todo o mercado europeu. Trata-se de um exemplo de como a União Europeia tenta compatibilizar o destino com a realidade de mercados globais digitalizados.

É importante destacar que a harmonização das alíquotas nunca foi integralmente alcançada. A Diretiva apenas fixa limites mínimos, permitindo ampla variação nacional. Essa diversidade gera oportunidades de planejamento tributário e práticas de "shopping fiscal", em que consumidores e empresas buscam explorar as diferenças de carga. Embora o princípio do destino deva, em teoria, neutralizar tais distorções, a prática revela que as variações de alíquotas continuam a influenciar decisões econômicas dentro do mercado interno europeu.

Em paralelo, o destino nem sempre se aplica de maneira uniforme às operações com consumidores finais não registrados. Nestes casos, a tributação pode ocorrer no Estado de origem, criando exceções que relativizam a força do princípio. Essa convivência de regimes reforça a ideia de que o IVA europeu é um sistema híbrido, no qual a retórica do destino coexiste com práticas que preservam elementos da origem.

A experiência europeia, portanto, ilustra a dificuldade de implementar de forma pura qualquer dos dois princípios. Se, de um lado, o destino promove justiça fiscal e neutralidade, de outro, ele exige sistemas complexos de monitoramento e troca de informações. A origem, por sua vez, facilitaria a cobrança, mas acentuaria desigualdades entre Estados exportadores e importadores. O modelo híbrido da UE é, assim, o resultado pragmático de um equilíbrio entre eficiência arrecadatória e equidade concorrencial.

A problemática do VAT *gap* tornou-se central no debate sobre a eficácia do sistema europeu. Esse indicador mede a diferença entre a arrecadação efetiva e a arrecadação potencial do IVA, revelando o montante perdido em razão de evasão, inadimplência e fraudes. Estudos recentes[34] estimam que a lacuna do IVA na União Europeia atinge dezenas de bilhões de euros por ano, representando, não apenas uma falha arrecadatória, mas, também, uma ameaça à credibilidade e à legitimidade do sistema.

A principal modalidade de fraude que alimenta o VAT *gap* é a fraude carrossel. Nesse esquema, empresas de fachada realizam sucessivas vendas de mercadorias entre Estados-membros, aproveitando-se da aplicação da alíquota zero nas exportações intracomunitárias. O operador desaparecido (*missing trader*) recolhe o imposto nas vendas internas, mas desaparece antes de repassá-lo ao fisco, enquanto outros agentes pleiteiam créditos de IVA indevidos. A complexidade da cadeia de circulação e a ausência de controles fronteiriços tornam esse tipo de fraude difícil de detectar[35].

Para mitigar esse problema, a União Europeia desenvolveu mecanismos de cooperação administrativa. O mais relevante é o VIES (*VAT Information Exchange System*), criado em 1992, que permite a troca de informações eletrônicas entre administrações tributárias nacionais. Embora tenha representado um avanço significativo, o VIES ainda sofre com a defasagem temporal entre a realização da operação e a disponibilização dos dados, fator que os fraudadores exploram para desaparecer antes da fiscalização.

Além do VIES, os Estados-membros foram instados a adotar bases de dados nacionais que registrassem, por pelo menos cinco anos, todas as operações intracomunitárias de exportação de bens. Essa medida reforçou a rastreabilidade das transações, mas também gerou custos administrativos adicionais e dificuldades práticas de implementação, sobretudo em países com menor capacidade tecnológica e institucional.

Uma resposta mais drástica às fraudes foi a introdução da responsabilidade solidária do adquirente. Em determinados contextos, o comprador pode ser responsabilizado pelo pagamento do IVA não recolhido pelo vendedor desaparecido. Essa solução, ainda que eficaz para desestimular a participação em esquemas fraudulentos, gerou controvérsias jurídicas, pois transfere o risco fiscal para operadores de boa-fé e potencialmente compromete a segurança jurídica das relações comerciais.

A União Europeia também passou a adotar instrumentos de inovação tecnológica para reforçar o destino como critério de arrecadação. O uso de big data, algoritmos de inteligência artificial e análise preditiva de padrões de transação tornaram-se ferramentas auxiliares para identificar operações

suspeitas em tempo real. Essas iniciativas refletem a necessidade de modernizar o aparato administrativo, sob pena de inviabilizar o próprio princípio do destino na prática.

Apesar dessas medidas, críticos apontam[36] que a fragmentação institucional da União Europeia constitui o maior obstáculo para a plena eficácia do princípio do destino. Cada Estado-membro mantém sua própria administração tributária, com diferentes capacidades de fiscalização, níveis de digitalização e prioridades políticas. A ausência de uma autoridade fiscal supranacional limita a coordenação e fragiliza a capacidade de reação conjunta contra fraudes sofisticadas.

Comparando-se a experiência europeia com a do Canadá, percebe-se uma diferença estrutural marcante. O modelo canadense do HST permite que o governo federal arrecade o imposto e repasse as receitas às províncias com base em critérios estatísticos, conforme pontuado anteriormente. Essa centralização reduz a margem para fraudes e simplifica o processo de compensação. Na União Europeia, ao contrário, a descentralização torna mais difícil assegurar que o imposto seja efetivamente arrecadado no local do consumo.

Para o Brasil, em processo de reforma tributária com a introdução do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a experiência europeia oferece importantes lições. A opção constitucional pelo destino é coerente com práticas internacionais, mas deve vir acompanhada de mecanismos de equalização fiscal e de uma estrutura administrativa integrada. Sem isso, há risco de reproduzir a complexidade europeia e os problemas de fraude e evasão que marcam a aplicação do IVA no mercado interno da União.

Por fim, a União Europeia busca avançar em direção a um sistema definitivo de IVA, baseado integralmente no destino, eliminando as exceções que ainda permitem resquícios de origem. Essa proposta, apresentada pela Comissão Europeia, visa criar uma "Área Única de IVA", capaz de reforçar a neutralidade concorrencial e reduzir a evasão. Contudo, o sucesso dessa iniciativa dependerá da disposição política dos Estados-membros em abrir mão de parcela de sua autonomia fiscal em prol de uma coordenação mais centralizada.

3.2. A jurisprudência europeia sobre princípio do destino

A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem desempenhado papel fundamental na consolidação do princípio do destino. O Tribunal, ao interpretar disposições da Diretiva do IVA, frequentemente privilegia o local de consumo final como critério determinante, mesmo quando o texto normativo comporta múltiplas interpretações. Essa orientação teleológica busca preservar a neutralidade do mercado interno, ainda que à custa de certa previsibilidade normativa.

A jurisprudência reforça, ainda, o protagonismo do destino, mas também revela ambiguidades[37]. Em diversas decisões, o Tribunal adotou uma interpretação teleológica, privilegiando o local de consumo como critério determinante, mesmo quando a letra da Diretiva não era explícita. Esse movimento, embora coerente com a filosofia do sistema, gera críticas de falta de segurança jurídica, pois transforma um princípio de política fiscal em critério de interpretação normativa[38].

O processo C-270/09, Macdonald Resorts Limited contra HMRC, analisado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)[39], tratou da qualificação e da tributação, para fins de IVA, de um sistema de "direitos a pontos" oferecido pela empresa escocesa MRL. Esses pontos conferiam aos clientes a possibilidade de utilizar alojamentos em regime de utilização periódica (*timeshare*) ou de convertê-los em estadias em hotéis, criando um modelo híbrido entre locação de imóveis e participação em clube de férias. A questão submetida pela *Court of Session* (Escócia) consistia em determinar se tais operações deveriam ser enquadradas como locação de imóveis, inscrição em clube ou outra forma de prestação de serviços, e qual seria o lugar da tributação aplicável.

Na análise do TJUE, destacou-se a relevância do art. 9º, n. 2, alínea *a*, da Sexta Diretiva 77/388/CEE, que trata de prestações de serviços conexas com bens imóveis, bem como do art. 13º-B, alínea *b*, que prevê isenção para locações de imóveis, ressalvadas algumas exceções (como operações hoteleiras). A MRL defendia que os serviços eram equivalentes à locação de imóveis e, portanto, poderiam se beneficiar da isenção. Já as autoridades fiscais britânicas (HMRC) sustentavam que os direitos a pontos não estavam diretamente ligados a um bem imóvel específico no momento da aquisição, tratando-se, na prática, de

associação a um clube sujeito ao IVA.

O Tribunal ressaltou que a determinação do lugar da prestação deve assegurar uniformidade e segurança jurídica, de forma a evitar dupla tributação ou não tributação. Reconheceu-se que, no caso das contrapartidas de valorização (quando o cliente deposita semanas fixas de utilização periódica e recebe pontos em troca), há clara conexão com um bem imóvel específico, devendo a tributação ocorrer no Estado onde este se localiza. Já nas contrapartidas de aquisição (compra de pontos sem conexão prévia com um imóvel), a solução proposta foi tributar de acordo com a carteira de imóveis da MRL nos Estados-membros envolvidos, repartindo o IVA conforme a localização dos bens disponíveis.

No tocante à isenção, o TJUE reforçou a interpretação estrita do conceito de locação de bens imóveis. Embora o uso dos pontos para ocupação periódica pudesse assemelhar-se a um arrendamento, prevaleceu o entendimento de que, quando utilizados em hotéis ou empreendimentos de férias de curta duração, as operações se equiparam a atividades do setor hoteleiro ou análogo, sujeitas à tributação. Assim, a isenção do art. 13º-B não se aplicaria automaticamente, cabendo aos Estados-membros excluir tais operações do benefício fiscal em nome da neutralidade do sistema do IVA.

Em conclusão, o Tribunal entendeu que a concessão de direitos a pontos pela MRL constitui prestação de serviços conexa com bem imóvel na acepção da Sexta Diretiva, mas a possibilidade de isenção como locação depende da configuração concreta do contrato e da legislação nacional. No essencial, fixou-se que: (i) nas contrapartidas de valorização, o lugar da prestação é o local do imóvel objeto do direito de utilização; (ii) nas contrapartidas de aquisição, a tributação deve seguir a repartição pela carteira de imóveis da MRL; e (iii) as isenções só se aplicam restritivamente, não abrangendo estadias em hotéis ou arrendamentos temporários. O acórdão reforçou, assim, a necessidade de harmonização e coerência na aplicação do IVA às operações de *timeshare* na União Europeia.

O Processo C-37/08, RCI Europe contra *Her Majesty's Commissioners of Revenue and Customs*[40], submetido ao Tribunal de Justiça da União Europeia

(TJUE) pelo *VAT and Duties* Tribunal do Reino Unido, discutiu a interpretação do art. 9º da Sexta Diretiva (77/388/CEE) no contexto da tributação de serviços relacionados à permuta de direitos de utilização periódica de casas de férias, conhecidos como *timeshare*. O litígio surgiu porque tanto a administração fiscal britânica quanto a espanhola reivindicavam competência para tributar os serviços prestados pela RCI Europe, levando a um risco de dupla tributação.

A RCI Europe, com sede no Reino Unido, geria um programa de permutas ("RCI Weeks"), em que titulares de direitos de utilização periódica depositavam suas semanas de férias em uma bolsa comum para trocá-las por semanas de outros membros. Os serviços prestados pela empresa eram remunerados por taxas de inscrição, subscrição anual e taxas de permuta. O ponto central era determinar se essas prestações se enquadravam como serviços "conexos com bens imóveis" (art. 9º, n. 2, alínea *a*, da Sexta Diretiva), tributáveis no local do imóvel, ou se deveriam seguir a regra geral do art. 9º, n. 1, segundo a qual o imposto incide no país de sede do prestador.

O governo do Reino Unido defendeu que as taxas de inscrição e subscrição não tinham ligação suficiente com um imóvel específico e, portanto, deveriam ser tributadas no Reino Unido, onde a RCI possuía sua sede. Já as autoridades fiscais espanholas sustentaram que tais serviços estavam diretamente ligados aos imóveis situados na Espanha, devendo ser tributados naquele país. A Comissão Europeia, por sua vez, adotou posição intermediária, reconhecendo que as taxas de inscrição e subscrição poderiam estar vinculadas ao imóvel original do membro, enquanto a taxa de permuta estaria ligada ao imóvel de destino, obtido na troca.

O TJUE reconheceu que a determinação uniforme do lugar da prestação é fundamental para evitar conflitos de competência entre os Estados-membros. No caso concreto, entendeu que os serviços relativos às taxas de inscrição e subscrição não mantinham uma conexão suficientemente direta com bens imóveis, devendo ser tributados pela regra geral no local da sede do prestador. No entanto, quanto às taxas de permuta, admitiu-se a possibilidade de caracterização como serviços conexos com imóveis, quando vinculados ao direito de utilização de um imóvel específico, aproximando a solução do princípio do destino, segundo o qual a tributação acompanha o local do

consumo.

Assim, o acórdão do Processo C-37/08 reforçou a distinção entre prestações gerais de adesão a programas de *timeshare* e os serviços efetivos de cessão de uso de imóveis. Enquanto os primeiros são tributados no país da sede da empresa (origem), os segundos podem ser tratados como conexos com bens imóveis, sujeitando-se ao imposto no local onde se situa o bem. A decisão consolidou a jurisprudência do TJUE em matéria de IVA transfronteiriço e destacou a necessidade de equilibrar a segurança jurídica com a coerência fiscal no mercado interno da União Europeia.

O Processo C-166/05[41], *Rudi Heger GmbH* contra *Finanzamt Graz-Stadt*, submetido ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), discutiu a correta determinação do local de tributação, para fins de IVA, na revenda de licenças de pesca em território austríaco por uma empresa alemã. A *Rudi Heger GmbH*, sediada na Alemanha, adquiriu licenças de pesca junto a uma sociedade austríaca e as revendeu a clientes de diferentes países da União Europeia. O cerne da controvérsia era saber se essas transações configuravam uma "prestação de serviços conexa com um bem imóvel", nos termos do art. 9º, n. 2, alínea *a*, da Sexta Diretiva 77/388/CEE, ou se deveriam ser classificadas como serviços ordinários, tributáveis segundo a regra geral do art. 9º, n. 1.

Caso se reconhecesse a vinculação direta ao bem imóvel – o rio austríaco *Gmunder Traun* –, a tributação deveria ocorrer na Áustria, exigindo o registro da empresa estrangeira nesse país e a possibilidade de deduzir o imposto pago a montante. Por outro lado, se a operação fosse qualificada como prestação de serviços comum, o local da tributação seria a Alemanha, sede da Heger, e o imposto pago na Áustria deveria ser recuperado por meio do mecanismo de reembolso previsto na Oitava Diretiva 79/1072/CEE. O tribunal austríaco, diante dessa dúvida, submeteu a questão ao TJUE.

O Tribunal observou que, embora as licenças de pesca permitam o exercício de um direito vinculado a um bem imóvel específico, a operação em análise não tinha como objeto a alteração ou administração direta da propriedade imobiliária, mas sim a cessão de um direito de uso não exclusivo. Dessa forma, a conexão com o imóvel era indireta e distinta daquelas situações típicas

enumeradas no art. 9º, n. 2, alínea *a* – como serviços de arquitetos, peritos ou agentes imobiliários, que se dirigem diretamente ao bem. Essa interpretação levou o TJUE a uma leitura restritiva da norma, preservando a segurança jurídica e evitando ampliar excessivamente o conceito de serviços conexos a bens imóveis.

O acórdão também destacou que o princípio do destino, segundo o qual o IVA deve recair sobre o local de consumo, convive na Sexta Diretiva com regras de origem aplicáveis a serviços, gerando tensões internas. No caso das licenças de pesca, considerou-se que a prestação consistia mais em um serviço derivado de um direito incorpóreo do que em um serviço dirigido ao bem imóvel. Assim, prevaleceu a regra geral do art. 9º, n. 1, estabelecendo que o local da prestação se situa onde o prestador tem sede – ou seja, na Alemanha.

Em síntese, o TJUE decidiu que a cessão onerosa de licenças de pesca não constitui prestação de serviços conexa com um bem imóvel na acepção do art. 9º, n. 2, alínea *a*, da Sexta Diretiva. O resultado prático foi que a *Rudi Heger GmbH* não estava obrigada a se registrar para efeitos de IVA na Áustria, podendo buscar o reembolso do imposto pago a montante. O julgamento reforçou a necessidade de interpretação estrita das exceções à regra geral de localização das prestações de serviços e consolidou o entendimento de que apenas atividades diretamente voltadas ao bem imóvel podem ser enquadradas no regime especial de tributação.

Ademais, o TJUE reafirmou que a tributação deve recair sobre o local onde ocorre a fruição econômica da operação. Isso significa que, mesmo em situações transfronteiriças ou de difícil rastreamento, como serviços digitais, prevalece a lógica de vincular a arrecadação ao Estado que concentra a demanda efetiva. Essa interpretação expansiva fortalece o destino como princípio estruturante, mas ao mesmo tempo suscita debates sobre a segurança jurídica e a necessidade de clareza legislativa[42].

Um dos desafios enfrentados pelo TJUE é a existência de exceções normativas à aplicação do destino. A Diretiva do IVA admite hipóteses em que a tributação ocorre no Estado de origem, especialmente quando se trata de operações envolvendo consumidores finais não registrados ou pequenas

remessas transfronteiriças. Essas exceções, embora justificáveis por razões administrativas, fragmentam a lógica do sistema e reforçam sua natureza híbrida[43].

A coexistência de regimes híbridos revela a tensão permanente entre simplicidade e neutralidade. O princípio do destino, se aplicado de forma absoluta, demandaria um aparato de fiscalização e cooperação extremamente sofisticado, inviável em contextos de assimetria institucional. Por isso, as exceções baseadas na origem funcionam como válvulas de escape, reduzindo custos de conformidade e assegurando algum grau de viabilidade prática.

A experiência europeia também evidencia que o princípio do destino pode ser interpretado como ficção jurídica[44]. Na prática, nem sempre é possível identificar com precisão o local de consumo, sobretudo em operações digitais. Nesses casos, o legislador e o TJUE recorrem a proxies – como endereço IP, local de faturamento ou autodeclaração – que funcionam como aproximações legais. Essa técnica, embora necessária, reforça a crítica de que o destino, em certos contextos, opera mais como construção normativa do que como realidade econômica[45].

Outro aspecto relevante é a relação entre o princípio do destino e o princípio da neutralidade fiscal, considerado pedra angular do IVA europeu. A neutralidade exige que bens e serviços similares estejam sujeitos à mesma carga tributária, independentemente de sua origem[46]. Ao assegurar que o tributo acompanha o consumo, o destino contribui para evitar distorções competitivas. Todavia, quando exceções permitem tributação na origem, cria-se margem para desequilíbrios que podem violar esse princípio basilar.

A harmonização parcial das alíquotas amplia esse dilema. Embora a Diretiva estabeleça um piso de 15% para a alíquota normal e um mínimo de 5% para alíquotas reduzidas, os Estados-membros mantêm ampla liberdade. Essa diversidade resulta em situações em que produtos similares circulam no mercado interno com cargas tributárias distintas. O destino deveria neutralizar tais diferenças, mas sua aplicação incompleta mantém espaço para estratégias de elisão e planejamento tributário agressivo[47].

Uma crítica recorrente é a de que o princípio do destino, ao ser erigido

como padrão normativo, não possui a densidade jurídica suficiente para ser considerado um princípio de direito tributário em sentido estrito[48]. Para alguns doutrinadores[49], trata-se mais de um critério de conexão do que de um verdadeiro princípio. Essa distinção não é meramente acadêmica: dela decorrem implicações práticas sobre a força vinculante da regra e a margem de discricionariedade dos Estados na sua aplicação.

Por outro lado, defensores do destino[50] afirmam que sua consolidação na União Europeia extrapola a condição de simples critério técnico, elevando-o a princípio jurídico supranacional. Argumenta-se que a reiterada aplicação pelo TJUE, aliada à sua função de assegurar a neutralidade e o funcionamento do mercado interno, confere-lhe a natureza de princípio estruturante do IVA europeu. Essa interpretação encontra respaldo em autores que reconhecem o destino[51] como fundamento interpretativo indispensável à integração fiscal.

Em síntese, a jurisprudência e a legislação europeias revelam um sistema em transição: o destino é proclamado como princípio geral, mas sua aplicação concreta depende de ficções legais, exceções normativas e critérios de aproximação. Essa ambiguidade reflete a dificuldade em conciliar neutralidade concorrencial, simplicidade administrativa e autonomia fiscal dos Estados-membros. O resultado é um modelo híbrido, no qual o destino funciona como ideal regulatório, ainda que limitado por concessões práticas.

4. O princípio do destino na Reforma Tributária do Consumo no Brasil: análise comparativa com os outros sistemas

A adoção do princípio do destino da reforma tributária do consumo no Brasil é um dos marcos importantes em termos de modificação do Sistema Tributário vigente antes da Emenda Constitucional n. 132/2023. Embora fosse possível identificar alguns cenários em que o princípio do destino era, parcialmente, adotado no regime anterior, tal como o Diferencial de Alíquota de ICMS, a sua aplicação era excepcional. A exceção agora se tornou a regra.

Em função dessa modificação importante, é oportuno estudar e aprender com a experiência de outros países em relação ao princípio do destino, seja nas operações internas, seja nas operações de importação.

Esta seção do presente artigo se dedica a avaliar a experiência no Canadá, no México e na Europa sobre o tema e compará-la com a disciplina adotada no Brasil, considerando a disciplina constante da Emenda Constitucional n. 132/2023 e da Lei Complementar n. 214/2025.

4.1. Análise comparada entre Canadá e Brasil

O estudo das regras canadenses para definição do destino das operações oferece importantes lições para aplicação do modelo brasileiro, não apenas pelas semelhanças entre os Ordenamentos, mas em especial pelas diferenças.

Em relação às semelhanças, ambos os sistemas adotaram estruturas baseadas em regras específicas que identificam o local do fornecimento do bem e do serviço de acordo com as especificidades de cada atividade. Assim, há regras específicas para prestação de serviços gerais, fornecimento de bens materiais móveis, fornecimento de bens imateriais móveis, fornecimento de bens imóveis etc.

Observando a legislação canadense, verifica-se prevalência de dois critérios: (i) se o fornecimento se deu presencialmente (prestação de serviço presencial ou fornecimento de mercadoria fisicamente), opta-se pelo local do fornecimento para definição do destino, independentemente do local de residência do adquirente ou destinatário; (ii) por outro lado, se o fornecimento se der de forma remota ou em relação a bens imateriais, opta-se pela identificação do local de residência do adquirente ou destinatário. No Brasil, por sua vez, nota-se o privilegiamento da identificação do local da prestação do serviço ou do fornecimento da mercadoria, havendo regra subsidiária de definição do "local do domicílio principal" do adquirente ou destinatário quando a situação não se enquadrar em uma regra específica do art. 11 da Lei Complementar n. 214/2025.

Na definição do domicílio do adquirente ou destinatário, o Brasil adota de forma geral as mesmas regras previstas na legislação canadense para identificação do endereço do contribuinte em operações que envolvem comércio eletrônico. Em síntese, a legislação de ambos os países prevê critérios indicadores de residência, que devem ser observados de forma cumulativa (no mínimo dois critérios, que não sejam conflitantes entre si) para identificar o

domicílio do adquirente ou destinatário da operação. Os critérios podem ser assim sintetizados: (i) endereço declarado ao fornecedor; (ii) endereço informado para cobrança ou ao sistema de pagamento; e (iii) endereço do IP. No caso do Brasil, entretanto, a identificação dos indicadores de residência deve ser realizada apenas quando o contribuinte não tiver realizado o cadastro único previsto no art. 59 da Lei Complementar n. 214/2025.

Nota-se, portanto, que o Brasil adotou um critério presuntivo de residência (endereço cadastrado) e, subsidiariamente, os indicadores de residência semelhantes aos adotados pelo Canadá, com a diferença que, enquanto a legislação canadense prevê a sua aplicação apenas às operações com comércio eletrônico, a legislação brasileira previu adoção mais ampla aos serviços e bens móveis imateriais não disciplinados especificamente.

Outra diferença relevante entre as legislações brasileira e canadense diz respeito à constitucionalização do princípio do destino. No Canadá, não há previsão constitucional determinando que a tributação do consumo se dará no destino da operação, de modo que a adoção de tal sistema decorre de escolhas de política econômica-tributária do Governo daquele país. Consequentemente, ao se analisar as decisões da Corte Canadense de Tributos, não há discussões acerca da aplicação do princípio do destino em si, ou sobre a validade das *proxies* utilizadas pela legislação, mas sim a interpretação das regras legais para verificar a subsunção dos fatos à norma.

No Brasil, por outro lado, o princípio do destino ganhou densidade normativa constitucional, devendo servir como vetor de interpretação e de controle de validade das regras que darão executividade à definição do local do fato gerador do IBS. Assim, diferente do que se observa do Canadá, poderá surgir no Brasil disputas judiciais que questionam não apenas as regras previstas na Lei Complementar n. 214/2025, mas também o futuro regulamento do IBS e a prática da Administração Tributária na definição dos destinos das operações, à luz do princípio constitucional do destino.

Por fim, outra diferença relevante que adiciona maior complexidade ao sistema brasileiro diz respeito à competência constitucional dos Municípios para exigir e alterar as alíquotas do IBS. Enquanto no Canadá as discussões

ocorridas internamente dizem respeito mais à identificação se a operação teve como destino contribuinte situado em Província participante do HST, no Brasil poderá surgir disputas relacionadas à identificação do local em que o fato gerador foi praticado dentro dos próprios Estados, em especial quando há proximidade geográfica entre Municípios, o que pode dificultar a definição do destino da operação.

Portanto, em síntese, conclui-se que em muitos aspectos as regras de definição do destino adotadas pela Lei Complementar n. 214/2025 se inspiram na legislação do Canadá; porém, as diferenças constitucionais e institucionais entre o IBS/CBS e o HST/GST representam desafios importantes a serem enfrentados pelo Brasil, que a experiência internacional não auxilia a vislumbrar como enfrentar.

4.2. Análise comparada entre México e Brasil

Como visto acima, a experiência mexicana com o princípio do destino se limita a questões atinentes às operações de importação e exportação. Isso porque, em relação às operações internas, a tributação do consumo no México é administrada pelo Governo Federal. Logo, as questões federativas com a tributação do consumo não são relevantes no México.

Para fins da importação, considera-se caracterizado o destino, conforme o art. 18-C da Lei mexicana do IVA, quando qualquer uma das seguintes condições for atendida: o destinatário forneceu ao prestador de serviços um endereço localizado em território mexicano; o destinatário efetua o pagamento ao prestador de serviços por meio de um intermediário localizado em território mexicano; o endereço IP usado pelos dispositivos eletrônicos do destinatário corresponde a uma faixa de endereços atribuída ao México; ou o destinatário forneceu ao prestador de serviços um número de telefone cujo código do país corresponde ao México.

Fica claro que há mais de um critério para fins da caracterização do destino da importação de serviço, que parece dialogar com os problemas da tributação da economia digital. Isto é, como capturar, para fins de tributação, eventos ocorridos de maneira on-line e envolvendo bens imateriais? O México responde a essa pergunta, adotando uma multiplicidade de hipóteses:

endereço do prestador de serviço, endereço do intermediário de pagamento, o IP dos dispositivos eletrônicos utilizados ou o telefone do prestador de serviços.

No Brasil, o art. 64 da Lei Complementar adota uma regra geral e quatro regras especificadoras:

i) regra geral (local do consumo): "considera-se importação de serviço ou de bem imaterial, inclusive direitos, o fornecimento realizado por residente ou domiciliado no exterior cujo *consumo ocorra no País*, ainda que o fornecimento seja realizado no exterior" (*caput* do art. 64 da Lei Complementar n. 214/2025);

ii) primeira regra especificadora (local do consumo é aquele definido conforme as regras gerais do destino doméstico da operação – art. 11 da Lei Complementar n. 214/2025): "para fins da determinação das alíquotas estadual, distrital e municipal do IBS, *o local da importação é o destino da operação* definido nos termos do art. 11 desta Lei Complementar;" (§ 5º, IV, do art. 64 da Lei Complementar n. 214/2025). Assim, conforme o art. 11, § 3º, da Lei Complementar n. 214/2025, aplica-se uma regra geral de local do adquirente regularmente cadastrado, ou não havendo cadastro, o local:

"que resultar da combinação de ao menos 2 (dois) critérios não conflitantes entre si, à escolha do fornecedor, entre os seguintes: a) endereço declarado ao fornecedor; b) endereço obtido mediante coleta de outras informações comercialmente relevantes no curso da execução da operação; c) endereço do adquirente constante do cadastro do arranjo de pagamento utilizado para o pagamento da operação; e d) endereço de Protocolo de Internet (IP) do dispositivo utilizado para contratação da operação ou obtido por emprego de método de geolocalização"

iii) segunda regra especificadora (consumo realizado parcialmente no Brasil): "Na hipótese de haver consumo de serviços ou de bens imateriais, inclusive direitos, concomitantemente no território nacional e no exterior, apenas *a parcela cujo consumo ocorrer no País será considerada importação.*" (§ 3º do art. 64 da Lei Complementar n. 214/2025);

iv) terceira regra especificadora (destinatário no Brasil, adquirente no exterior): "caso o adquirente seja residente ou domiciliado no exterior, o destinatário é contribuinte do IBS e da CBS nas aquisições de bens imateriais, inclusive direitos, e serviços de fornecedor residente ou domiciliado no exterior" (§ 5º, VI, do art. 64 da Lei Complementar n.

214/2025). Aqui fica clara a adoção do chamado "destino físico", e não do "destino jurídico". Ou seja, não importa quem contratou ou pagou pela importação (operação do ponto de vista jurídico), e sim quem é o beneficiário da importação do serviço ou do bem imaterial;

v) quarta regra especificadora (quando destinatário está no exterior, não há tributação no Brasil): "Não será considerado como importação de serviço ou de bem imaterial, inclusive direitos, o consumo eventual por pessoa física não residente que permaneça temporariamente no País, nos termos do regulamento" (§ 7º do art. 64 da Lei Complementar n. 214/2025). Confirma-se, assim, que o local do beneficiário no Brasil ou no exterior é o parâmetro para verificar se haverá tributação no Brasil. Estando o beneficiário no exterior, não haverá, aqui, tributação.

Comparando a disciplina adotada pelo México e pelo Brasil para definir o local do beneficiário da importação, pode-se afirmar que a regra brasileira é mais sofisticada, por capturar mais fatores e cenários. O ponto de maior aproximação entre as duas disciplinas está no item (ii) acima, que trata da importação por um destinatário não cadastrado no Brasil, quando se permite adotar parâmetros alternativos, especificamente dois critérios não conflitantes, dentre os seguintes: "a) endereço declarado ao fornecedor; b) endereço obtido mediante coleta de outras informações comercialmente relevantes no curso da execução da operação; c) endereço do adquirente constante do cadastro do arranjo de pagamento utilizado para o pagamento da operação; e d) endereço de Protocolo de Internet (IP) do dispositivo utilizado para contratação da operação ou obtido por emprego de método de geolocalização".

Com isso, resta claro que Brasil e México têm pontos de aproximação na disciplina da aplicação do princípio do destino às operações de importação, mas a regra brasileira é mais abrangente e completa em comparação com a regra mexicana.

4.3. Análise comparada entre Europa e Brasil

A proposta da Comissão Europeia de instituir uma Área Única de IVA, com base definitiva no princípio do destino, reflete a percepção de que o modelo

híbrido vigente é insustentável a longo prazo. Ao eliminar exceções que permitem tributação na origem, busca-se reforçar a neutralidade concorrencial e reduzir as oportunidades de fraude. No entanto, essa transformação exige elevado grau de coordenação política, pois implica em renúncia parcial da autonomia fiscal dos Estados-membros em prol de um arranjo mais centralizado[52].

Os obstáculos a essa reforma não são apenas técnicos, mas essencialmente políticos. Muitos Estados-membros temem perder espaço de manobra em suas políticas fiscais nacionais, sobretudo aqueles que historicamente se beneficiaram de estratégias vinculadas à tributação de origem. Além disso, há receio de que a centralização comprometa a flexibilidade necessária para lidar com especificidades econômicas locais. A resistência política, assim, continua a ser o principal entrave à implementação integral do destino[53].

Apesar desses desafios, a experiência europeia demonstra que a adoção do princípio do destino é condição indispensável para assegurar a justiça fiscal em um mercado integrado. Sem ele, consumidores em países importadores poderiam financiar, de forma involuntária, os orçamentos de países exportadores, criando distorções incompatíveis com os objetivos da integração. O destino, nesse sentido, não é apenas uma técnica de alocação tributária, mas um instrumento de coesão econômica e social no espaço europeu.

Para o Brasil, que se encontra em processo de reforma tributária com a introdução do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), as lições da União Europeia são valiosas. A opção constitucional pelo destino aproxima o país das melhores práticas internacionais, mas sua implementação dependerá da criação de mecanismos de compensação federativa e de uma administração tributária coordenada. Sem esses instrumentos, corre-se o risco de repetir os problemas europeus: complexidade excessiva, alto custo de conformidade e vulnerabilidade a fraudes[54].

O paralelo com o modelo canadense também é instrutivo. Ao contrário da União Europeia, o Canadá estruturou um sistema de arrecadação federal centralizada, com repasse de receitas às províncias segundo o destino[55]. Esse mecanismo reduz disputas políticas e simplifica o monitoramento. A ausência

de um ente supranacional forte na UE explica parte das dificuldades em aplicar o destino de forma plena. Para o Brasil, a experiência canadense sugere que a centralização administrativa pode ser chave para garantir a efetividade do novo imposto.

Assim, o princípio do destino na União Europeia revela tanto seu potencial quanto suas limitações. Ele assegura neutralidade concorrencial e justiça fiscal, mas sua aplicação enfrenta barreiras técnicas, políticas e institucionais. A convivência de exceções e ficções legais mostra que, na prática, a implementação de princípios tributários em mercados integrados depende mais de arranjos institucionais sólidos do que de declarações normativas. O caso europeu, assim, constitui um laboratório empírico para o Brasil, que poderá evitar equívocos e aproveitar as lições de meio século de experiências europeias na construção de seu próprio sistema de tributação sobre o consumo.

Ao se observar o contexto brasileiro pós-reforma tributária, nota-se clara inspiração no modelo europeu. A Emenda Constitucional n. 132/2023 institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), ambos estruturados sobre o princípio do destino. Tal como o IVA europeu, esses tributos serão cobrados no local do consumo, com desoneração das exportações e tributação das importações. Essa mudança marca o abandono do regime de origem que prevalecia no ICMS e no ISS, aproximando o Brasil das boas práticas internacionais em matéria de tributação do consumo.

A opção brasileira pelo princípio do destino responde a imperativos de neutralidade e simplificação, mas também à necessidade de corrigir distorções históricas na repartição federativa da receita. O modelo anterior, baseado na origem, privilegiava os Estados produtores e agravava desigualdades regionais. Ao deslocar a tributação para o Estado de destino, a reforma busca alinhar-se aos objetivos constitucionais de equidade e desenvolvimento equilibrado, inspirando-se diretamente nas experiências da União Europeia e do Canadá, que adotam sistemas harmonizados com compensação automática entre entes federativos.

A “transposição” do princípio do destino para o modelo brasileiro representa um avanço conceitual e técnico de grande magnitude, mas também

impõe desafios institucionais que a União Europeia levou décadas para superar. A criação do IBS e da CBS, ambos de base ampla e incidência não cumulativa, aproxima o Brasil do modelo europeu de IVA harmonizado, mas a diferença estrutural entre um Estado federal com forte autonomia subnacional e uma união supranacional de países soberanos coloca em evidência tensões distintas na aplicação prática do princípio.

No caso europeu, o princípio do destino é viabilizado por um aparato institucional de coordenação interestatal – a Comissão Europeia, o Comitê do IVA e o Tribunal de Justiça da União Europeia – que assegura a uniformidade interpretativa e a resolução de controvérsias. No Brasil, por outro lado, essa função será desempenhada pelo Comitê Gestor do IBS, órgão intergovernamental composto por representantes da União, dos Estados e dos Municípios. Embora inspirado na estrutura europeia, o comitê brasileiro terá de conciliar autonomia federativa com padronização técnica, o que exigirá mecanismos decisórios robustos e tecnologicamente integrados.

Outra diferença relevante diz respeito ao grau de harmonização legislativa. Na União Europeia, a Diretiva 2006/112/CE estabelece uma moldura comum para todos os Estados-membros, mas cada país conserva competência para fixar suas próprias alíquotas dentro de limites mínimos. No Brasil, ao contrário, o modelo proposto é de alíquota única nacional, partilhada entre os entes federativos, o que busca evitar a guerra fiscal, mas reduz a flexibilidade das políticas regionais de desenvolvimento. Assim, o sistema brasileiro tende a alcançar maior uniformidade nominal, porém à custa de menor autonomia local[56].

Do ponto de vista econômico, o princípio do destino reforça a neutralidade locacional, pois elimina incentivos para que empresas escolham o local de produção com base em vantagens fiscais. Essa neutralidade, amplamente defendida por diversos autores[57], é condição necessária para um sistema de IVA eficiente e equitativo. No Brasil, ela representa uma ruptura com a lógica competitiva entre Estados, deslocando o eixo da disputa fiscal para a eficiência administrativa e para a qualidade do ambiente de negócios.

Todavia, a implementação desse modelo dependerá de um sistema de

compensação e rastreamento de créditos eficiente, análogo ao *VAT Information Exchange System* (VIES) europeu. A EC n. 132/2023 prevê a criação de uma plataforma nacional de administração compartilhada, capaz de processar as informações de todas as operações interestaduais e intermunicipais. Esse mecanismo, se bem estruturado, poderá reduzir a litigiosidade e evitar que o destino se torne um princípio apenas teórico, desconectado da operacionalidade cotidiana da arrecadação.

No plano jurídico, o princípio do destino também promove uma redefinição das competências tributárias. Ao deslocar o foco da tributação do local da produção para o local do consumo, o sistema brasileiro aproxima-se do ideal de justiça fiscal horizontal, assegurando que os cidadãos contribuam para o financiamento das políticas públicas do Estado em que usufruem dos bens e serviços[58]. Essa reorientação alinha-se à lógica do federalismo cooperativo, mitigando os desequilíbrios estruturais que historicamente marcaram as relações entre Estados exportadores e importadores de bens.

A experiência europeia demonstra, entretanto, que a efetividade do princípio do destino depende da clareza das regras de localização e da uniformidade de interpretação administrativa e judicial. O Tribunal de Justiça da União Europeia exerceu papel decisivo nesse processo, ao fixar parâmetros interpretativos sobre o conceito de "local de consumo", "estabelecimento estável" e "prestação de serviços conexa com bens imóveis". No Brasil, será indispensável que o Supremo Tribunal Federal e o futuro Conselho Federativo assumam função análoga, uniformizando entendimentos e evitando a fragmentação jurisprudencial.

Outro ponto de convergência entre os dois modelos é o papel da transparência fiscal e da cooperação intergovernamental. Na UE, o intercâmbio automático de informações e a auditoria cruzada entre administrações nacionais reduziram significativamente o *VAT gap* e as fraudes carrossel[59]. No Brasil, a digitalização do sistema tributário, aliada à experiência do SPED e à obrigatoriedade da nota fiscal eletrônica, oferece condições para replicar esse padrão de controle, desde que a governança federativa garanta acesso equitativo às informações e participação efetiva dos entes subnacionais[60].

A convergência entre o modelo europeu e o brasileiro não deve, contudo, ocultar suas diferenças estruturais. Na Europa, o princípio do destino emerge como resultado de um processo de integração econômica entre Estados soberanos, enquanto no Brasil ele se insere em um contexto de unificação tributária interna, que busca superar décadas de fragmentação e conflito federativo. O primeiro visa compatibilizar sistemas tributários nacionais autônomos; o segundo, substituir tributos sobrepostos e concorrentes. Ambos, entretanto, compartilham a mesma ambição: alinhar a tributação ao consumo e assegurar neutralidade e eficiência.

Em conclusão, a adoção do princípio do destino no Brasil representa não apenas uma modernização técnica, mas uma mudança paradigmática no modo de compreender a justiça fiscal e o federalismo tributário. A experiência europeia fornece lições valiosas: a importância da cooperação institucional, da harmonização conceitual e da aplicação consistente das regras de localização. Contudo, o sucesso brasileiro dependerá de sua capacidade de traduzir esses princípios em instrumentos operacionais eficazes, capazes de equilibrar simplicidade, neutralidade e autonomia federativa. Assim como na União Europeia, o desafio não está em consagrar o destino na Constituição, mas em fazê-lo funcionar na prática, como expressão de um novo pacto federativo e de uma tributação mais racional, justa e eficiente.

Conclusão

A análise comparada entre Canadá, México e União Europeia revela que a adoção do princípio do destino é tendência consolidada nos sistemas modernos de tributação sobre o consumo, embora sua concretização dependa do contexto institucional e federativo de cada país. No Canadá, o modelo de arrecadação centralizada com repasse segundo o destino oferece simplicidade e segurança administrativa; no México, o caráter nacional do IVA elimina conflitos federativos e traz maior simplicidade na tributação das operações domésticas; e na União Europeia, a harmonização do destino tem sido instrumento de integração econômica e de neutralidade concorrencial, ainda que envolta em desafios políticos e operacionais.

Os desafios decorrentes do contexto normativo-institucional de cada sistema

chamam atenção para as soluções desenvolvidas pelos respectivos legisladores. Enquanto o México estruturou um sistema centralizado que evita disputas federativas, o Canadá adotou um modelo de "federalismo de consenso". Nesse modelo, em vez da imposição de um regramento único para a tributação do consumo em todo o país, o Governo Federal canadense facultou às províncias a adesão ao tributo federal, permitindo-lhes participar da partilha do produto da arrecadação e da definição da alíquota aplicável. Como consequência, coexistem múltiplos sistemas de tributação do consumo em um mesmo país, o que adiciona complexidade à compreensão das regras canadenses, especialmente para agentes econômicos estrangeiros.

A União Europeia, por sua vez, formada por países soberanos e independentes, apresenta multiplicidade de regramentos e de formas de definição do destino do consumo. Embora existam diretivas destinadas à padronização dos ordenamentos jurídicos, cada Estado-membro mantém certa margem de discricionariedade para determinar como o destino da operação será definido. Assim, há países que adotam regras gerais para identificação do consumo, enquanto outros preferem regras específicas, ajustadas à natureza das atividades econômicas desenvolvidas.

O Brasil, ao constitucionalizar o princípio do destino na Emenda Constitucional n. 132/2023 e regulamentá-lo pela Lei Complementar n. 214/2025, aproxima-se das melhores práticas internacionais. Diferente do Canadá e da União Europeia, foram estabelecidas regras claras e uniformes em todo território nacional, evitando o desenvolvimento de ordenamentos divergentes. Contudo, o sistema brasileiro adicionou um elemento que tende a aumentar a complexidade da tributação sobre o consumo: a competência compartilhada dos Municípios para cobrar o IBS.

No México, a competência para instituir o IVA pertence exclusivamente ao Governo Federal; no Canadá, cada Província pode adotar seu próprio sistema de tributação do consumo ou aderir ao modelo federal; e, na União Europeia, embora a diretiva imponha a tributação pelo IVA, cada país mantém sua própria regulamentação. A diferença essencial entre esses modelos e o brasileiro é que, nas experiências estrangeiras, as unidades federativas mínimas para tributação são as províncias, o que assegura uniformidade tributária em

um espaço geográfico considerável. No Brasil, ao outorgar competência tributária também aos Municípios, cria-se o risco de conflitos de fronteira, especialmente em cidades conurbadas. Tal cenário pode gerar distorções contrárias à neutralidade buscada pela reforma, incentivando comportamentos de "shopping fiscal" entre municípios com alíquotas distintas de IBS e, eventualmente, uma nova forma de guerra fiscal.

A implementação do IBS no Brasil precisará levar em consideração esse desafio, que não encontra paralelo na experiência internacional, para que os objetivos que fundamentaram a reforma do consumo sejam devidamente alcançados.

Além disso, a consagração constitucional do princípio do destino suscitará debates acerca de sua densidade normativa. Como demonstrado, discussão semelhante ocorre na União Europeia, onde parte da doutrina entende que o princípio do destino possui natureza jurídica vinculante, enquanto outra o considera mera diretriz de política fiscal. No caso brasileiro, a opção constitucional pelo destino elimina essa controvérsia, conferindo-lhe status de norma jurídica constitucional. Todavia, os efeitos dessa normatividade sobre o regramento infraconstitucional ainda precisarão ser testados na prática, especialmente diante da tensão entre o princípio do destino e o princípio da praticabilidade, que justifica o uso de proxies e simplificações na definição do local do fato gerador do IBS.

Em síntese, a consolidação do princípio do destino no Brasil exigirá uma governança federativa madura, capaz de conjugar simplicidade normativa, neutralidade econômica e respeito à autonomia local. O êxito dessa transição marcará não apenas a modernização do sistema tributário brasileiro, mas também o fortalecimento do pacto federativo e a promoção de um modelo de tributação mais racional, equitativo e compatível com as dinâmicas contemporâneas da economia global.

Bibliografia

ABREU, José Carlos. *Localização das operações em sede de IVA* – abordagem prática (mais de 300 exemplos). Coimbra: Almedina.

AIRES, L. Direito à dedução do IVA de documentos retificativos: o acórdão Biosafe. *Revista Eletrónica de Fiscalidade da AFP*, 1(2), 2019, 1-19.

ALARIE; Benjamin; BIRD, Richard M. *Chapter 3*: Canada, p. 1.

ANDRADE, Leonardo Aguirra de. Fundamentos e impactos da adoção do princípio do destino na tributação do consumo no Brasil. In: OLIVEIRA, Ricardo Mariz de; ZILVETI, Fernando Aurelio; MOSQUERA, Roberto Quiroga; PURETZ, Tadeu. *Direito tributário*: estudos em homenagem ao Professor Luís Eduardo Schoueri. São Paulo: IBDT, 2023, p. 423-444.

ANGELIS, Ângelo; SILVEIRA, Rodrigo Frota da. Neutralidade tributária – propostas para reduzir os desvios do tipo crédito superior ao imposto pago. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de et al. (coord.). *Reforma Tributária e neutralidade do IVA*. São Paulo: Max Limonad, 2024, p. 173.

ARMENTA, María del Ángel Molina. El sistema de acreditamento del IVA em 1980: um acercamento para entender las problemáticas económicas y políticas de la administración fiscal em Mexico. *Iuris Tantum* v. *35*(33), 2021, p. 125-155. BICKLEY, J. *Value Added Tax*: concepts, policy issues, and OECD experiences. Nova Publishers, 2003.

BARENTS, René. *The prohibition of fiscal discrimination in article 95 of the EEC treaty*. Common Market Law Review v. 17, 1980.

BIRD, Richard M. The GST/HST: creating a integrated sales tax in a Federal Country. Ottawa: Statistics Canada, 1999. Disponível em: https://publications.gc.ca/site/eng/9.851799/publication.html. Acesso em: 26 out. 2025.

BIRD, R.; GENDRON, P. Is VAT the best way to impose a general consumption tax in developing countries? *Bulletin for International Taxation* 60(7), 2006, p. 287-296.

COMISSÃO EUROPEIA. *A study on the economic effects of the current VAT rates structure*, 2013.

CELORICO PALMA, Clotilde. *Introdução ao Imposto sobre o Valor Acrescentado*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2015.

CNOSSEN, Sijbren. *Modernizing VATs in Africa*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

COOKE, Lina Braga Santin. A unificação da tributação sobre o consumo: a experiência internacional e os desafios do modelo IVA no federalismo. *Revista de Direito Tributário da APET* n. 49. São Paulo, out. 2023/mar. 2024, p. 395-416.

ELKINS, David. A critical reassessment of the role of neutrality in international taxation. *Northwestern Journal of International Law & Business* v. 40, Issue 1, 2019.

FLÁVIO, Paola dos Santos. *Reforma Tributária e federalismo fiscal*: uma nova conceituação dos efeitos da mudança do critério de origem e destino. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024.

GALLARDO, Francisco Javier Sánchez. IVA e neutralidade na União Europeia. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de et al. (coord.). *Reforma Tributária e neutralidade do IVA*. São Paulo: Max Limonad, 2024.

HALL, Karen. The harmonized sales tax revenue allocation formula. Disponível em: https://publications.gc.ca/site/eng/9.851799/publication.html. Acesso em: 26 out. 2025.

LEMOS, Victor Emmanuel Espíndola. *A Reforma Tributária da EC 132/23 e seus impactos no federalismo fiscal*: análise da compatibilidade da unificação tributária com a cláusula pétrea do pacto federativo. 2024.Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2024.

MOYA, Marcela Astudillo. La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos. Problemas del desarrollo, *JSTOR* v. 36, n. 141, 2005, p. 205-12. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/43838352. Acesso em: 30 set. 2025.

NETO, J. *A reforma da tributação indireta no Brasil*: baseada nos sistemas europeu do IVA e canadiano [Tese de Mestrado, Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, Lisboa], 2018.

NEUMARK COMMITTEE. *Report of the Fiscal and Financial Committee on Tax Harmonization*. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation – IBFD, 1963.

OECD. International VAT/GST Guidelines. Paris: OECD Publishing, 2017, p. 37. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/9789264271401-em. Acesso em: 17 out. 2025.

REIS, Margarida. *O direito à dedução no Imposto sobre o Valor Acrescentado*: jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. *Julgar* n. 15. Coimbra, 2011, p. 129-149.

SENYK, Mariya. *The origin and destination principles as alternative approaches towards VAT allocation*: analysis in the WTO, the OECD and the EU legal frameworks. Amsterdam: IBFD, 2020.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra. *Obrigação tributária*: fundamentos e aplicações práticas. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. v. 1.

TERRA, B.; KAJUS, J. *A guide to the European VAT Directives*. IBFD. v. 1.

ZOPPELLO, Ivone Parente Teixeira. *Tributação do consumo de serviços digitais* – aspecto espacial e Emenda Constitucional 132. 2025. 208 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025.

Tributação ESG no Direito Comparado – Modelos de Governança Fiscal Sustentável

ESG Taxation in Comparative Law – Sustainable Fiscal Governance Models

Kelzer Schneider Hernandes

Graduanda em Contabilidade. Pós-graduada em Planejamento Tributário e em Contabilidade e Auditoria Tributária pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Graduada em Direito pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Coordenadora e Representante Nacional da LaClima nos debates sobre transição energética. Pesquisadora do Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT) em projetos relacionados a Preços de Transferência e à não cumulatividade do IBS/CBS. Foi Coordenadora do Grupo de Pesquisa sobre Reforma Tributária do IBDT Jovem. Advogada. *E-mail*: kelswh@gmail.com.

Taíla Teloeken

Mestranda em Direito Tributário Comparado e Internacional pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário. Bacharel em Direito pela Universidade do Rio Grande do Sul e em Ciências Contábeis pela Trevisan. Advogada. *E-mail*: tailateloeken@gmail.com.

Talita Rodrigues de Barros

Pós-graduanda em Gestão Tributária pela Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Advogada. *E-mail*: rodrigues_talita@alumni.usp.br.

João Dácio Rolim

Professor do Mestrado em Direto Tributário Comparado e Internacional do IBDT. Doutor em Comércio Internacional, Tributação Internacional e Direitos Humanos Internacionais pela Queen Mary University of London. Doutor em Direito Tributário pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). *LL.M.* em Direito Internacional Tributário, Direito Europeu e *Trust* pela London School of Economics and Political Science. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Advogado. *E-mail*: j.d.rolim@rolim.com.

Resumo

O artigo examina a transformação dos critérios ambientais, sociais e de governança (ESG) em elemento estruturante do Direito Tributário contemporâneo. Parte-se da premissa de que a tributação deixou de exercer função exclusivamente arrecadatória para assumir papel relevante na governança climática, na indução de comportamentos econômicos e na implementação de políticas de sustentabilidade.

Com base em metodologia de direito comparado, analisa-se a experiência de França, Alemanha, Austrália e Canadá a partir de uma tríade funcional composta pela tributação positiva, voltada à concessão de incentivos fiscais; pela tributação negativa, destinada à internalização de externalidades ambientais; e pela tributação defensiva, direcionada ao combate à arbitragem regulatória e à proteção da integridade dos sistemas tributários.

O estudo demonstra que, apesar das diferenças institucionais, há convergência na utilização do sistema tributário como instrumento de promoção dos objetivos ESG, influenciando a dedutibilidade de despesas, o acesso a benefícios fiscais, os custos de conformidade e as condições de inserção em mercados regulados.

Conclui-se que mecanismos como o Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) e os regimes obrigatórios de due diligence operam como barreiras regulatórias de natureza parafiscal, produzindo impactos relevantes sobre países em desenvolvimento. Nesse contexto, a experiência comparada oferece importantes diretrizes para a construção de uma fiscalidade ESG no Brasil pós-Emenda Constitucional n. 132/2023, conciliando sustentabilidade, competitividade, segurança jurídica e justiça fiscal.

Palavras-chave: fiscalidade ESG, tributação ambiental, governança climática, extrafiscalidade, due diligence, CBAM, direito tributário comparado.

Abstract

This article examines the transformation of Environmental, Social and Governance (ESG) criteria into a structural element of contemporary Tax Law. It is based on the premise that taxation has evolved beyond its

traditional revenue-raising function to become an instrument of climate governance, behavioral regulation and sustainable development.

Using a comparative law methodology, the study analyzes the experiences of France, Germany, Australia and Canada through a functional framework composed of positive taxation, aimed at promoting sustainable investments through tax incentives; negative taxation, designed to internalize environmental externalities; and defensive taxation, intended to prevent regulatory arbitrage and protect the integrity of tax systems.

The research demonstrates that, despite institutional differences, these jurisdictions converge in using taxation as a mechanism to advance ESG objectives, influencing the deductibility of expenses, access to tax incentives, compliance costs and market access conditions.

The article further argues that mechanisms such as the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) and mandatory due diligence regimes operate as parafiscal non-tariff barriers, generating significant impacts on developing countries. It concludes that comparative experience provides valuable guidance for the development of an ESG-oriented tax framework in Brazil following Constitutional Amendment No. 132/2023, capable of reconciling sustainability, competitiveness, legal certainty and tax justice.

Keywords: ESG taxation, environmental taxation, climate governance, extrafiscality, due diligence, CBAM, comparative tax law.

Introdução

A incorporação de critérios ambientais, sociais e de governança (ESG) ao Direito Tributário deixou de ser um movimento periférico de autorregulação corporativa para se tornar uma das frentes centrais de *hard law* regulatória. Em múltiplas jurisdições, o tributo passou a operar não apenas como técnica arrecadatória, mas como instrumento de governança climática: corrige externalidades, direciona investimentos e condiciona estratégias empresariais à sustentabilidade.

Este artigo sustenta que a fiscalidade ESG contemporânea pode ser descrita

por uma tríade funcional: tributação positiva (incentivos a tecnologias limpas e inovação verde), tributação negativa (*eco-taxes*, precificação de carbono e restrições de dedutibilidade) e tributação defensiva (normas antiabuso e mecanismos extraterritoriais que neutralizam arbitragem regulatória). A partir dessa chave, analisa-se, sob perspectiva comparada, como França, Alemanha, Austrália e Canadá converteram parâmetros originalmente voluntários em deveres jurídico-tributários vinculantes.

O recorte empírico desses países é justificado por três razões. Primeiro, França e Alemanha lideram a transição europeia do ESG para o plano normativo compulsório, com forte impacto fiscal derivado de deveres de *due diligence* e de regimes de carbono. Segundo, Austrália e Canadá oferecem modelos não europeus, relevantes por combinações distintas entre incentivos, *enforcement* e federalismo fiscal. Terceiro, as quatro jurisdições já projetam efeitos extraterritoriais diretos ou indiretos sobre cadeias globais de valor, afetando exportadores de países em desenvolvimento.

No Brasil, a Constituição Federal reconhece a proteção ao meio ambiente como princípio transversal e estruturante da ordem jurídica. A Emenda Constitucional n. 132/2023 (Reforma Tributária) reforçou essa diretriz ao incluir o § 3º no art. 145, determinando que "o Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente". No âmbito da Ordem Econômica, a Constituição ainda estabelece que a dignidade humana e a justiça social – objetivos fundamentais – devem ser construídas com base no respeito ao meio ambiente.

Todavia, o desafio brasileiro consiste em construir instrumentos fiscais que promovam sustentabilidade sem reproduzir regressividade, cumulatividade ou perda de competitividade setorial. A análise comparada cumpre, portanto, função normativa: identificar caminhos úteis e riscos a evitar na transição do ESG para o plano tributário.

Diante desse cenário, torna-se necessário deslocar o olhar para além do Brasil e examinar como outras jurisdições têm concretizado a transição do ESG para o plano jurídico-tributário. A análise comparada não cumpre aqui função

meramente descritiva: ela permite compreender os diversos caminhos pelos quais a sustentabilidade empresarial foi convertida em critério fiscal vinculante, revelando tensões comuns, assimetrias regulatórias e modelos de governança que podem ser adotados e evitados pelo Brasil.

1. A tríade da fiscalidade ESG

A incorporação dos critérios ESG ao sistema tributário não se limita à criação de tributos ambientais tradicionais – como impostos sobre carbono, taxas de poluição ou contribuições vinculadas ao uso de recursos naturais. O que se observa, nas jurisdições analisadas, é a consolidação de uma arquitetura fiscal multifuncional, em que o tributo deixa de operar exclusivamente como técnica arrecadatória ambiental e passa a desempenhar papéis simultâneos de indução comportamental, correção de falhas de mercado e defesa da integridade regulatória.

Esse movimento revela uma estrutura tríplice – tributação positiva, tributação negativa e tributação defensiva – que organiza de forma coerente a fiscalidade ESG contemporânea. Cada vetor tem funções distintas, mas interligadas, e somente uma leitura conjunta permite compreender a lógica do modelo.

A *tributação positiva* corresponde ao braço promocional das políticas ESG. Seu objetivo é reduzir o custo de transação associado à transição ecológica, tornando economicamente atraentes os investimentos ambiental e socialmente responsáveis.

A lógica econômica é clara: tecnologias verdes (eólica, solar, hidrogênio limpo, CCS, economia circular) são intensivas em capital e têm retorno mais lento. Os incentivos fiscais: diminuem o custo marginal de implantação de tecnologias limpas; reduzem o tempo necessário para atingir o *break-even*; e mitigam o risco associado a investimentos em setores regulados e voláteis.

Entre os instrumentos típicos, destacam-se: superdeduções para P&D e inovação limpa; créditos fiscais reembolsáveis; depreciação acelerada para bens de capital sustentáveis; regimes preferenciais de P&D verde; créditos presuntivos ligados à adoção de energias renováveis; alíquotas reduzidas para

setores estratégicos da transição ecológica.

Esses mecanismos funcionam como prêmios fiscais: quanto maior o investimento verde, menor a carga tributária efetiva. Isso reforça o papel do Estado como "coordenador ambiental", deslocando os incentivos do plano voluntário (*soft law*) para um regime de incentivos vinculantes (*hard law*).

Por outro lado, a *tributação negativa* constitui o braço dissuasório da fiscalidade ESG, voltado a penalizar atividades ambientalmente nocivas ou socialmente indesejáveis. Aqui, o objetivo é corrigir, não incentivar.

O fundamento é o princípio do poluidor-pagador: o agente que gera dano ambiental deve suportar o custo de remediação, evitando a externalização do prejuízo à coletividade.

Entre os instrumentos mais utilizados: imposto sobre carbono; regimes *cap-and-trade; eco-taxes* sobre poluição atmosférica, hídrica e sonora; e limitações à dedutibilidade de despesas consideradas ambiental ou socialmente danosas.

Esses mecanismos reprecificam setores poluentes, tornando-os progressivamente menos competitivos frente a alternativas sustentáveis.

Em países como Alemanha e Canadá, a arrecadação gerada pela tributação negativa financia políticas redistributivas para mitigar efeitos regressivos – elemento essencial para evitar que tributos ambientais penalizem consumidores de baixa renda.

A *tributação defensiva* é o vetor mais recente da tríade ESG. Ela opera em duas frentes:

a. Repressão a planejamentos tributários incompatíveis com metas ESG: à medida que ESG se torna objetivo estatal relevante, as GAAR passam a questionar não apenas planejamentos artificiais fiscais, mas também estruturas empresariais que: exploram desigualdades ambientais entre países para reduzir custos; se afastam dos compromissos ESG divulgados; e deslocam emissões para jurisdições com regulação mais fraca.

b. Extraterritorialidade climática e social: impõe-se aos fornecedores estrangeiros deveres compulsórios de: rastreabilidade; auditoria; e

certificação ESG.

Esses deveres funcionam, na prática, como tributos regulatórios indiretos, pois geram custos obrigatórios equivalentes a tributos e afetam preços, margens e competitividade e se tornam condição fiscal implícita de acesso ao mercado.

Nesse sentido, os três vetores – positivo, negativo e defensivo – revelam a transição do ESG de mera diretriz voluntária para elemento estruturante da tributação contemporânea.

2. Manifestações da fiscalidade ESG

2.1. Interpretação das despesas dedutíveis

O impacto do ESG vai além dos incentivos explícitos: ele também influencia a interpretação do conceito de despesas necessárias à atividade empresarial. Custos relacionados à mitigação de emissões, programas de diversidade, capacitação de comunidades locais ou adequação a protocolos ambientais – antes vistos como opcionais – passam a ser reconhecidos como despesas dedutíveis por estarem diretamente vinculados ao propósito empresarial em sentido amplo.

A interpretação do conceito de despesas dedutíveis também vem sendo influenciada pelos critérios ESG. Custos relativos a programas de mitigação de emissões, projetos sociais em comunidades afetadas ou investimentos em diversidade e inclusão, antes considerados facultativos, passam a ser enquadrados como necessários à atividade empresarial. Com isso, amplia-se a noção de "propósito de negócio", que deixa de se restringir à maximização do lucro e incorpora a função social e ambiental da empresa.

O direito tributário, nesse contexto, sofre uma expansão hermenêutica: o "propósito de negócio" deixa de ser restrito à maximização do lucro e passa a incluir finalidades de responsabilidade socioambiental, alterando o regime de dedutibilidade de custos. Essa tendência reforça a visão de que ESG não apenas molda estratégias empresariais, mas também redefine os limites jurídicos da própria tributação direta sobre a renda e o lucro.

2.2. Normas antiabuso (GAAR)

Outro ponto de convergência relevante diz respeito às *General Anti-Avoidance Rules (GAAR)*. À medida que os critérios ESG passam a integrar a política fiscal, operações estruturadas exclusivamente para reduzir a carga tributária – e que, ao mesmo tempo, contrariem objetivos de sustentabilidade – podem ser qualificadas como abusivas. Nesse cenário, estruturas artificiais destinadas à transferência de lucros para jurisdições sem políticas ambientais mínimas deixam de ser analisadas apenas sob a ótica da elisão fiscal e passam a ser confrontadas também com a função socioambiental da tributação.

A aplicação da *GAAR* se orienta por um teste objetivo de "propósito exclusivo ou dominante". O foco não recai sobre a intenção subjetiva do contribuinte, mas sobre os fatos, a substância econômica e as circunstâncias objetivas do arranjo.

Esse critério amplia significativamente o alcance das *GAARs*: elas deixam de atuar apenas contra simulações ou planejamentos agressivos propriamente ditos e passam a alcançar práticas que se mostrem incompatíveis com o "interesse público ampliado" representado pelos compromissos ESG. Com isso, fortalece-se a legitimidade da atuação fiscal para coibir estruturas que desconsiderem impactos ambientais e sociais relevantes.

O risco de aplicação aumenta sempre que a transação relacionada ao ESG se revelar artificial, desprovida de substância ou construída sem um propósito econômico genuíno além do benefício fiscal; quando houver evidente dissociação entre a forma jurídica e a substância econômica; ou ainda quando o arranjo não fizer sentido comercial – ou não tiver coerência mínima com a agenda ESG – na ausência da vantagem tributária.

Em síntese, embora práticas ESG autênticas sejam estimuladas pelos sistemas tributários modernos, as empresas devem assegurar que qualquer planejamento ou estrutura fiscal associado possua finalidade comercial ou não tributária substancial que prevaleça sobre o mero propósito de obtenção de economia fiscal.

2.3. Tributação ambiental

A tributação ambiental transcende a função arrecadatória para se consolidar como um dos principais instrumentos de articulação entre a política fiscal e a agenda ESG. esse contexto, os regimes de *eco-taxes* — compreendendo tributos sobre emissões de carbono, consumo energético e atividades poluidoras — desempenham relevante função extrafiscal, orientando o comportamento dos agentes econômicos e promovendo padrões de produção e consumo mais sustentáveis.

Sob a perspectiva da análise econômica do Direito, esse mecanismo tributário contribui para a internalização das externalidades ambientais negativas, incorporando aos custos da atividade econômica os impactos socioambientais que, de outro modo, seriam suportados pela coletividade. Trata-se de aplicação direta do princípio do poluidor-pagador, segundo o qual os custos decorrentes da degradação ambiental devem ser assumidos por aqueles que a provocam.

Desse modo, o tributo deixa de atuar exclusivamente como instrumento de financiamento das atividades estatais para assumir função indutora e regulatória, servindo de indutor econômico da transição para uma economia de baixo carbono, desenvolvimento sustentável e concretização dos compromissos ambientais assumidos por empresas e governos.

2.4. Arbitragem regulatória e tributária

Um dos efeitos colaterais da expansão das legislações ESG é a tentativa das empresas de recorrer à arbitragem regulatória e tributária. Trata-se da estratégia de deslocar etapas da produção para países com exigências ambientais mais brandas e regimes fiscais menos custosos, buscando reduzir despesas com conformidade, monitoramento e reporte.

A lógica é simples: se produzir em um país com regras socioambientais rigorosas encarece a operação, a empresa migra a produção para uma jurisdição com menos exigências e menor tributação ambiental, mantendo apenas a comercialização nos mercados mais regulados.

Entretanto, esse movimento está deixando de produzir resultados. A União Europeia passou a adotar o *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM),

aplicado na fronteira, um ajuste correspondente ao custo do carbono europeu. Assim, mesmo que o produto tenha sido fabricado em país com baixa regulação ambiental, o preço do carbono é corrigido na entrada do bloco para se alinhar ao padrão europeu, eliminando o ganho competitivo da arbitragem.

Com isso, a arbitragem regulatória perde eficácia: produzir em jurisdições menos exigentes já não reduz custos nem garante vantagem competitiva, pois o ajuste ambiental imposto na fronteira neutraliza integralmente a economia esperada.

Partindo dessas premissas, passamos a entender os regimes adotados na França, na Alemanha, na Austrália e no Canadá, seus reflexos e lições para o Brasil.

3. Europa: due diligence compulsória e fiscalidade de fronteira

3.1. França: Loi de Vigilance e judicialização fiscal do ESG

A França foi pioneira na transformação dos princípios ESG em *hard law* com a edição da *Loi de Vigilance* (2017), que positivou o dever de vigilância socioambiental para grandes corporações e estendeu seus efeitos a toda a cadeia global de valor. O modelo francês representa de forma clara o *vetor defensivo* da tríade ESG: a *due diligence* deixa de ser voluntária e converte-se em obrigação extraterritorial, gerando custos compulsórios de auditoria, rastreamento de fornecedores, certificações e mecanismos de reparação.

Isso porque essa Lei consolidou a obrigatoriedade de que grandes corporações: (i) mapeiem e monitorem riscos ambientais e sociais, inclusive de fornecedores e terceiros ao longo da cadeia global; (ii) identifiquem riscos de violação de direitos humanos, condições de trabalho e segurança laboral em toda a cadeia produtiva; e (iii) adotem medidas de transparência, publiquem planos de vigilância e mantenham canais de denúncia.

Esse movimento regulatório surgiu em resposta ao desabamento do Rana Plaza (Bangladesh, 2013), que revelou as limitações da governança privada e a insuficiência dos relatórios ESG declaratórios na Europa. A partir de então, práticas antes reputadas como boas condutas de governança transformaram-se

em deveres jurídicos vinculantes, sujeitos a controle judicial e a sanções civis relevantes.

A principal controvérsia tributária refere-se à dedutibilidade dos custos de *compliance* ESG no *Impôt sur les Sociétés*. Discute-se se auditorias, rastreamento de fornecedores, certificações, investimentos ambientais e programas de prevenção se enquadram como *charges nécessaires à l'exploitation* (art. 39 do CGI). A qualificação é decisiva: se considerados necessários: são dedutíveis, reduzindo o lucro tributável; ou se considerados não necessários: integram a base de cálculo, aumentando a carga fiscal mesmo quando decorrentes de obrigação legal.

A ausência de critérios objetivos para definir "diligência razoável" ampliou a judicialização. O Judiciário passou a definir, caso a caso, a extensão do dever de vigilância, gerando decisões divergentes tanto sobre responsabilidade extraterritorial quanto sobre dedutibilidade fiscal. Como resultado, empresas de um mesmo setor vêm sendo tratadas de forma desigual, comprometendo a isonomia tributária e criando volatilidade jurisprudencial – cenário reiteradamente apontado por *Total Energies*, Danone, Carrefour, BNP Paribas[1], entre outros.

Embora destinada formalmente às grandes corporações, a *Loi de Vigilance* irradia efeitos por toda a cadeia produtiva. Pequenas e médias empresas, para permanecerem como fornecedoras, passam a internalizar padrões ESG que não teriam condições econômicas de implementar espontaneamente. O resultado é aumento do custo de produção, compressão de margens já reduzidas, e concentração de mercado.

Segundo a CPME, mais de 12 mil pequenas empresas revisaram processos de auditoria ambiental desde 2022, e cerca de 4% encerraram atividades em setores de manufatura leve e têxtil pela inviabilidade de adaptação.

Ao transformar o dever de vigilância em encargo compulsório e combiná-lo com *eco-taxes* internas (como a TICPE) e com o custo do carbono europeu, a França criou um ambiente de tributação verde cumulativa que pressiona a competitividade internacional de suas empresas. Enquanto isso, concorrentes de países sem obrigações equivalentes operam com custos regulatórios

menores, ampliando seu poder competitivo.

Esse descompasso é mais evidente nos setores de energia e petroquímica e já impulsiona realocação industrial. ArcelorMittal France e LafargeHolcim deslocaram linhas para a Europa Oriental e o Norte da África; Renault e Stellantis transferiram etapas produtivas para a Eslováquia e Marrocos, citando expressamente a crescente "complexidade fiscal e ambiental".

A sobreposição entre obrigações ESG e deveres tributários criou um novo tipo de litigiosidade: o contencioso fiscal-ambiental, no qual empresas discutem simultaneamente a dedutibilidade de despesas de conformidade ESG, as penalidades pelo descumprimento dos planos de vigilância, e o enquadramento de investimentos sustentáveis em regimes de crédito fiscal verde.

Com isso, o Judiciário tornou-se um colegislador indireto da política fiscal sustentável, pois suas decisões acabam redefinindo os contornos tributários do dever de vigilância e os limites das obrigações ESG.

Nesse sentido, a *Loi de Vigilance* inaugurou, na França e no ambiente regulatório europeu, uma convergência inédita entre *compliance* ESG e política tributária, conferindo aos deveres socioambientais uma dimensão fiscal própria. O modelo é pioneiro, mas revela tensões estruturais. Para o Brasil, a experiência francesa evidencia a necessidade de calibrar a transição para uma fiscalidade ESG sem reproduzir seus efeitos regressivos e sem comprometer competitividade e equilíbrio econômico.

3.2. Alemanha: LkSG, supervisão do BAFA e custo competitivo

A Alemanha adotou o modelo mais sistemático de *hard law* ESG na Europa com a *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz* (LkSG), em vigor desde 2023. Diferentemente da França – onde o *enforcement* é predominantemente judicial – a Alemanha estruturou um modelo preventivo e administrativo, no qual a *due diligence* é supervisionada pelo BAFA, responsável por analisar relatórios, aplicar multas e determinar restrições contratuais em compras públicas. Assim, o dever de diligência opera como um sistema contínuo de controle administrativo e fiscal.

A LkSG impõe às empresas com mais de 1.000 empregados a obrigação de mapear, prevenir e mitigar riscos ambientais, trabalhistas e de direitos humanos em toda a cadeia global de fornecimento, incluindo subsidiárias e terceiros fora da União Europeia. A lei organiza as obrigações em três eixos: identificação e mitigação de riscos ambientais (contaminação, desmatamento, emissões); monitoramento de direitos humanos e condições de trabalho; e implantação de sistemas de *compliance*, canais de denúncia e relatórios anuais auditados.

Sob perspectiva fiscal, a LkSG articula-se com o *vetor negativo + defensivo*: além de impor custos de conformidade, integra-se a regimes de precificação de carbono (EU ETS), gerando uma cumulatividade de encargos que pressiona margens industriais.

A *due diligence* obrigatória transformou o custo da sustentabilidade em um encargo fiscal permanente, com impacto direto no cálculo do lucro tributável. As empresas passaram a requerer a dedução desses gastos no *Körperschaftsteuer* (imposto de renda corporativo alemão), sob o argumento de que constituem despesas impostas por lei.

A jurisprudência recente consolidou o entendimento de que tais gastos se enquadram como *betrieblich veranlasst* (custos necessários). Entretanto, a dedutibilidade não é automática: exige que a empresa demonstre efetividade ambiental ou social concreta, e não apenas estrutura formal de *compliance*. Isso gera debates sobre proporcionalidade, especialmente em cadeias de alto risco fora da UE (Ásia, África, América Latina), onde a diligência é mais cara, complexa e difícil de verificar.

Além disso, a LkSG não atua isoladamente. Ela se soma a outros encargos ambientais e fiscais, como: o custo do carbono no EU ETS; os tributos ambientais internos; e exigências compulsórias de rastreabilidade e auditoria.

Essa sobreposição originou o que analistas denominam “carga ESG-trifásica” – um conjunto de obrigações ambientais, sociais e fiscais que pode consumir 8% a 12% do lucro operacional de setores altamente industrializados.

Os efeitos são concretos:

– Automotivo (Volkswagen, BMW, Mercedes-Benz): rastreamento global de

lítio, cobalto e borracha elevou em até 30% os custos de auditoria; a Volkswagen foi notificada pelo BAFA em 2024 por falhas em fornecedores asiáticos e pode perder créditos ambientais.

– Químico e farmacêutico (BASF, Bayer): enfrentam questionamentos sobre resíduos e matérias-primas sem rastreabilidade; a BASF discute a dedutibilidade de remediação ambiental em plantações africanas.
– Têxtil e eletrônico (Adidas, Siemens): certificações e auditorias aumentaram preços finais entre 4% e 6%, mesmo com dedução parcial.

Esse cenário produz um paradoxo estrutural: quanto maior o grau de conformidade ESG, mais complexa e onerosa se torna a estrutura fiscal, gerando desincentivos econômicos ao próprio cumprimento da lei. O sistema reforça a responsabilidade corporativa, mas enfraquece a neutralidade concorrencial e a isonomia fiscal, especialmente para setores expostos à competição internacional.

A sustentabilidade – antes valor reputacional – passou a atuar como parâmetro fiscal obrigatório. O desafio alemão é transformar o custo da conformidade em vantagem competitiva, e não em um passivo tributário permanente.

A contradição alemã é evidente: o Estado que lidera a transição verde é também exportador de bens intensivos em energia, o que expõe suas empresas a uma carga regulatória superior à de concorrentes extra-UE.

Desde 2023 associações industriais como a BDI registram queda de margens e deslocamento produtivo para Polônia, Hungria e República Tcheca; e empresas de médio porte na Renânia e Baviera – como ZF Friedrichshafen, Mahle e Lanxess – fecharam unidades alegando insustentabilidade fiscal e regulatória.

O setor industrial denuncia que a LkSG funciona, na prática, como uma tributação ambiental indireta não harmonizada na União Europeia, violando a neutralidade competitiva.

Posto isto, a experiência alemã evidencia um modelo de sustentabilidade administrativa em que o Estado não apenas tributa, mas também fiscaliza e

certifica a conduta empresarial. A LkSG funciona, na prática, como um "imposto regulatório", em que o custo de conformidade substitui a cobrança direta de tributos ambientais.

Para o Brasil, a lição é clara: é necessário evitar a cumulatividade de obrigações ambientais, fiscais e administrativas, sob pena de provocar deslocamento industrial e perda de competitividade.

Políticas ambientais não podem se converter em tributação indireta disfarçada. Assim, as experiências francesa e alemã devem ser compreendidas como antecipações de uma moldura regulatória europeia mais ampla.

4. Austrália: mercado de carbono, incentivos e repressão ao greenwashing

A integração entre ESG e tributação no país desenvolve-se sob forte predominância do vetor positivo, com amplo apoio estatal à transição energética e à descarbonização da economia.

Isso porque a Austrália como signatária do Acordo de Paris (2015), comprometeu-se a reduzir emissões líquidas em 43% até 2030 e atingir emissões líquidas zero até 2050. Para alcançar essas metas, o governo implementou uma série de medidas legislativas e incentivos econômicos. Assim, no que diz respeito ao eixo ambiental, o governo australiano tem enfatizado políticas robustas para reduzir emissões de gases de efeito estufa.

O primeiro aspecto para alcançar tais metas foi a nacionalização e o incentivo do comércio de crédito de carbono, com políticas que permitem a livre negociação de tais créditos, tanto no mercado regulatório (*cap and trade*)[2] quanto no mercado voluntário. O primeiro ato que tratou a respeito das práticas ESG foi o *National Greenhouse and Energy Reporting Act 2007 (NGER Act)*, que exigiu das empresas e organizações a medição, a coleta e o relatório de suas emissões de carbono e consumo energético, proporcionando transparência no cumprimento das metas ambientais de grandes emissores[3].

Após esse primeiro ato, foi possível fazer o *Carbon Farming Initiative Act 2011 (CFI)*, o qual representou o principal marco legislativo, conectando as políticas de ESG na Austrália às suas metas climáticas. A legislação estabeleceu uma

estratégia nacional para incentivar setores ligados à agricultura, florestas e energia a implementar projetos que gerem reduções verificáveis de gases de efeito estufa. Com o *CFI*, os agricultores são incentivados a participar do mercado de créditos de carbono por meio de práticas como reflorestamento, manejo sustentável do solo e regeneração florestal – recebendo *Australian Carbon Credit Units (ACCUs)* por suas contribuições.

Além disso, em 2014, foi criado o Fundo de Redução de Emissões (*Emissions Reduction Fund* – ERF), com o objetivo de investir em projetos que promovem redução de emissões. Ele é responsável por fornecer financiamento a empresas e indivíduos que participam de práticas sustentáveis, especialmente em regiões agrícolas e comunidades rurais. Com base em tais legislações e práticas, a Austrália criou uma estrutura que reforça o papel do setor privado na descarbonização.

Os incentivos estão disponíveis para empresas que cumpram os requisitos de elegibilidade, que, em termos gerais, incluem ser uma corporação constitucional, satisfazer os requisitos relevantes de residência e atender aos requisitos de implementação dos princípios de benefício comunitário, entre outros[4].

Paralelamente aos incentivos, a Austrália tem combinado políticas públicas de ESG para desincentivar o uso do carvão como fonte de energia e investir em transição energética, como eólica, solar e hidrogênio, inclusive com o fechamento de usinas de carvão.

Por fim, há o pacote de soluções climáticas (*Climate Solutions Package*), focado na implementação prática de projetos de tecnologia limpa, eficiência energética e regeneração do solo.

Em relação à aplicação dos princípios ESG, foram identificados alguns casos envolvendo acusações de *greenwashing*[5] por parte de fundos financeiros (de investimentos ou previdência) que declaravam a exclusão de investimentos em companhias cujas receitas derivam de combustíveis fósseis, álcool e jogos de azar, ou que alegavam investir apenas em empresas que seguiam critérios ESG, mas, na prática, o filtro não estava sendo aplicado a todas as empresas, mas apenas sobre as listadas na Bolsa de Valores.

Esses são casos em que foi avaliada a aplicação do Código de Defesa do Consumidor australiano por induzir os consumidores (investidores) em declarações supostamente falsas de que os fundos apenas investiriam em empresas que seguiam padrões ESG, sendo que nem todas as empresas seguiam esses critérios na prática. Importante ressaltar que, em um dos casos, foi expressamente rechaçada a prática de *greenwashing*, uma vez que ela "tem o potencial de reduzir a confiança do consumidor em alegações de meio ambiente, social e governança, o que mina os esforços de negócios que buscam objetivos ESG de forma precisa e justa. Além de prejudicar os consumidores privando-os de informações relevantes para fazer escolhas de acordo com valores ou objetivos ambientais, sociais e éticos, alegações ESG falsas ou enganosas podem conferir vantagens competitivas desleais às companhias na comercialização de seus produtos e serviços financeiros"[6].

Atualmente, não há um regime estatutário específico em relação à regulamentação das práticas de *greenwashing*, inclusive em relação a produtos ou serviços financeiros. Em vez disso, órgãos reguladores como a Comissão Australiana de Valores Mobiliários e Investimentos (*Australian Securities and Investments Commission – ASIC*) dependem de proibições em relação à conduta enganosa ou ilusória e representações falsas ou enganosas[7].

Para o Brasil, o modelo australiano mostra que políticas ESG podem gerar ganhos econômicos quando combinam metas climáticas claras, mercado de carbono regulado, incentivos ao agronegócio sustentável e financiamento público para projetos de descarbonização. A experiência indica que o país tem condições de transformar seu potencial florestal e agrícola em vantagem competitiva, desde que adote regras estáveis, certificação confiável e fiscalização contra *greenwashing*. Também evidencia a necessidade de fortalecer os órgãos reguladores para garantir transparência nas alegações ambientais e evitar distorções no mercado financeiro "verde", assegurando credibilidade e atração de investimentos.

5. Canadá: precificação de carbono, ITCs verdes e federalismo fiscal

O Canadá oferece uma das experiências mais equilibradas e sofisticadas de

fiscalidade ESG, combinando de forma coordenada os vetores negativo e positivo da tributação ambiental. No eixo negativo, destaca-se a precificação obrigatória do carbono prevista no *Greenhouse Gas Pollution Pricing Act* (2018), que estabelece tributação sobre combustíveis fósseis e sistemas de *cap-and-trade* aplicáveis a grandes emissores. No eixo positivo, o governo federal consolidou um conjunto robusto de créditos fiscais de investimento voltados à economia limpa, como o *Clean Technology* ITC, CCUS ITC, *Clean Hydrogen* ITC e o *Clean Technology Manufacturing* ITC, todos com alíquotas escalonadas e orientação clara para a descarbonização industrial.

O diferencial canadense está no federalismo fiscal multinível, que confere às províncias autonomia para implementar seus próprios modelos climáticos, complementando – e não substituindo – a política federal.

A Colúmbia Britânica, com *carbon tax* de base ampla desde 2008, foi pioneira ao associar precificação ambiental a mecanismos compensatórios, neutralizando impactos regressivos sobre famílias de baixa renda e setores vulneráveis.

Por outro lado, o Quebec opera um dos sistemas mais avançados de *cap-and-trade* do mundo, integrado ao mercado da Califórnia, conferindo dimensão internacional à sua política climática.

Essa pluralidade normativa permite ao Canadá combinar: função regulatória, ao induzir empresas e consumidores a internalizarem custos ambientais; função redistributiva, mitigando desigualdades geradas pela tributação verde; função estrutural, ao sustentar um mercado permanente de emissões e de inovação limpa.

Diferentemente da centralização normativa europeia, o modelo canadense demonstra que a diversidade subnacional pode aumentar a flexibilidade regulatória sem comprometer as metas climáticas federais.

O Canadá criou uma política de incentivos fiscais altamente sofisticada, orientada à transição energética. Os *Investment Tax Credits (ITCs)* oferecem créditos reembolsáveis para investimentos em: captura, utilização e armazenamento de carbono (CCUS); tecnologias limpas; hidrogênio limpo; manufatura e processamento de tecnologias de baixo carbono.

Esses créditos se conectam diretamente às metas canadenses no Acordo de Paris e às políticas federais de estímulo à economia limpa, reduzindo o custo marginal da descarbonização e ampliando a atratividade de projetos industriais. Assim, o sistema tributário funciona como alavanca de inovação, não apenas como instrumento arrecadatório.

Paralelamente aos impostos e incentivos, o Canadá reforçou o *enforcement* reputacional do ESG, especialmente para evitar *greenwashing* em produtos financeiros. Órgãos reguladores como a ASIC e o regime geral de proteção ao consumidor têm reprimido declarações ambientais falsas, com efeitos econômicos significativos: perda de acesso a financiamentos verdes; restrição a benefícios fiscais; aumento do custo de capital; e erosão de credibilidade no mercado.

Essa repressão institucional demonstra que incentivos fiscais só produzem resultados quando combinados a certificação confiável e transparência nas alegações ambientais.

O modelo canadense evidencia que políticas ESG podem gerar ganhos econômicos consistentes quando articulam: precificação de carbono, incentivos fiscais reembolsáveis, certificação robusta e repressão ao *greenwashing*.

Em contraste com França e Alemanha – onde ESG assume também funções de responsabilização extraterritorial e controle sobre cadeias globais – o Canadá apresenta uma abordagem doméstica, experimental e cooperativa, na qual o Estado utiliza o sistema tributário para financiar a transição, e não para punir ou burocratizar cadeias produtivas.

Para o Brasil, a experiência canadense oferece três lições centrais; (i) metas climáticas claras e estáveis para orientar investimentos; (ii) mercado de carbono regulado e confiável; e (iii) fiscalização contra *greenwashing* assegura integridade do mercado "verde" e atrai capital internacional.

As experiências francesa, alemã, australiana e canadense demostram que, apesar das diferenças institucionais, todas convergem para a mesma orientação: a tributação passa a funcionar como eixo estruturante da governança climática. O ESG deixa de ser apenas um parâmetro regulatório e assume papel fiscal ativo – influenciando incentivos, dedutibilidade, acesso a mercados e custos de

conformidade.

É nesse movimento de integração entre sustentabilidade, política fiscal e comércio internacional que se situam as principais lições do direito comparado, especialmente para países em desenvolvimento como o Brasil.

6. Lições do direito comparado

Apesar das diferenças institucionais entre esses países, emerge um ponto crítico comum: a crescente conversão do ESG em condição fiscal implícita de acesso a mercados, sobretudo na Europa. Na prática, empresas de países em desenvolvimento – Brasil incluído – passam a internalizar custos compulsórios de certificação, rastreabilidade e auditoria que não decorrem de sua legislação doméstica, mas das exigências regulatórias dos países importadores.

Esse movimento tem potencial para neutralizar a eficácia dos incentivos fiscais nacionais destinados à exportação, reduzindo a competitividade internacional de setores agrícolas, industriais e extrativistas. Além disso, produz impactos negativos adicionais, como o aumento estrutural dos custos de conformidade e a criação de barreiras comerciais indiretas.

6.1. ESG como barreira não tarifária e fiscal indireta

Ao exigir que exportadores de países terceiros comprovem conformidade socioambiental – como rastreabilidade de insumos, ausência de trabalho forçado e redução de emissões – França, Alemanha e Austrália transformam critérios ESG em requisitos de acesso aos seus mercados. Embora não se configurem como tarifas aduaneiras formais, essas exigências funcionam como barreiras regulatórias com efeitos tributários indiretos: ao demandarem relatórios detalhados, certificações e auditorias, impõem às empresas estrangeiras custos adicionais de *compliance* que, na prática, operam como um "imposto oculto" sobre o comércio internacional.

Esse mecanismo se aproxima de regimes extraterritoriais de caráter fiscal, como o próprio CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*) da União Europeia, que tributa a pegada de carbono de produtos importados. A diferença, no caso francês e alemão, é que a cobrança não ocorre por meio de

um tributo direto, mas por meio de obrigações obrigatórias de *due diligence*. Ainda assim, o efeito econômico é semelhante: criação de desvantagens competitivas para países que não internalizam adequadamente os custos ambientais e sociais em suas cadeias produtivas.

O impacto é mais relevante para países em desenvolvimento, como Brasil e Índia, que enfrentam maiores desafios para implementar sistemas sólidos de certificação ESG. No caso brasileiro, exportadores de carne, soja e minério precisam comprovar rastreabilidade e ausência de desmatamento para manter acesso ao mercado europeu; caso contrário, ficam sujeitos à retenção de embarques ou a custos adicionais de verificação.

Esse cenário produz um efeito tributário imediato: benefícios fiscais domésticos concedidos às exportações podem perder efetividade. Regimes especiais de PIS/Cofins e créditos presumidos de ICMS tornam-se pouco úteis se o produto não superar as barreiras ESG no destino. Em outras palavras, o incentivo fiscal interno é neutralizado por um custo regulatório imposto extraterritorialmente, que reduz a competitividade do exportador brasileiro.

6.2. ESG como barreira para investimentos estrangeiros diretos

Sob a ótica dos investimentos, o cenário é ambivalente. Empresas que se instalam na França, na Alemanha ou na Austrália e incorporam plenamente os padrões ESG podem obter vantagens relevantes, tais como:

– ganhos reputacionais que ampliam a confiança de consumidores e investidores;
– acesso facilitado a fundos ESG e ao crédito verde, frequentemente vinculados a tratamentos fiscais favorecidos – como *tax incentives*, superdeduções e isenções sobre rendimentos de *green bonds*;
– possibilidade de utilizar regimes fiscais voltados à inovação sustentável, incluindo deduções adicionais aplicáveis a projetos de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) verde.

Por outro lado, operar nesses países também implica custos elevados de *compliance* tributário. As empresas precisam não apenas atender às exigências

ESG, mas alinhar seus relatórios de sustentabilidade às obrigações fiscais locais. Na prática, observa-se uma integração crescente entre *compliance* fiscal e *compliance* ESG, especialmente após a entrada em vigor da CSRD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*).

6.3. Incentivos fiscais à sustentabilidade

França, Alemanha e Austrália desenvolveram políticas fiscais voltadas a premiar empresas que investem em energias renováveis, inovação verde e economia circular. Na França, destacam-se deduções específicas para projetos de eficiência energética e benefícios vinculados ao desenvolvimento de tecnologias de baixo carbono. Já na Alemanha, há créditos tributários atrelados a investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) sustentável, bem como regimes de incentivo ao reaproveitamento de resíduos e à mobilidade elétrica. Na Austrália, por sua vez, há incentivos voltados especificamente para o mercado de crédito de carbono e para a utilização de energia limpa pelas empresas.

Estudos empíricos confirmam que tais incentivos fiscais têm correlação positiva com o desempenho em métricas ESG, especialmente nos pilares ambiental e social, estimulando práticas empresariais alinhadas a metas de sustentabilidade. Contudo, também apontam para potenciais distorções no pilar de governança, pois algumas empresas utilizam incentivos de forma oportunista, apenas para melhorar indicadores de reputação sem mudanças estruturais em sua governança corporativa.

Na Austrália, a relação entre ESG e tributação está evoluindo, com a transparência fiscal tornando-se um componente central. Isso porque os relatórios fiscais país por país tornaram-se obrigatórios para as empresas multinacionais (MNEs), e há uma expectativa crescente de que as empresas demonstrem responsabilidade social por meio de suas práticas fiscais. Agora, as empresas devem integrar o planejamento e o relatório tributário em sua estratégia geral de ESG, considerando fatores como contribuições fiscais justas, divulgação transparente e governança fiscal responsável, a fim de atender às expectativas dos investidores e evitar danos à reputação.

A política de transparência fiscal é um avanço significativo para aumentar a

responsabilidade corporativa, obrigando as multinacionais a publicar seus dados fiscais, incluindo onde operam, as receitas que geram e os tributos que pagam em cada jurisdição. Isso está alinhado com o objetivo de garantir que as empresas contribuam de forma justa para as comunidades em que atuam.

Com isso, a integração da tributação ao ESG está deixando de ser apenas uma questão de conformidade para se tornar uma prioridade estratégica nos negócios. Espera-se que as empresas assumam o controle de sua narrativa tributária, alinhando suas estratégias fiscais com suas prioridades e valores gerais de ESG. Isso também pode criar oportunidades para as empresas construírem confiança e melhorarem sua reputação.

Nesse sentido, o Escritório Australiano de Tributação (ATO) desempenha um papel crucial nessa área, engajando-se com grandes empresas por meio de programas como o Top 100 e o Top 1.000 para garantir governança fiscal eficaz e transparência. O ATO considera a transparência fiscal essencial para promover a responsabilidade social e construir a confiança do público na integridade do sistema tributário.

Por fim, o governo australiano utiliza-se de incentivos fiscais para impulsionar resultados específicos relacionados ao ESG, como os incentivos fiscais para produção de minerais críticos e hidrogênio, projetados para apoiar o desenvolvimento de uma indústria de energia limpa competitiva e alcançar metas de redução de emissões. É o chamado *Climate Solutions Package*, mencionado em tópico anterior.

Não atender a essas expectativas em evolução sobre tributação e ESG pode resultar em penalidades significativas e danos à reputação. Uma má reputação fiscal pode impactar negativamente os relacionamentos de uma empresa com investidores, clientes e a comunidade, além de possivelmente afetar negócios comerciais e processos de diligência prévia.

6.4. Obrigações ESG para empresas e setores econômicos

As obrigações ESG incidem prioritariamente sobre grandes corporações francesas, alemãs e australianas, incluindo bancos, conglomerados industriais, empresas de energia, companhias do setor tecnológico e, de modo crescente,

empresas de varejo e infraestrutura. Multinacionais estrangeiras que operam nesses mercados também são diretamente alcançadas, pois precisam atender aos mesmos padrões de *due diligence*, transparência fiscal, rastreabilidade de cadeias de suprimentos e governança socioambiental aplicáveis às empresas locais.

Para essas organizações, o impacto é alto: o ESG torna-se elemento estruturante do modelo de negócios. Além de influenciar o custo de capital, seguros e contratos com o setor público, o cumprimento dessas normas condiciona o acesso a incentivos fiscais verdes, afeta a dedutibilidade de determinadas despesas, aumenta a exposição a auditorias fiscais temáticas e determina a viabilidade de permanecer em mercados regulados.

A negligência em relação ao ESG pode resultar não apenas em sanções regulatórias, mas também em perda de benefícios fiscais, restrições em financiamentos sustentáveis, exclusão de cadeias globais de valor e até boicotes por investidores institucionais. Assim, grandes corporações passam a internalizar o ESG como componente central de governança e estratégia competitiva, e não como mero requisito de reporte.

Embora as PMEs não sejam o alvo primário dessas legislações, os efeitos indiretos são significativos. Inseridas como fornecedoras de grandes grupos, precisam adotar práticas básicas de conformidade ambiental, trabalhista e de governança para manter contratos.

Esse movimento gera três consequências principais: (i) custos adicionais de *compliance*, como rastreabilidade e certificações; (ii) assimetria fiscal, pois muitas PMEs não conseguem acessar incentivos verdes disponíveis às grandes corporações; e (iii) maior dependência contratual, já que requisitos ESG se tornam condições de continuidade na cadeia de suprimentos.

Apesar da pressão, PMEs que conseguem se adaptar passam a ocupar posição estratégica: tornam-se fornecedoras preferenciais, ganham acesso a contratos de longo prazo e podem se beneficiar de programas específicos, como créditos de carbono para atividades rurais na Austrália ou certificações que reduzem custos tributários indiretos.

Assim, ainda que não sejam diretamente reguladas, as PMEs absorvem os

efeitos tributários, comerciais e operacionais das normas ESG, incorporando padrões mais elevados de *compliance* para manter competitividade em cadeias internacionais de valor.

6.5. ESG e repercussão setorial

Setores como energia, mineração, têxtil, químico, alimentício e tecnologia encontram-se no centro da regulação, em razão da magnitude de suas externalidades ambientais e sociais. A exigência de transparência em cadeias globais de suprimentos, por exemplo, implica que uma multinacional alemã do setor automotivo deva monitorar fornecedores de aço no Brasil, ou que uma empresa francesa de moda deva fiscalizar as condições trabalhistas de fábricas no Sudeste Asiático. Isso amplia a responsabilidade corporativa para além das fronteiras nacionais e insere os critérios ESG como condicionantes essenciais à permanência nesses mercados.

A intensidade desses impactos varia conforme os riscos de cada setor:

– Mineração e energia: setores de maior risco ambiental, sofrem forte pressão regulatória. Devem adotar tecnologias de baixo carbono e planos de mitigação, sob pena de multas, barreiras comerciais e restrições a financiamento sustentável. Estão sujeitos a *eco-taxes* e taxas de emissão, podendo perder dedutibilidade se não cumprirem padrões ESG. Por outro lado, investimentos em energia renovável são estimulados com créditos fiscais e amortização acelerada.
– Moda e têxtil: são alvo direto da *due diligence* social. A *Loi de Vigilance* (França) e a *Lieferkettengesetz* (Alemanha) impõem monitoramento rigoroso e responsabilização solidária por violações na cadeia produtiva. Sanções fiscais, limitações de dedutibilidade e impactos na contabilização de custos recaem sobre empresas que mantêm fornecedores irregulares.
– Agronegócio: setor sujeito a atenção regulatória crescente em razão de riscos associados ao desmatamento, emissões e práticas de produção. Exportadores precisam demonstrar rastreabilidade socioambiental de toda a cadeia, especialmente ao atender mercados europeus. Nesses casos, o ESG atua como verdadeira barreira não tarifária, condicionando o acesso a

benefícios fiscais de exportação e a regimes especiais de IVA/TVA. Empresas que não conseguem comprovar conformidade perdem competitividade internacional e podem ser excluídas de incentivos fiscais relevantes.

– Tecnologia: o setor é alvo de forte regulação quanto à origem de minerais raros, ao gerenciamento de resíduos eletrônicos e às condições de trabalho em fábricas terceirizadas. A não conformidade pode resultar em sanções financeiras, perda de licenças e incidência de tributos adicionais sobre resíduos. Em contraste, trata-se também de um dos segmentos mais beneficiados por incentivos fiscais à inovação sustentável, incluindo créditos de P&D verde e superdeduções para investimentos em tecnologias limpas.

Dessa forma, nos setores de maior risco, o ESG funciona como verdadeiro diferenciador tributário: empresas alinhadas às metas de sustentabilidade são beneficiadas por deduções e créditos fiscais, ao passo que as não conformes enfrentam *eco-taxes*, perda de benefícios e maior exposição a auditorias especializadas.

Portanto, a tributação verde e os mecanismos de *due diligence* extraterritorial tendem a operar como barreiras não tarifárias de caráter parafiscal, reconfigurando as condições de inserção internacional e aprofundando a assimetria Norte-Sul. Sem instrumentos multilaterais de certificação, mecanismos de financiamento da transição tecnológica e regimes cooperativos de equivalência regulatória, existe o risco concreto de que a fiscalidade ESG se converta em um novo vetor de exclusão econômica, em vez de orientar uma transição ambiental justa e globalmente equilibrada em países emergentes.

À luz dessa síntese, é possível inferir que a consolidação da fiscalidade ESG representa não apenas uma reorganização interna dos sistemas tributários, mas também uma profunda reconfiguração das relações econômicas internacionais. É justamente sob essa chave – a interface entre tributação sustentável, competitividade e assimetrias globais – que se situam as principais lições normativas para o Brasil, especialmente após a EC n. 132/2023.

7. Lições para o Brasil pós-EC n. 132/2023

A promulgação da Emenda Constitucional n. 132/2023 introduziu, pela primeira vez na história fiscal brasileira, uma ordem constitucional explícita para que o Sistema Tributário Nacional observe a defesa do meio ambiente (art. 145, § 3º[8]). Não se trata de mera diretriz programática: é a abertura formal de um campo normativo que permitirá – e, em alguma medida, exigirá – a integração estruturada entre tributação, sustentabilidade e políticas de transição energética.

Apesar da abertura legislativa para implementação do ESG no Brasil, observa-se poucas normas explícitas que realmente incentivem as práticas. No art. 175[9] da Lei Complementar n. 214/2025 ficou "assegurada aos biocombustíveis e ao hidrogênio de baixa emissão de carbono tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, de forma a garantir o diferencial competitivo estabelecido no inciso VIII do § 1º do art. 225[10], da Constituição Federal".

Tal incentivo restou assegurado pela Lei n. 14.948/2024. Portanto, é possível notar a implementação de uma prática ESG voltada ao aspecto dos biocombustíveis e baixa emissão de carbono; contudo, ainda está numa fase embrionária, de modo que ainda não podemos dizer que temos, de fato, normas voltadas ao ESG no Brasil.

Além disso, a criação do Imposto Seletivo possui o objetivo de ser norma indutora a fim de desestimular o consumo de produtos que sejam prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, especificamente bebidas alcoólicas; cigarros e produtos fumígenos; bebidas açucaradas (como refrigerantes); recursos minerais extraídos (como minério de ferro, petróleo e gás natural); veículos, aeronaves e embarcações poluentes (exceto caminhões).

A partir das experiências de França, Alemanha, Austrália e Canadá, é possível extrair um conjunto de lições que auxiliam o Brasil a construir um modelo de fiscalidade ESG que seja eficiente, competitivo e socialmente justo, evitando erros que se tornaram evidentes em outros países.

O primeiro aprendizado refere-se ao uso estratégico da tributação positiva. Incentivos fiscais são instrumentos potentes, mas a experiência comparada demonstra que sua eficácia depende de três condições básicas:

a) Estruturação clara e transparente dos incentivos no IBS/CBS: a transição tecnológica exigirá investimentos em energias renováveis, eletromobilidade, descarbonização industrial, eficiência energética e economia circular. Para isso, é essencial que o IBS/CBS preveja:

– créditos fiscais lastreados em métricas ambientais verificáveis, e não em autodeclarações corporativas.

– critérios objetivos de elegibilidade, com indicadores técnicos mensuráveis (redução de emissões, intensidade de carbono, eficiência energética etc.).

– certificação independente, evitando *greenwashing* tributário.

– mecanismos periódicos de revisão, para que o incentivo evolua com a tecnologia.

Sem esses elementos, incentivos ambientais tendem a se transformar em renúncias fiscais ineficientes, sem impacto real sobre emissões ou inovação.

b) Evitar "ilhas de privilégio verde" e corridas fiscais entre entes federativos: no federalismo brasileiro, incentivos setoriais frequentemente evoluem para guerra fiscal, especialmente no ICMS – e o risco se renova com o IBS/CBS. A expansão indiscriminada de incentivos ambientais poderia reproduzir fenômenos observados na Europa, onde benefícios verdes fragmentados criaram arbitragens regulatórias entre países e distorções competitivas.

Assim, o desenho deve ser coordenado, com limites nacionais, padrões uniformes e governança forte do Comitê Gestor do IBS.

c) Evitar incentivos irreversíveis: a transição ecológica é dinâmica. Tecnologias hoje incentivadas poderão tornar-se obsoletas. O Brasil precisa evitar amarras no texto legal e permitir flexibilização por meio de regulamentos técnicos ou revisões periódicas pelo Comitê Gestor e pelo Congresso Nacional.

O segundo ponto é que a experiência canadense – e, em menor medida, a alemã – demonstram que tributação ambiental mal desenhada pode se tornar regressiva, penalizando justamente famílias e setores mais vulneráveis.

Para o Brasil desenvolver a tríade, três diretrizes são essenciais. Primeiro, é preciso evitar a cumulatividade e a regressividade, especialmente em um país marcado por desigualdades estruturais e por uma matriz produtiva heterogênea, em que a tributação ambiental não pode agravar assimetrias já existentes. Segundo, a receita ambiental deve cumprir função redistributiva, financiando a transição justa em setores sensíveis como agricultura, mineração e transporte, além de apoiar tecnologias limpas – porque uma tributação verde eficaz reduz desigualdades, e não as amplia. Terceiro, é indispensável alinhar a política fiscal ambiental às metas climáticas nacionais; sem essa coordenação, o país tende à fragmentação normativa, cenário que já compromete a competitividade de exportadores brasileiros diante das exigências do CBAM e das regras europeias de *due diligence*.

O terceiro aprendizado é o mais sensível. A França mostra que a judicialização excessiva da *due diligence* gera insegurança jurídica; a Alemanha evidencia que a burocratização administrativa eleva custos sem ganhos proporcionais. O desafio brasileiro é criar uma tributação defensiva sustentável que evite ambos os extremos e preserve a integridade do sistema.

Para isso o Brasil deve reprimir planejamentos artificiais baseados em arbitragem ambiental desenvolvendo uma *GAAR* ambiental capaz de identificar estruturas destinadas a deslocar emissões para jurisdições mais brandas (*carbon leakage*), simular conformidade ESG ou manipular cadeias de suprimentos para acessar incentivos indevidos. No modelo IBS/CBS, a análise deve alcançar forma e substância ambiental, não apenas a substância fiscal.

Além disso proteger exportadores brasileiros diante da "extrafiscalidade de fronteira", ou seja, das exigências europeias de *due diligence* e reporte *ESG* que impõem custos adicionais às exportações brasileiras. Uma *GAAR* ambiental bem desenhada pode impedir que empresas estrangeiras transfiram custos artificiais à cadeia produtiva, evitar mecanismos abusivos de repasse de riscos ESG e proteger o país contra práticas discriminatórias disfarçadas de *compliance* ambiental.

E, por último, evitar os excessos francês (judicialização) e alemão (burocratização). O Brasil precisa de um modelo intermediário, baseado em

deveres ESG objetivos e proporcionais ao porte empresarial, fiscalização administrativa moderna (com forte uso de monitoramento eletrônico), poder sancionatório claro e mecanismos céleres de solução de controvérsias – evitando litígios intermináveis.

Em síntese, o ESG deve atuar como fator de competitividade e governança, e não como um custo fixo que inviabiliza a produção.

Conclusão

A análise comparada demonstra que França, Alemanha, Austrália e Canadá já incorporaram o ESG ao núcleo estruturante de seus sistemas tributários. Longe de permanecer no domínio da autorregulação empresarial, o ESG tornou-se critério jurídico-tributário vinculante, com influência direta sobre a formação da base de cálculo, a dedutibilidade de despesas, o acesso a incentivos e a própria competitividade internacional das empresas.

A chamada fiscalidade ESG opera, nessas jurisdições, por meio de três vetores complementares – incentivos positivos, precificação de externalidades e instrumentos de defesa antiabuso – que remodelam práticas empresariais e reorientam cadeias globais de valor. A convergência funcional desses vetores contrasta com a diversidade institucional: a judicialização francesa aprofunda o caráter contencioso das obrigações ESG; a administração preventiva alemã transforma *due diligence* em aparato burocrático-fiscal; a estratégia australiana privilegia incentivos econômicos e repressão a *greenwashing*; e o federalismo canadense integra precificação ambiental a mecanismos redistributivos de transição justa.

Apesar dessas diferenças, o desafio central é comum: equilibrar sustentabilidade, eficiência econômica e justiça fiscal, evitando que os custos de conformidade ESG funcionem, na prática, como uma barreira indireta ao comércio internacional, especialmente para países em desenvolvimento submetidos a exigências extraterritoriais.

Nesse contexto, a EC n. 132/2023 representa uma oportunidade inédita para o Brasil. Ao constitucionalizar a defesa do meio ambiente como princípio do sistema tributário, abre espaço para a construção de um modelo nacional de

fiscalidade ESG. Mas essa construção exige desenho institucional criterioso: incentivos claros e verificáveis; tributação ambiental que não reproduza regressividade ou cumulatividade; e uma *GAAR* sustentável capaz de coibir planejamentos abusivos sem reproduzir os excessos litigiosos franceses ou o hiperformalismo alemão.

Para a transição verde tributária brasileira ter êxito é preciso ser competitiva, proporcional e socialmente justa. Somada à governança técnica, à coordenação federativa e à segurança jurídica, essa combinação permitirá que o ESG deixe de ser fator de assimetria internacional e passe a atuar como vetor efetivo de inovação, competitividade e desenvolvimento sustentável. Até o momento, o que se vê no Brasil é a instituição do princípio, mas com poucos benefícios e normas claras para desenvolver a tríade.

Referências bibliográficas

AUSTRALIA. *Future Made in Australia (Production Tax Credit and Other Measures) Act 2024*. 28.11.2024.

FONSECA, Jacob. The rise of ESG investing: how aggressive tax avoidance affects corporate governance & ESG analysis. *Illinois Business Law Journal* v. 25. Summer 2020.

LEE, Eric; TAN, Eka; TINGEY, Joanne. Disclosures of carbon credits in Australia. Australian Government. Australian Standards Board. *Working Paper* n. 25-02. 2025.

MILLAR, Rebecca; MCCARTHY, Denis. The future of indirect taxation: recent trends in VAT and GST systems around the World – Australia. The University of Sidney. *Legal Studies Reserch Paper* n. 12/40.

PAPADIMITRIOU, Sylvia; VARZALY, Jenifer. The carbon pollution reduction scheme. *Asia-Pacific Tax Bulletin* v. 15, n. 6, 2009. 30.11.2009.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

WAERZEGGERS, Christophe J.; HILLIER, Cory. Introducing a General Anti-Avoidance Rule (GAAR). *International Monetary Fund* v. 2016.

Da Lista Taxativa à Categoria Terapêutica: Tributação de Medicamentos no IBS e na CBS

From a Closed List to Therapeutic Categories: Taxation of Medicines under Brazil's Dual VAT System

Luís Flávio Neto

Pós-doutor em Ciências Sociais Aplicadas, Subárea Direito Tributário Internacional, pela International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD), Holanda. Doutor e Mestre em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP). Advogado. *E-mail*: professorluisflavioneto@gmail.com.

Cristiane Santos da Silva

Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Reforma Tributária do Consumo do Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Pós-graduada em Direito e Planejamento Tributário e Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Advogada. *E-mail*: cristianesscontato@gmail.com.

Ricardo Ribeiro Feltrin

Pesquisador do Grupo de Pesquisa Reforma Tributária do Consumo do Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). MBA em Reforma Tributária pela Faculdade Brasileira de Tributação (FBT). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Advogado. *E-mail*: ricardoribeiro86@hotmail.com.

Resumo

A reforma da tributação do consumo no Brasil, especialmente em vista da Emenda Constitucional n. 132/2023 e da Lei Complementar n. 214/2025, introduziu regime diferenciado para a tributação de medicamentos no âmbito do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Posteriormente, a redação aprovada pelo Congresso Nacional por meio da Lei Complementar n. 227/2026 substituiu o modelo anterior, baseado em rol taxativo de medicamentos, por critérios fincados em categorias terapêuticas e linhas de cuidado, com aplicação de alíquota

zero a determinados grupos de medicamentos. Embora essa alteração represente avanço relevante, o novo desenho normativo suscita questionamentos quanto à sua compatibilidade com os princípios constitucionais da justiça tributária, da neutralidade, da isonomia, da simplicidade, da transparência e da cooperação. O presente artigo analisa criticamente a transição do modelo de lista fechada para categorias terapêuticas amplas, demonstrando que a ausência de critérios técnicos explícitos, procedimentos decisórios transparentes e mecanismos institucionais de governança pode reproduzir, sob nova forma, os mesmos vícios estruturais observados em regimes anteriores. Adota-se metodologia qualitativa, com análise normativa, doutrinária e comparada, incluindo experiências internacionais de tributação de medicamentos no contexto do IVA. Ao final, propõem-se medidas normativas e institucionais voltadas à definição de critérios verificáveis, à atualização dinâmica do regime e à preservação da sustentabilidade fiscal, de modo a assegurar tratamento equânime entre medicamentos e maior segurança jurídica no novo sistema tributário brasileiro.

Palavras-chave: Justiça Tributária, tributação de medicamentos, Imposto sobre Valor Agregado (IVA).

Abstract

Brazil's consumption tax reform, enacted through Constitutional Amendment No. 132/2023 and regulated by Complementary Law No. 214/2025, introduced a new dual value-added tax system and reshaped the tax treatment of medicines. The version of Article 146 approved by the Brazilian Congress through Complementary Law No. 227/2026replaced a closed list of zero-rated medicines with a framework based on broad therapeutic categories and lines of care. Although this shift represents a significant normative improvement, it raises new constitutional and institutional concerns. The use of indeterminate therapeutic categories, combined with the absence of explicit technical criteria, transparent decision-making procedures and clear governance mechanisms, risks reproducing – under a different form – the same structural shortcomings

previously associated with rigid tax lists. This article critically examines whether the current design of the zero-rating regime for medicines is compatible with the constitutional principles of tax justice, neutrality, equality, simplicity, transparency and institutional cooperation. Adopting a qualitative methodology based on normative analysis, constitutional interpretation and comparative law, the study draws on international experiences with value-added tax systems and the taxation of medicines. It argues that only the incorporation of verifiable technical criteria, transparent procedures and cooperative governance arrangements can ensure equitable treatment among medicines, legal certainty and dynamic adaptation of the regime, while preserving the fiscal sustainability of Brazil's dual value-added tax system.

Keywords: Tax Justice, Value-Added Tax (VAT), taxation of medicines.

Introdução

A reforma da tributação do consumo no Brasil, promovida pela Emenda Constitucional n. 132/2023, inaugurou um novo modelo de tributação baseado na unificação de tributos e na adoção de dois tributos sobre valor agregado, materializado no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Entre os diversos regimes diferenciados previstos na Lei Complementar n. 214/2025, destaca-se o tratamento conferido aos medicamentos, setor marcado por elevada sensibilidade social, impacto fiscal significativo e forte interação entre políticas tributárias e de saúde pública.

Na redação original da LC n. 214/2025, que instituiu os dois referidos tributos, o regime de alíquota zero para medicamentos estava estruturado a partir de um rol taxativo constante de anexo legal, baseado em classificações fiscais e princípios ativos. Esse modelo reproduzia problemas historicamente observados nos regimes de PIS/Cofins e ICMS, como desatualização normativa, exclusões não fundamentadas e elevada litigiosidade. A alteração aprovada pelo Congresso Nacional por meio da Lei Complementar n. 227/2026 buscou enfrentar essas distorções ao revogar o rol taxativo e substituí-lo por critérios fincados em categorias terapêuticas e linhas de cuidado ao aplicar a alíquota

zero a medicamentos destinados ao tratamento de determinadas doenças e àqueles integrantes de programas públicos de acesso a medicamentos.

Apesar de representar avanço normativo relevante, a transição do modelo de lista fechada para categorias terapêuticas amplas não elimina, por si só, os riscos estruturais associados à concessão de benefícios tributários sem adequada governança normativa. A ausência de critérios técnicos explícitos para delimitação das categorias beneficiadas, de procedimentos decisórios transparentes e de mecanismos institucionais claros para atualização e resolução de conflitos normativos desloca o problema central do regime, mas não o soluciona. O risco deixa de ser a rigidez excessiva de listas taxativas e passa a residir na indeterminação normativa e na ampliação da discricionariedade administrativa.

Nesse contexto, o presente artigo parte da seguinte questão de pesquisa: em que medida o regime de alíquota zero para medicamentos, fundado em categorias terapêuticas e previsto no art. 146 da Lei Complementar n. 214/2025, na redação aprovada pelo Congresso Nacional, é compatível com os princípios constitucionais da justiça tributária, da neutralidade, da isonomia, da simplicidade, da transparência e da cooperação, e quais medidas normativas e institucionais podem ser adotadas para assegurar tratamento equânime entre medicamentos, previsibilidade regulatória e atualização dinâmica do regime, sem comprometer a sustentabilidade fiscal do novo sistema tributário?

Para responder a essa questão, adotou-se metodologia qualitativa, baseada na análise normativa e constitucional do regime brasileiro, no exame crítico de suas implicações práticas, em análise empírica através de entrevistas com profissionais tributários da indústria farmacêutica e na comparação com modelos internacionais de tributação de medicamentos no contexto do IVA. O estudo limita-se aos medicamentos de uso humano e concentra-se no regime de alíquota zero previsto no art. 146 da LC n. 214/2025, sem prejuízo de referências ao regime de redução de alíquotas aplicável aos demais medicamentos. Ao final, o artigo busca contribuir para o aperfeiçoamento do desenho institucional do novo sistema tributário brasileiro, articulando justiça tributária, segurança jurídica e acesso a medicamentos.

1. O panorama normativo da tributação de medicamentos no Brasil

A tributação dos medicamentos de uso humano no Brasil consolidou-se historicamente a partir de uma lógica formalista com base em listas (positiva, negativa e neutra), ancorada na classificação fiscal por códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e na identificação nominal de princípios ativos. Essa opção normativa, embora buscasse conferir objetividade e previsibilidade ao regime, produziu, ao longo do tempo, um conjunto recorrente de disfunções institucionais, que se manifestaram tanto no âmbito federal quanto no estadual, especialmente em termos de insegurança jurídica, exclusões indiretas e elevada litigiosidade.

Em sistemas de tributação sobre o consumo, a literatura reconhece que bens socialmente sensíveis, como medicamentos, frequentemente demandam tratamento diferenciado, não como exceção arbitrária, mas como instrumento de política pública compatível com a lógica do imposto, desde que o desenho normativo preserve neutralidade, simplicidade e coerência sistêmica (MIRRLEES et al., 2011; DE LA FERIA, 2023; OECD, 2020).

A compreensão dessas disfunções é essencial para avaliar criticamente o novo regime instituído pela Lei Complementar n. 214/2025, pois o art. 146 não surge em um vácuo normativo, mas como resposta a problemas estruturais reiteradamente observados nos regimes anteriores de PIS/Cofins e ICMS.

1.1. PIS/Cofins, ICMS e a consolidação da lógica das listas taxativas

No âmbito das contribuições ao PIS e à Cofins, a tributação de medicamentos foi progressivamente moldada por regimes especiais, notadamente pelo regime monofásico, combinada com listas taxativas de produtos beneficiados por alíquotas reduzidas ou diferenciadas que nunca ou dificilmente eram atualizadas, o que produziu obsolescência regulatória mesmo diante de pressões reiteradas do setor (PINHO, 2025). Esse modelo, consolidado ao longo das décadas de 2000 e 2010, visava simplificar a arrecadação e evitar cumulatividade excessiva, concentrando a incidência em determinados elos da cadeia.

Todavia, a adoção de listas fechadas baseadas em NCM e princípio ativo

revelou-se particularmente problemática. A classificação fiscal, por sua própria natureza, não acompanha com a mesma velocidade a inovação farmacêutica, o reposicionamento terapêutico de medicamentos existentes ou a introdução de novas combinações e apresentações. Como consequência, medicamentos terapeuticamente equivalentes passaram a receber tratamentos tributários distintos, sem justificativa material consistente, afetando a neutralidade e a isonomia.

A rigidez das listas, aliada à dinâmica de inovação do setor farmacêutico, gerou defasagens regulatórias recorrentes, exclusões indiretas de medicamentos terapeuticamente equivalentes e intensa judicialização. O debate deslocou-se para disputas classificatórias formais, frequentemente dissociadas da função terapêutica do produto, comprometendo a neutralidade concorrencial e a efetividade distributiva do benefício. A literatura econômica e jurídica é convergente ao apontar que modelos excessivamente listados tendem a produzir distorções alocativas e elevados custos de conformidade, sobretudo em mercados com substitutos próximos (MIRRLEES et al., 2011; OECD, 2020).

A literatura nacional registra que esse modelo gerou intenso contencioso administrativo e judicial, centrado na discussão sobre enquadramento fiscal, equivalência terapêutica e extensão dos benefícios a produtos não expressamente listados (SCHOUERI, 2013; TORRES, 2018). Em muitos casos, a definição do regime tributário aplicável dependia menos da função terapêutica do medicamento e mais de interpretações formais da classificação fiscal, deslocando o debate do campo material para o formalismo técnico.

A lista positiva, a exemplo, contempla medicamentos cujo princípio ativo consta do Anexo do Decreto n. 3.803/2001. Mediante o cumprimento de requisitos formais, permite a apropriação de crédito presumido das contribuições. Tal mecanismo permite a compensação integral do débito apurado, resultando em carga efetiva zero de PIS/Cofins (TRIBUTARISTAS CARIOCAS, 2024).

No plano estadual, o ICMS reproduziu e, em certa medida, agravou essas distorções. A aplicação do regime de substituição tributária, associada à fragmentação federativa e à multiplicidade de convênios celebrados no âmbito

do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz, resultou em regimes heterogêneos, com tratamentos diferenciados entre unidades da federação. A falta de atualização das listas, a cumulatividade residual, a dificuldade de aproveitamento de créditos e a instabilidade normativa ampliaram os custos de conformidade e reforçaram a insegurança jurídica no setor farmacêutico.

As alíquotas e o modo de recolhimento variam entre as listas, o que altera quem suporta a carga tributária e a forma de apropriação de créditos (BRASIL, 2021). Essas assimetrias geram diferenças relevantes no preço final ao consumidor, especialmente porque, não obstante ser não cumulativo, o ICMS é plurifásico: a carga é sensível à etapa da cadeia e às escolhas políticas de cada unidade federativa (DERZI, 1998). O arranjo contribui para complexidade, litigiosidade e assimetrias entre empresas e representações farmacêuticas[1].

Esses elementos evidenciam que a lógica das listas taxativas não se limitou a um problema pontual de técnica legislativa, mas conformou um padrão institucional de difícil compatibilização com os princípios de neutralidade, simplicidade e justiça tributária, especialmente em um setor regulado e dinâmico.

1.2. Regulação sanitária, controle de preços e efeitos tributários indiretos

A análise da tributação de medicamentos no Brasil exige considerar, de forma integrada, a regulação sanitária e o controle de preços exercido pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED). A fixação do Preço Fábrica (PF) e do Preço Máximo ao Consumidor (PMC) impõe limites objetivos à formação de preços, condicionando a capacidade de repasse da carga tributária ao consumidor final.

Esse arranjo institucional torna a tributação de medicamentos qualitativamente distinta da tributação de outros bens de consumo. Ao contrário de mercados não regulados, nos quais a carga tributária pode ser absorvida ou repassada conforme estratégias empresariais, o setor farmacêutico opera sob margens reguladas, o que amplifica os efeitos distributivos das escolhas tributárias.

Como os preços regulados pela CMED variam conforme o tipo de produto

(referência, genérico ou similar equivalente), a própria classificação sanitária repercute indiretamente na base de cálculo do imposto sempre que o Estado utiliza PF ou PMC como parâmetro de presunção. Outros Estados, por sua vez, aplicam Margem de Valor Agregado (MVA) própria ou adotam o Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final (PMPF), calculado pelas Secretarias Estaduais de Fazenda no âmbito do Confaz.

A ausência de coordenação explícita entre política tributária e política sanitária, observada nos regimes anteriores, contribuiu para a produção de efeitos não intencionais. Benefícios fiscais mal calibrados, associados a listas rígidas, ora favoreciam determinados produtos ou fabricantes, ora excluíam medicamentos essenciais recentemente introduzidos no mercado, sem que houvesse avaliação integrada de impacto sobre acesso, concorrência ou sustentabilidade fiscal.

A isso se somam a elevada complexidade operacional, os elevados custos de conformidade tributária e a multiplicidade de benefícios fiscais estaduais, que produziram um quadro de fragmentação normativa e assimetrias concorrenciais relevantes.

Diversos estudos e pareceres técnicos apontam que essa desconexão institucional enfraqueceu a efetividade das políticas públicas de acesso a medicamentos, ao mesmo tempo em que alimentou disputas interpretativas e pressões setoriais por inclusão em listas tributárias privilegiadas (MACHADO, 2017; SANTI, 2020).

1.3. Litigiosidade estrutural e limites do modelo de listas taxativas

A consequência mais visível desse arranjo normativo foi a consolidação de um ambiente de litigiosidade estrutural. A definição do tratamento tributário aplicável a medicamentos passou a depender, com frequência, de decisões administrativas ou judiciais casuísticas, baseadas em laudos técnicos, perícias e debates sobre equivalência terapêutica que extrapolavam a competência típica das autoridades fiscais.

Esse fenômeno não apenas elevou os custos de conformidade e de transação para contribuintes e para o Estado, como também comprometeu a

previsibilidade regulatória, elemento central para investimentos em inovação farmacêutica. A insegurança quanto ao enquadramento tributário de novos medicamentos tornou-se fator adicional de risco, especialmente em um setor intensivo em pesquisa e desenvolvimento.

Nesse contexto, a crítica às listas taxativas deixou de ser meramente doutrinária e passou a integrar o próprio debate legislativo que culminou na reforma tributária do consumo. A percepção de que o modelo vigente era incapaz de acompanhar a dinâmica do mercado farmacêutico e de garantir tratamento equânime entre medicamentos constituiu elemento relevante para a revisão do regime no âmbito do IBS e da CBS.

1.4. Do diagnóstico histórico à transição institucional

O panorama normativo aqui delineado evidencia que a opção do Congresso Nacional ao abandonar o critério estrito de listas no art. 146 da Lei Complementar n. 214/2025 responde a problemas reais e reiterados do sistema tributário brasileiro. A substituição das listas por categorias terapêuticas e linhas de cuidado emerge, assim, como tentativa de superar a rigidez formal, a defasagem normativa e a litigiosidade associadas aos regimes anteriores.

Contudo, como se demonstrará nos capítulos seguintes, a simples substituição do critério formal por categorias materiais amplas não é suficiente para eliminar os riscos estruturais identificados. Sem critérios técnicos verificáveis, governança institucional clara e mecanismos transparentes de atualização, o novo regime corre o risco de reproduzir, sob nova forma, as mesmas disfunções que motivaram a sua criação.

2. Reforma tributária e redesenho do regime de tributação dos medicamentos

No Brasil, antes da reforma tributária, como visto, o tratamento diferenciado desses produtos no âmbito do PIS/Cofins e do ICMS foi historicamente estruturado a partir de listas taxativas, baseadas em códigos NCM/SH e, em alguns casos, na identificação do princípio ativo. Esse modelo buscava conferir objetividade e segurança jurídica, mas revelou limitações estruturais relevantes ao longo do tempo.

No plano constitucional, a EC n. 132/2023 estabeleceu a possibilidade de redução de 60% (sessenta por cento) das alíquotas de IBS e CBS para medicamentos (art. 9º, § 1º, V)[2] independentemente de listas (BRASIL, 2023). Também, incluiu entre eles as composições para nutrição enteral ou parenteral, bem como as composições especiais e fórmulas nutricionais destinadas às pessoas com erros inatos do metabolismo (art. 9º, § 13)[3] (BRASIL, 2023). Além disso, determinou que a Lei Complementar previsse as hipóteses de redução em 100% (cem por cento) das alíquotas dos referidos tributos para medicamentos (art. 9º, § 3º, II, *a*)[4] (BRASIL, 2023).

Assim, a Lei Complementar n. 214/2025, conforme redação aprovada pelo Congresso Nacional por meio da Lei Complementar n. 227/2026 , não promoveu apenas uma atualização pontual de regimes especiais, mas instituiu uma mudança estrutural no critério de seletividade aplicado aos medicamentos com alíquota zero no âmbito do IBS e da CBS. A compreensão desse redesenho é essencial para a análise crítica desenvolvida nos capítulos subsequentes.

2.1. A opção legislativa por um regime híbrido: redução parcial geral e redução total pela seletividade material no IBS e na CBS

No plano normativo, ao regulamentar a EC n. 132/2023, a referida Lei Complementar, em seu art. 133, de um lado desenhou um regime geral de desoneração parcial, consubstanciada na redução de 60% das alíquotas de IBS e CBS, e; em seu art. 146, na redação dada pela Lei Complementar n. 227/2026 , de outro lado, estabeleceu alíquota zero de IBS e CBS com base na destinação dos medicamentos. Esse movimento encontra paralelo em debates internacionais sobre IVA, nos quais se reconhece que listas rígidas tendem a ser substituídas por critérios funcionais mais adaptáveis, ainda que isso exija maior densidade institucional (DE LA FERIA; WALPOLE, 2022; OECD, 2020).

O novo regime de tributação de medicamentos, especialmente quanto à redução das alíquotas a zero com base na destinação dos medicamentos ou linhas de cuidado, parte de uma opção clara pela seletividade material, substituindo o enquadramento em listas fechadas de produtos por critérios fundados na destinação terapêutica e na inserção do medicamento em políticas públicas de saúde. Essa escolha dialoga com a literatura contemporânea sobre

tributação do consumo, segundo a qual exceções à tributação uniforme podem ser justificadas quando vinculadas a bens meritórios, desde que preservada a coerência interna do tributo (MIRRLEES et al., 2011; DE LA FERIA, 2023).

Diferentemente dos regimes anteriores, a seletividade deixa de operar como técnica classificatória *ex ante* e passa a depender de processos decisórios continuados, aptos a acompanhar a evolução terapêutica e a incorporação de novas tecnologias médicas.

2.1.1. O regime da redução de 60% como padrão de tributação

A Lei Complementar n. 214/2025 (BRASIL, 2025) consolidou no *caput* do art. 133[5] a redução de 60% das alíquotas do IBS e da CBS como o regime tributário padrão aplicável aos medicamentos. Nesse dispositivo, a redução se aplica, em regra, ao fornecimento de todos os medicamentos registrados na Anvisa ou produzidos por farmácias de manipulação, exceto aqueles sujeitos à alíquota zero prevista no art. 146.

O § 1º do art. 133 estende essa redução ao fornecimento de *composições para nutrição enteral e parenteral, composições especiais e fórmulas nutricionais destinadas a erros inatos do metabolismo*, conforme listado no Anexo VI da lei complementar, onde cada item está vinculado à sua classificação NCM/SH. Essa expansão para além dos medicamentos reforça a opção normativa por um padrão mais inclusivo no tocante a produtos correlatos ao uso médico e terapêutico, além de alinhar o tratamento tributário desses bens ao mesmo padrão aplicado aos medicamentos em sentido estrito.

A redação do art. 133 chama atenção especialmente para o seu § 2º, que incorpora um elemento de governança ao condicioná-lo à observância de determinadas exigências relativas à regulação econômica do mercado de medicamentos. Segundo o dispositivo, a redução de 60% só se aplica aos medicamentos industrializados ou importados por pessoas jurídicas que tenham celebrado, com a União e o Comitê Gestor do IBS, compromisso de ajustamento de conduta ou que cumpram a sistemática estabelecida pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED). Essa vinculação introduz na disciplina tributária um elo explícito com a regulação de preços e políticas setoriais, que se expressa tanto na necessidade de observância das

regras da CMED quanto na possibilidade de ajustes via acordo de conduta, em conformidade com a lei.

Do ponto de vista prático, essa conexão normativo-institucional entre o regime de 60% e a CMED pode ser lida como uma tentativa de assegurar que a redução tributária não ocorra de forma isolada, desvinculada das políticas de controle de preços praticadas no setor farmacêutico. Como bem observam Marta Santoro e Anne Ishikiriyama, a ideia subjacente é que a redução de carga tributária, ao ser condicionada ao cumprimento de critérios regulatórios, favoreça a repercussão dessa redução nos preços finais ao consumidor, em vez de se converter apenas em ganho de margem para os elos de comercialização (ISHIKIRIYAMA; SANTORO, 2025).

Esse arranjo normativo configura, portanto, o regime de 60% como um padrão regulatório que combina, por um lado, uma universalidade mitigada na tributação dos medicamentos e, por outro, uma integração funcional com mecanismos de regulação econômica. Ainda que a lei não explicite formulações detalhadas sobre os efeitos esperados sobre preços ou acesso, a articulação entre tributo e regulação de mercado indica uma escolha normativa por um modelo em que a tributação diferenciada se encadeia com políticas públicas voltadas à saúde, tal como foi discutido no processo legislativo e em análises setoriais da regulamentação do novo sistema tributário.

2.2. Neutralidade, coerência sistêmica e os limites da flexibilização normativa

A adoção de critérios terapêuticos como fundamento da alíquota zero não implica abandono do princípio da neutralidade. Ao contrário, pressupõe uma concepção mais sofisticada de neutralidade na tributação indireta, compatível com diferenciações justificadas, desde que racionalmente estruturadas.

Nesse ponto, a doutrina brasileira oferece contribuição relevante. Luís Eduardo Schoueri sustenta que a neutralidade não se confunde com uniformidade absoluta, mas exige que diferenciações tributárias preservem a lógica concorrencial do tributo e se apoiem em critérios controláveis e verificáveis, sob pena de introdução de distorções artificiais no mercado (SCHOUERI, 2013). Eurico Marcos Diniz de Santi, ao analisar a experiência do ICMS, demonstra que regimes seletivos mal calibrados tendem a comprometer

a neutralidade e a gerar assimetrias concorrenciais persistentes (SANTI, 2020).

No contexto do IBS e da CBS, o desafio consiste em compatibilizar a flexibilização normativa necessária para lidar com a complexidade do setor farmacêutico com a preservação da coerência sistêmica dos tributos. A literatura internacional alerta que a substituição de listas por conceitos materiais amplos só produz ganhos efetivos quando acompanhada de mecanismos institucionais capazes de limitar a discricionariedade e assegurar previsibilidade (MIRRLEES et al., 2011; OECD, 2020).

2.3. Integração entre política tributária e política de saúde: pressupostos do novo desenho

Outro elemento central do redesenho normativo é a tentativa de aproximação entre política tributária e política de saúde. Ao vincular o benefício tributário a categorias terapêuticas e a programas públicos de acesso a medicamentos, o legislador reconhece, implicitamente, que a tributação não opera em um vácuo regulatório, mas interage com mecanismos de regulação sanitária e de controle de preços.

Diretrizes internacionais de política farmacêutica apontam que decisões tributárias podem afetar o acesso a medicamentos, a concorrência entre fabricantes e a sustentabilidade dos sistemas de saúde, especialmente em mercados com preços regulados (WHO, 2019). Embora tais diretrizes não definam critérios tributários, elas reforçam a necessidade de coordenação institucional entre autoridades fiscais e sanitárias, pressuposto que subjaz ao novo regime, ainda que não explicitado de forma detalhada no texto legal.

Nesse sentido, o art. 146 pode ser compreendido como tentativa de alinhar o regime tributário às políticas públicas de saúde, superando a desconexão institucional observada nos modelos anteriores. Essa aproximação, contudo, transfere para o plano da governança a responsabilidade por assegurar coerência, transparência e controle das decisões de enquadramento, o que não está completamente delineado até o momento na legislação.

2.4. Do redesenho normativo aos desafios institucionais

O redesenho promovido pela Lei Complementar n. 214/2025 representa

avanço relevante ao enfrentar as limitações estruturais do modelo anterior. Ao abandonar a lógica estrita das listas, o legislador buscou reduzir rigidez formal, defasagem normativa e litigiosidade classificatória.

Todavia, essa opção não é neutra nem autoexecutável. A substituição de critérios formais por conceitos materiais amplos implica transferência do ônus decisório para o plano institucional. A flexibilidade normativa obtida com a superação das listas exige, como contrapartida, maior densidade de critérios técnicos, procedimentos decisórios transparentes e mecanismos claros de coordenação entre autoridades fiscais, sanitárias e regulatórias.

A doutrina tributária alerta que o uso de conceitos jurídicos indeterminados como eixo central de regimes diferenciados amplia inevitavelmente a margem de discricionariedade administrativa. No âmbito da tributação indireta, Schoueri enfatiza que essa ampliação só se justifica quando acompanhada de parâmetros objetivos capazes de orientar a aplicação do tributo e de permitir controle efetivo, sob pena de violação da neutralidade e da isonomia concorrencial (SCHOUERI, 2013).

A literatura internacional converge ao afirmar que regimes seletivos sem densidade institucional tendem a gerar insegurança jurídica, custos de conformidade elevados e distorções concorrenciais (MIRRLEES et al., 2011; OECD, 2020).

No caso do art. 146 da LC n. 214/2025, o novo desenho desloca o problema central da classificação formal para a definição prática do enquadramento terapêutico dos medicamentos. A escolha legislativa é defensável e, em muitos aspectos, desejável. Contudo, ela gera *trade-offs* institucionais relevantes, especialmente no que se refere à previsibilidade, à segurança jurídica e à coordenação entre autoridades fiscais, sanitárias e regulatórias.

É precisamente nesse ponto que emergem as questões analisadas no Capítulo 4. A crítica ao art. 146 não se dirige à opção pela seletividade material em si, mas à insuficiência de densidade normativa e institucional para operacionalizar o novo regime de forma compatível com os princípios da neutralidade, da isonomia, da simplicidade e da segurança jurídica.

3. Princípios constitucionais como parâmetros de controle do regime de alíquota zero

No novo sistema tributário brasileiro, os princípios que informam o IBS e a CBS não operam como diretrizes abstratas, mas como parâmetros normativos de controle do desenho e da aplicação dos regimes diferenciados. Em sistemas de tributos sobre valor agregado, a literatura é convergente ao afirmar que exceções à regra geral devem ser justificadas por critérios claros, verificáveis e institucionalmente controláveis, sob pena de comprometer a eficiência, a neutralidade e a legitimidade do sistema (IMF, 2001; KEEN, 2013; OECD, 2024).

Na tributação de medicamentos, a alíquota zero prevista no art. 146 da LC n. 214/2025 constitui exceção de elevada relevância fiscal e distributiva. Por isso, sua compatibilidade constitucional deve ser aferida à luz dos princípios da justiça tributária, da neutralidade, da isonomia, da simplicidade, da transparência e da cooperação, compreendidos aqui como critérios operacionais de avaliação institucional, e não como valores retóricos.

3.1. Justiça tributária, bens meritórios e risco de exclusões indiretas

A justiça tributária, no contexto do IVA, relaciona-se diretamente à capacidade do sistema de evitar discriminações arbitrárias e exclusões indiretas no acesso a bens essenciais. A doutrina tributária clássica associa a justiça tributária não apenas à capacidade contributiva, mas também à conformidade material do tributo com objetivos constitucionalmente relevantes, sobretudo quando incide sobre bens indispensáveis à dignidade humana (TIPKE; LANG, 2010; TORRES, 2018).

Na leitura de Denise Lucena Cavalcante (*apud* LUDWIG, 2025, p. 113), a justiça tributária sempre esteve presente no sistema constitucional brasileiro como valor implícito e, ao ser positivada expressamente, não ganhou contornos conceituais rígidos, mas foi assumida como diretriz de justiça fiscal orientada à redução das desigualdades de renda. Assim, a justiça tributária está associada à redução de desigualdades materiais e à adoção de políticas fiscais orientadas por finalidades sociais.

A literatura econômica reconhece medicamentos como bens meritórios cujo consumo é socialmente desejável e cuja tributação uniforme pode produzir efeitos regressivos e externalidades negativas relevantes. Por essa razão, regimes diferenciados são admitidos em sistemas de IVA, desde que estruturados de modo a atingir o objetivo distributivo pretendido sem gerar distorções adicionais (MIRRLEES et al., 2011; IMF, 2001; OECD, 2024).

Embora os incentivos fiscais incidam sobre agentes econômicos de um segmento intensivo em capital, trata-se de um setor no qual estímulos fiscais exercem papel relevante na viabilização de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PINHO, 2025).

Todavia, a justiça tributária também impõe limites à seletividade. Regimes diferenciados baseados em critérios indeterminados podem excluir, na prática, medicamentos igualmente necessários ao tratamento de determinadas condições de saúde, produzindo desigualdades incompatíveis com o próprio fundamento do benefício.

Já a literatura internacional alerta que benefícios fiscais mal delimitados tendem a favorecer grupos específicos ou tecnologias consolidadas, em detrimento de alternativas terapêuticas equivalentes ou inovadoras (KEEN, 2013).

Ao condicionar a aplicação da alíquota zero a um rol fechado de destinações ou linhas de tratamento ou de cuidado, sem critérios transparentes de priorização, motivação para a exclusão dos demais e avaliação de impacto distributivo ou mensuração de resultados, o regime fragiliza a conexão entre benefício fiscal e justiça tributária. Medicamentos terapeuticamente equivalentes podem ser submetidos a tratamentos tributários distintos por razões meramente procedimentais, comprometendo a equidade no acesso e reproduzindo desigualdades assistenciais.

Esse parâmetro será aplicado no Capítulo 4, especialmente nos itens 4.1 e 4.2, para avaliar se a indeterminação das categorias terapêuticas previstas no art. 146 compromete a realização da justiça tributária no acesso a medicamentos.

3.2. Neutralidade, isonomia e concorrência no mercado farmacêutico

A neutralidade constitui princípio estruturante dos sistemas de IVA e é reiteradamente apontada pela literatura como condição para a eficiência econômica do tributo. Em termos operacionais, neutralidade significa que o imposto não deve interferir nas escolhas dos agentes econômicos, nem distorcer a concorrência entre bens ou serviços funcionalmente equivalentes (IMF, 2001; DE LA FERIA, 2023; OECD, 2024).

No mercado farmacêutico, esse princípio assume relevância particular. Medicamentos terapeuticamente equivalentes competem diretamente entre si, e qualquer diferenciação tributária não justificada por critérios objetivos tende a afetar preços relativos, induzir substituições artificiais e comprometer a concorrência. A jurisprudência europeia, exposta mais adiante neste trabalho, consolidou entendimento segundo o qual a neutralidade do IVA impede tratamento fiscal diferenciado entre bens similares do ponto de vista do consumidor, salvo quando exista diferença material relevante e verificável.

No âmbito da reforma tributária sobre o consumo no Brasil, a neutralidade tributária foi incluída pela EC n. 132/2023 como princípio explícito no § 1º do art. 156-A da Constituição Federal. Consoante o art. 2º da LC n. 214/2025, tal princípio exerce papel decisivo na organização dos mercados, segundo o qual o IBS e a CBS devem evitar distorcer as decisões de consumo e de organização da atividade econômica.

Como observa Brazuna (2020, p. 70-72), o princípio exige que a tributação não distorça indevidamente a concorrência nem crie vantagens artificiais entre agentes econômicos ou produtos substitutos. Nessa linha, a neutralidade tributária não pode ser compreendida como ausência de intervenção estatal sobre a economia. Luís Eduardo Schoueri (2007, p. 253-255) demonstra que todo tributo influencia o comportamento dos agentes econômicos, sendo legítimo que o legislador utilize a norma tributária como instrumento de intervenção.

O limite constitucional, entretanto, reside no fato de que a tributação não deve reduzir o grau de concorrência e nem criar desigualdades artificiais entre produtos ou agentes que se encontrem em condições equivalentes, sob pena de o próprio Estado produzir distorções incompatíveis com os objetivos que

pretende alcançar.

A isonomia tributária, nesse contexto, opera como corolário da neutralidade. A diferenciação só se legitima quando fundada em diferenças objetivas relacionadas à função terapêutica ou à essencialidade clínica do medicamento. Diferenciações baseadas em critérios formais, classificatórios ou discricionários tendem a violar simultaneamente neutralidade e isonomia, como demonstram estudos comparados sobre IVA em setores regulados (OECD, 2024; DE LA FERIA; WALPOLE, 2022).

Sob a perspectiva de Tipke e Lang (2008, p. 191), a igualdade relevante para o Direito Tributário é a igualdade na formação da lei, e não apenas na aplicação da lei, de modo a impedir que o legislador institua distinções arbitrárias ou desprovidas de fundamento racional, o que violaria a isonomia (e a justiça tributária).

Essa exigência incide não apenas sobre as normas de imposição, mas também – e de forma igualmente rigorosa – sobre as normas de exoneração tributária. Como destaca Humberto Ávila, se a tributação deve respeitar a igualdade, a exoneração também o deve, pois ambas integram o mesmo sistema de deveres de justiça fiscal. Esses parâmetros serão mobilizados no Capítulo 4, especialmente no item 4.4, para avaliar se o regime de alíquota zero fundado em categorias terapêuticas preserva a neutralidade concorrencial no mercado farmacêutico.

3.3. Simplicidade, transparência e cooperação institucional

A transparência foi expressamente elevada pela EC n. 132/2023 à condição de elemento essencial da legitimidade do IBS e da CBS, no art. 145, § 3º, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Em sistemas tributários complexos, a transparência não se esgota na publicidade formal dos atos, mas exige a explicitação dos fundamentos técnicos, dos critérios decisórios e dos impactos esperados das escolhas normativas, sob pena de comprometimento do controle democrático e da própria racionalidade do sistema.

Nesse sentido, a doutrina financeira (OLIVEIRA, 2022, p. 779-780) destaca que transparência na gestão da coisa pública significa que nada pode ficar

escondido e às escuras. Tudo deve ser público e subordinado aos procedimentos formais e sociais de controle. Transparência é fundamentar as decisões e os atos que se seguem, é motivar os comportamentos e subordinar as decisões aos controles instituídos na Constituição e nas leis. A transparência é reflexo e consequência dos princípios republicano e democrático. É sujeição à legalidade, à legitimidade e à moralidade.

No campo tributário (TORRES, 2005, p. 244), a ausência de transparência compromete não apenas a previsibilidade do sistema, mas também princípios estruturais como a legalidade, a isonomia e a justiça fiscal, na medida em que o contribuinte deixa de compreender o ônus que lhe é imposto e os critérios que justificam tratamentos diferenciados.

Sob essa perspectiva, a simplicidade não se mede pela quantidade de exceções formalmente previstas, mas pela racionalidade da estrutura normativa e pela praticabilidade do sistema. Fernando Aurelio Zilveti (2008, p. 118), ao tratar do princípio da praticabilidade, observa que uma tributação simples permite que o contribuinte concentre seus esforços na gestão de suas atividades econômicas, e não na interpretação permanente de normas tributárias excessivamente detalhadas, sendo essa praticabilidade um vetor relevante da justiça fiscal.

O princípio da cooperação tributária destaca a superação de vínculos verticalizados e hierarquizados, substituídos por uma lógica de colaboração voltada à correta aplicação da lei e à redução de atritos sistêmicos (GOLDSCHMIDT; ANDRADE, 2023, p. 21). A cooperação pressupõe atuação harmônica entre os agentes públicos e privados, e isso tem impacto direto sobre a previsibilidade normativa, a velocidade decisória e a mitigação do contencioso tributário (GOLDSCHMIDT; ANDRADE, 2023, p. 44).

À luz desses parâmetros, os anexos da LC n. 214/2025 revelam fragilidades relevantes. O processo de inclusão, exclusão ou manutenção de medicamentos no regime de alíquota zero ou reduzida não é acompanhado de justificativas públicas sistematizadas, critérios técnicos explícitos ou procedimentos estruturados de participação social (representantes do setor farmacêutico). Inexiste, ainda, uma matriz decisória clara baseada em elementos como

essencialidade terapêutica, custo-efetividade ou equivalência clínica.

Essa opacidade decisória afeta diretamente a segurança jurídica e a capacidade de planejamento dos agentes econômicos, que não conseguem identificar como, quando e com base em quais parâmetros um medicamento pode ingressar ou sair do regime diferenciado. O resultado é o aumento dos custos de *compliance*, a ampliação da judicialização e o enfraquecimento da legitimidade do próprio modelo de desoneração, que passa a operar dissociado de padrões mínimos de *accountability* e controle democrático.

3.3.1. Um modelo ainda incompatível com o núcleo principiológico da Reforma

A LC n. 214/2025 buscou conciliar desoneração tributária e sustentabilidade fiscal, mas o fez por meio de um modelo que preserva rigidez, opacidade e baixa responsividade institucional. A lista taxativa de alíquota zero, quando desvinculada de critérios técnicos transparentes e de mecanismos ágeis de revisão, compromete a justiça tributária, cria distorções concorrenciais incompatíveis com a neutralidade, produz desigualdades sem fundamento técnico em afronta à isonomia, gera insegurança em prejuízo da transparência e amplia a complexidade do sistema, afastando-o da simplicidade prometida pela reforma.

A hipótese sustentada neste capítulo aponta, portanto, para um caminho necessário: somente um regime fundado em parâmetros objetivos de justificação, revisões céleres e justificadas, governança cooperativa e simplicidade procedimental é capaz de compatibilizar a tributação diferenciada de medicamentos com o núcleo principiológico da EC n. 132/2023. Sem isso, o sistema seguirá operando com uma roupagem moderna, mas sustentado por estruturas que a própria reforma se propôs a superar.

4. Problemas práticos do art. 146 da Lei Complementar n. 214/2025

À luz dos critérios normativos definidos no Capítulo 3, este capítulo examina criticamente o regime de alíquota zero para medicamentos previsto no art. 146 da Lei Complementar n. 214/2025, conforme redação aprovada pelo Congresso Nacional por meio da Lei Complementar n. 227/2026 . A análise não se limita à descrição do dispositivo, mas avalia sua compatibilidade

material com os princípios constitucionais da justiça tributária, da neutralidade, da isonomia, da simplicidade, da transparência e da cooperação, considerados como parâmetros operacionais de controle do desenho institucional adotado.

Parte-se da premissa de que a substituição do modelo baseado em listas taxativas por categorias terapêuticas e linhas de cuidado representa avanço relevante em relação aos regimes anteriores. Todavia, como se demonstrará a seguir, a ausência de critérios técnicos verificáveis, procedimentos decisórios transparentes e mecanismos claros de governança e atualização compromete a efetividade do novo regime e tende a reproduzir, sob nova forma, disfunções já observadas no passado.

Antes de seguir, porém, cabe ressaltar que nem todas as linhas de cuidado propostas durante a tramitação legislativa foram acolhidas. As sugestões da senadora Mara Gabrilli, de incluir linhas de cuidado relativas à saúde mental, às doenças neurológicas e neurodegenerativas, bem como à saúde da mulher, não foram mantidas no texto aprovado. Ainda assim, na delimitação do presente estudo, importa salientar que o texto aprovado incorporou a espinha dorsal do novo formato de tributação.

As alterações também refletiram preocupações práticas identificadas por especialistas e representantes do setor farmacêutico brasileiro, especialmente quanto à falta de tecnicidade da construção do anterior Anexo XIV da LC n. 214/2025 a que fazia referência o texto anterior do art. 146, que incluía medicamentos obsoletos, havia ausência de apresentações essenciais e continha falhas técnicas de enquadramento. Revisões mais frequentes do elenco de medicamentos beneficiados, agora em ciclos significativamente mais curtos, bem como a criação de mecanismos de atualização emergencial em cenários de crise sanitária, sinalizou uma tentativa de conferir maior responsividade normativa ao regime diferenciado.

Esses aspectos evidenciam que, embora a atualização das linhas de cuidado represente um avanço em relação ao modelo taxativo, a inclusão de todos os medicamentos potencialmente elegíveis não é automática, podendo exigir ajustes administrativos ou contencioso para regularizar divergências entre

registros antigos e a categorização vigente (PINHO, 2025).

4.1. Indeterminação normativa das categorias terapêuticas

O primeiro problema estrutural do art. 146 reside na indeterminação normativa das categorias terapêuticas utilizadas como critério para a aplicação da alíquota zero. A redação aprovada pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2025) faz referência a medicamentos destinados ao tratamento de algumas doenças e aos integrantes de programas públicos de acesso, sem ditar parâmetros técnicos objetivos para definição das categorias ou para delimitação de seu alcance.

Em sistemas de IVA, a literatura e a jurisprudência comparada reconhecem que a utilização de conceitos materiais amplos, como finalidade terapêutica ou essencialidade clínica, exige contrapartidas normativas proporcionais em termos de densidade conceitual e controle institucional. A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia é particularmente ilustrativa ao afirmar que benefícios fiscais em matéria de saúde devem estar vinculados à função terapêutica principal do bem, definida por critérios verificáveis e suscetíveis de controle jurisdicional (*Commission v. France*, C-76/99; *Dornier*, C-45/01).

No caso brasileiro, a ausência de critérios explícitos para lidar com medicamentos de uso múltiplo, terapias combinadas ou reposicionamento terapêutico cria espaço para interpretações divergentes e decisões administrativas assimétricas. A indeterminação normativa tende, assim, a deslocar o conflito para o contencioso, comprometendo previsibilidade e segurança jurídica.

4.2. Ausência de critérios técnicos verificáveis

A indeterminação conceitual do art. 146 é agravada pela ausência de critérios técnicos verificáveis que orientem a aplicação concreta do benefício. O dispositivo estabelece que a aplicação da alíquota zero do IBS e da CBS depende de que os medicamentos sejam “registrados na Anvisa” e “destinados, de acordo com o registro sanitário”, às finalidades terapêuticas ali previstas. Uma leitura jurídica correta desse dispositivo conduz à conclusão de que o legislador incorporou ao regime tributário um critério sanitário-formal mínimo, ao condicionar o benefício à regularidade do medicamento perante a

autoridade sanitária e à observância das indicações terapêuticas constantes do respectivo registro.

Todavia, esse critério sanitário-formal, embora necessário, está longe de ser suficiente para atender ao padrão de critérios técnicos verificáveis exigido por um regime de alíquota zero compatível com os princípios da neutralidade, da isonomia e da segurança jurídica. A razão é estrutural: o registro sanitário não foi concebido como instrumento de seleção tributária, mas como mecanismo de controle sanitário e de autorização de mercado.

Do ponto de vista funcional, o registro na Anvisa não é um ato classificatório para fins tributários, não é um instrumento comparativo entre medicamentos concorrentes, não é um mecanismo de hierarquização de essencialidade terapêutica e não é exaustivo quanto aos usos clínicos relevantes em políticas públicas de saúde. Trata-se, em essência, de uma condição de validade e legalidade do produto, e não de um critério normativo apto a definir qual medicamento deve receber tratamento tributário favorecido na tributação sobre o consumo.

A expressão "destinados, de acordo com o registro sanitário" resolve apenas uma pergunta específica e limitada: "este medicamento pode ser legalmente utilizado para tratar determinada condição?". Essa resposta é binária e autorizativa. Ela não resolve, contudo, uma série de questões centrais para a aplicação do regime tributário diferenciado.

Entre essas questões, destacam-se: (i) se, nos casos de medicamentos com múltiplas indicações terapêuticas, todas as indicações autorizadas pelo registro estariam automaticamente abrangidas pela alíquota zero; (ii) qual indicação deveria prevalecer quando apenas algumas doenças ou linhas de cuidado estão contempladas pelo benefício; (iii) como enquadrar medicamentos de uso transversal, como imunomoduladores e biológicos, utilizados em diferentes patologias com graus variados de essencialidade; (iv) como lidar com indicações progressivamente ampliadas (*label extensions*), comuns em medicamentos inovadores; e (v) como tratar terapias combinadas, protocolos clínicos complexos e linhas de cuidado integradas.

Ao remeter genericamente ao registro sanitário, o art. 146 deixa em aberto

exatamente as escolhas sobre relevância, essencialidade social ou prioridade em políticas públicas, que são decisivas para a aplicação uniforme e isonômica da alíquota zero.

Essa indeterminação é agravada pelo fato de que o dispositivo não define qualquer procedimento decisório complementar. O texto legal não esclarece quem decide, em caso de conflito concreto, se a destinação terapêutica de determinado medicamento se enquadra ou não no benefício; com base em quais critérios técnicos adicionais essa decisão deve ser tomada; em que procedimento administrativo; com que grau de publicidade, motivação técnica e possibilidade de revisão. A ausência desses elementos desloca a tributação para um espaço de discricionariedade administrativa ampla, pouco controlável e potencialmente assimétrica.

Nesse contexto, a referência ao registro sanitário não reduz de forma suficiente a margem de discricionariedade, mas apenas desloca o conflito do regime anterior de classificação fiscal (NCM) para um novo plano interpretativo, centrado na leitura da bula e do dossiê de registro sanitário. Do ponto de vista dos princípios da neutralidade e da isonomia, essa solução é insuficiente, pois medicamentos terapeuticamente equivalentes podem receber tratamentos tributários distintos (entre alíquota zero ou apenas redução de 60%) a depender de interpretações administrativas fragmentadas sobre suas indicações aprovadas.

A literatura tributária e comparada é consistente ao afirmar que regimes diferenciados de IVA baseados em critérios materiais amplos exigem densidade institucional adicional, sob pena de insegurança jurídica e distorções concorrenciais (MIRRLEES et al., 2011; OECD, 2020; DE LA FERIA; WALPOLE, 2022). A redação aprovada, ao adotar a noção de “destinação” sem prever mecanismos claros de ajuste, compensação ou redistribuição dos efeitos tributários ao longo da cadeia, introduz um ponto de tensão prática que dependerá de regulamentação específica para evitar distorções e insegurança jurídica (SANTORO, 2025).

À luz dessas premissas, é possível identificar, no mínimo, quatro elementos normativos ausentes no art. 146 que seriam necessários para a configuração de

critérios técnicos verificáveis: (i) um critério de prevalência terapêutica, aplicável a medicamentos com múltiplas indicações; (ii) a vinculação explícita a instrumentos técnicos específicos, como protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas oficiais; (iii) a definição de um procedimento decisório formalizado, com competência clara, publicidade e motivação técnica; e (iv) a previsão de um mecanismo de atualização e revisão periódica que orientem, de forma transparente e controlável, as decisões de inclusão, exclusão ou enquadramento terapêutico.

Embora o § 3º do art. 146 introduza um mecanismo de atualização periódica da lista de medicamentos beneficiados, tal previsão opera predominantemente no plano procedimental, como clara tentativa salutar de evitar a obsolescência típica das listas rígidas do passado. No entanto, não define por quais critérios técnicos um medicamento entra ou sai, como se revolve conflito entre múltiplas indicações terapêuticas, qual parâmetro técnico prevalece em caso de dúvida, qual o grau de vinculação do ato conjunto a protocolos clínicos, evidências científicas, ou diretrizes oficiais.

Ou seja, o § 3º trata do tempo e da forma do ato, não trata do conteúdo técnico decisório. Sem critérios materiais explícitos, a lista continua sendo resultado de opção discricionária, apenas posterior ao registro sanitário, potencialmente sensível a pressões setoriais, assimetrias informacionais e decisões pouco transparentes. A doutrina brasileira, ao tratar da neutralidade na tributação indireta, igualmente ressalta que diferenciações legítimas devem ser acompanhadas de critérios verificáveis e procedimentos controláveis, sob pena de arbitrariedade (SCHOUERI, 2013; SANTI, 2020).

Por sua vez, a expressão “ouvido o Ministério da Saúde” não cria competência decisória sanitária vinculante, não define o peso do parecer técnico, não exige motivação técnica explícita no ato conjunto e não prevê publicidade do racional decisório. Isso é insuficiente porque não permite controle externo da decisão, não assegura uniformidade interpretativa e não garante que protocolos clínicos ou diretrizes terapêuticas sejam efetivamente utilizados.

4.3. Insegurança jurídica e contencioso indireto

A combinação entre indeterminação normativa e ausência de critérios técnicos verificáveis tende a produzir insegurança jurídica estrutural. Embora o novo regime tenha buscado reduzir a litigiosidade associada às listas taxativas, o desenho adotado desloca o conflito do plano classificatório formal para o plano interpretativo material.

Em vez de disputas sobre enquadramento em NCM ou inclusão em listas, passam a surgir controvérsias sobre finalidade terapêutica predominante, abrangência de linhas de cuidado e compatibilidade com programas públicos. Essas questões, por sua natureza, demandam avaliações técnicas complexas, frequentemente resolvidas apenas no contencioso administrativo ou judicial.

A literatura internacional reconhece que regimes de IVA baseados em conceitos amplos, sem mecanismos claros de interpretação e revisão, tendem a gerar contencioso indireto, com custos elevados para contribuintes e para o Estado (KEEN, 2013; OECD, 2024). No setor farmacêutico, esse efeito é potencializado pela inovação constante e pela multiplicidade de indicações terapêuticas de um mesmo produto.

4.4. Neutralidade e distorções concorrenciais

A ausência de critérios técnicos claros e verificáveis também compromete a neutralidade concorrencial do regime diferenciado de tributação. Medicamentos terapeuticamente equivalentes podem receber tratamentos tributários distintos em razão de interpretações divergentes acerca de seu enquadramento nas categorias terapêuticas beneficiadas, o que afeta preços relativos, incentivos de mercado e decisões de investimento.

A literatura econômica sobre IVA é consistente ao apontar que benefícios seletivos mal delimitados, especialmente em mercados com substitutos próximos, tendem a gerar distorções concorrenciais superiores aos ganhos distributivos pretendidos (MIRRLEES et al., 2011; IMF, 2001). Em tais contextos, a seletividade imperfeita introduz ineficiências alocativas relevantes, ao deslocar a concorrência do mérito econômico para o acesso a regimes fiscais favorecidos (MIRRLEES et al., 2011).

No mesmo sentido, o Fundo Monetário Internacional alerta que regimes

diferenciados de IVA sem critérios objetivos claros ampliam o risco de arbitrariedade e de competição fiscal implícita entre produtos similares (IMF, 2001).

A jurisprudência europeia do TJUE reforça esse diagnóstico no sentido de que o princípio da neutralidade fiscal impede que bens ou serviços similares, que se encontrem em concorrência do ponto de vista do consumidor, sejam tratados diferentemente para fins de IVA, salvo quando exista distinção objetivamente justificável e verificável (TJUE, The Rank Group, C-259/10 e C-260/10). No *leading case The Rank Group* (Processos apensos C-259/10 e C-260/10), o Tribunal assentou que a neutralidade fiscal constitui princípio estruturante do IVA e veda diferenciações baseadas em critérios formais ou administrativos que não reflitam diferenças materiais relevantes entre os bens ou serviços comparados.

Essa orientação jurisprudencial é particularmente relevante para o regime brasileiro, na medida em que a ausência de critérios técnicos verificáveis para a aplicação da alíquota zero gera distorções que podem favorecer determinados fabricantes ou tecnologias consolidadas, em detrimento de alternativas terapêuticas equivalentes ou inovadoras. O resultado é a introdução de distorções concorrenciais incompatíveis com a lógica constitucional do IBS e da CBS, o que compromete não apenas a neutralidade e a isonomia, mas também a dinâmica concorrencial e a eficiência alocativa de recursos do mercado farmacêutico.

4.5. Limitações de governança e atualização do regime

Além das fragilidades conceituais e concorrenciais, o art. 146 revela limitações relevantes em termos de governança institucional e de atualização dinâmica do regime. Embora o § 3º do dispositivo introduza um mecanismo de divulgação periódica da lista de medicamentos beneficiados, a cada 120 dias, por ato conjunto do Ministério da Fazenda e do Comitê Gestor do IBS, ouvido o Ministério da Saúde, o texto legal não institui um arranjo institucional suficientemente denso para assegurar decisões técnicas transparentes, controláveis e previsíveis.

A experiência comparada demonstra que regimes diferenciados de IVA

aplicáveis a medicamentos dependem não apenas de atualização periódica, mas de arranjos institucionais claros, capazes de disciplinar o conteúdo das decisões e de limitar a discricionariedade administrativa. No âmbito da União Europeia, essa função é desempenhada de forma contínua pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, que atua como instância de harmonização material do IVA, estabelecendo critérios objetivos de neutralidade, similaridade e concorrência, reiterados em uma linha decisória estável (*settled case-law*), como exemplificado no caso *The Rank Group* (C-259/10 e C-260/10).

No Reino Unido, o regime de tributação de medicamentos é operacionalizado por meio de *guidance* administrativos detalhados e periodicamente atualizados pela HM Revenue & Customs, notadamente o *VAT Notice 701/57: health professionals and pharmaceutical products*, que explicita critérios, exemplos práticos e hipóteses de aplicação do *zero-rating*, com revisões regulares refletidas nas datas de atualização do próprio documento (HMRC, 2023). De modo semelhante, o Canadá adota memorandos interpretativos específicos, como o *GST/HST Memorandum 4.1 – Drugs and biologicals*, emitido pela Canada Revenue Agency, que orienta de forma sistemática a aplicação do regime de isenção do GST/HST a medicamentos, com base em critérios regulatórios e administrativos claros (CRA, 2018).

A Austrália, por sua vez, combina previsão legislativa com *rulings* administrativos vinculantes emitidos pela Australian Taxation Office, como o *GSTR 2003/4*, além de orientações setoriais atualizadas sobre *GST-free medical aids and appliances*, assegurando integração entre regulação sanitária, política de saúde e aplicação tributária (ATO, 2025).

A experiência indiana oferece outro modelo institucional relevante. O *Goods and Services Tax* (GST) é administrado por meio do GST Council, órgão colegiado composto por representantes da União e dos Estados, responsável por deliberar sobre alíquotas, isenções e revisões do regime. As decisões do Conselho, inclusive aquelas relativas a medicamentos, são objeto de comunicados oficiais amplamente divulgados, como o *Press Release* da 56ª reunião do GST Council, de setembro de 2025, evidenciando um mecanismo formalizado de revisão periódica e de governança colegiada (ÍNDIA, Ministry

of Finance, 2025).

A Colômbia, por fim, opta por solução institucional distinta, caracterizada por simplicidade normativa. O regime de IVA colombiano define a desoneração de medicamentos com base em listas legais ancoradas em partidas específicas do Sistema Harmonizado (HS 30.03 e 30.04), previstas no *Estatuto Tributario*, o que reduz significativamente o espaço de discricionariedade interpretativa baseada em categorias terapêuticas amplas e desloca o contencioso para debates de enquadramento tarifário objetivo (COLÔMBIA, *Estatuto Tributario*, art. 477; DIAN, Oficio 901066/2020).

Em contraste com essas experiências, o regime brasileiro, embora preveja atualização periódica da lista de medicamentos beneficiados, não explicita os critérios técnicos materiais que devem orientar as decisões de inclusão ou exclusão, nem institui procedimento decisório transparente, colegiado e tecnicamente vinculado. A ausência desses elementos compromete a governança do regime e reforça os riscos de insegurança jurídica, assimetria decisória e captura regulatória, reproduzindo, sob nova forma, problemas historicamente observados nos regimes anteriores de tributação de medicamentos.

5. Análise comparada internacional da tributação de medicamentos

A análise comparada cumpre aqui função metodológica específica: testar externamente o diagnóstico construído a partir do caso brasileiro, verificando como outros sistemas de tributação sobre valor agregado enfrentam problemas semelhantes relacionados à tributação de medicamentos. Diferentemente do Capítulo 4, no qual o direito comparado foi mobilizado como parâmetro normativo de controle, o presente capítulo utiliza experiências estrangeiras como evidência institucional empírica, destacando arranjos concretos de desenho normativo, governança e aplicação administrativa.

A literatura internacional é consistente ao apontar que regimes diferenciados de IVA para medicamentos enfrentam *trade-offs* recorrentes entre acesso, neutralidade concorrencial e sustentabilidade fiscal. O que distingue os sistemas mais bem-sucedidos não é a ausência desses *trade-offs*, mas a forma

institucional como são administrados, especialmente por meio de critérios técnicos verificáveis, integração regulatória e procedimentos decisórios transparentes (OECD, *Consumption Tax Trends*, 2024; DE LA FERIA; WALPOLE, 2022).

5.1. União Europeia e a jurisprudência do Tribunal de Justiça

No âmbito da União Europeia, a tributação de medicamentos é fortemente moldada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que atua como instância de harmonização material do IVA. Embora a Diretiva do IVA autorize os Estados-membros a aplicarem alíquotas reduzidas ou isenções a determinados bens de saúde, o Tribunal impôs limites rigorosos à forma como esses benefícios podem ser operacionalizados.

Em precedentes como *Commission v. France* (C-76/99) e *Dornier* (C-45/01), o TJUE afirmou que a neutralidade do IVA impede diferenciações fiscais entre bens ou serviços que satisfaçam as mesmas necessidades do consumidor, salvo quando exista diferença objetiva, relevante e verificável. No campo da saúde, essa orientação levou à consolidação do critério da essencialidade funcional, segundo o qual o tratamento fiscal favorecido deve estar vinculado à função terapêutica principal do bem, e não a critérios formais ou administrativos.

Em decisões posteriores, como *Kingscrest Associates* (C-498/03) e *CopyGene* (C-262/08), o Tribunal reforçou que a aplicação de benefícios fiscais exige critérios claros, previsíveis e suscetíveis de controle jurisdicional, rejeitando modelos que confiram ampla margem de apreciação às autoridades administrativas nacionais. A Corte enfatizou que a previsibilidade e a controlabilidade do critério são elementos integrantes da neutralidade e da segurança jurídica no IVA.

A experiência europeia é relevante para o caso brasileiro não como modelo a ser transplantado, mas como evidência institucional de que a substituição de listas taxativas por categorias materiais exige contrapartidas normativas proporcionais. Quanto mais funcional é o critério adotado, maior deve ser a densidade técnica e procedimental que o acompanha, sob pena de violação da neutralidade e de ampliação indevida da discricionariedade administrativa.

5.2. Reino Unido, Canadá e Austrália: integração regulatória e previsibilidade decisória

Os ordenamentos do Reino Unido, do Canadá e da Austrália ilustram soluções institucionais que reduzem significativamente a incerteza na tributação de medicamentos ao vincular o tratamento tributário a critérios definidos no âmbito da regulação sanitária, e não à interpretação fiscal autônoma.

No Reino Unido, o regime de *zero-rating* para medicamentos decorre do *VAT Act 1994* e é operacionalizado por orientações administrativas detalhadas da HM Revenue & Customs, especialmente o *VAT Notice 701/57*. O critério central é o status do medicamento como produto sujeito a prescrição médica e sua forma de dispensação. A autoridade tributária atua de forma residual, limitando-se à aplicação de parâmetros previamente definidos, o que reduz significativamente disputas interpretativas.

No Canadá, a isenção do GST/HST para medicamentos resulta da *Excise Tax Act* e é detalhada nos *GST/HST Memoranda* da Canada Revenue Agency, notadamente o Memorandum 4.1 (*Drugs and Biologicals*). O enquadramento no benefício depende da classificação regulatória do medicamento e da exigência de prescrição, assegurando elevado grau de previsibilidade e coerência decisória.

A Austrália adota modelo ainda mais integrado. A elegibilidade para *GST-free supply* de medicamentos decorre da articulação entre o *GST Act 1999*, o *Therapeutic Goods Act* e o *Pharmaceutical Benefits Scheme*. A Australian Taxation Office emite *rulings* interpretativos, como o GSTR 2003/4, mas o núcleo decisório permanece ancorado na incorporação do medicamento aos sistemas regulatórios e de saúde pública.

Essas experiências demonstram que a previsibilidade do regime tributário não depende de listas fechadas, mas de integração institucional e critérios técnicos verificáveis, com clara separação de funções entre autoridades fiscais e sanitárias.

5.3. Índia e Colômbia: governança colegiada, simplicidade e restrição fiscal

As experiências da Índia e da Colômbia são particularmente relevantes para o caso brasileiro, por se tratarem de países, assim como o Brasil, com elevada desigualdade social, restrições fiscais significativas e forte pressão por ampliação do acesso a medicamentos.

Na Índia, o *Goods and Services Tax* (GST) adota um modelo híbrido. Medicamentos classificados como essenciais ou "salva-vidas" são isentos ou tributados à alíquota zero com base em listas explícitas, enquanto os demais medicamentos são submetidos a alíquotas reduzidas relativamente uniformes. A governança do regime é exercida pelo GST Council, órgão colegiado composto por representantes da União e dos Estados, responsável por deliberar sobre alterações de alíquotas e enquadramentos, com revisões periódicas amplamente divulgadas por comunicados oficiais do *Press Information Bureau* (ÍNDIA, Ministry of Finance, 56th GST Council Meeting, 2025).

O *press release* referente à 56ª Reunião do Conselho GST indiano, realizada em setembro de 2025, ilustra esse modelo ao detalhar publicamente as recomendações adotadas, os produtos alcançados e as alterações promovidas no regime do GST aplicável a medicamentos, evidenciando um mecanismo institucionalizado de revisão periódica e transparente (PRESS INFORMATION BUREAU, 2025). Magaji observa que a definição centralizada do tratamento tributário de medicamentos essenciais no GST permite alinhar, ainda que de forma imperfeita, objetivos de arrecadação, acesso e equidade, mitigando disputas classificatórias dispersas e pressões setoriais localizadas (MAGAJI, 2025).

Estudos empíricos indicam que, embora o modelo indiano enfrente desafios relevantes de implementação, a existência de governança colegiada e de procedimentos formais de revisão contribui para maior previsibilidade institucional e aceitação do sistema pelos contribuintes (SUREKA; BORDOLOI, 2025). Pesquisas baseadas na percepção dos contribuintes empresariais reforçam que problemas de conformidade no GST indiano estão associados menos à seletividade do regime e mais à complexidade procedimental e à instabilidade normativa. Vê-se, assim, a importância da governança e da transparência decisória (KAPOOR; SINGH, 2025).

A Colômbia, por sua vez, optou por solução de máxima simplicidade normativa. O *Estatuto Tributario* prevê isenção ampla para medicamentos definidos objetivamente pelas posições 30.03 e 30.04 do Sistema Harmonizado. Essa escolha elimina praticamente toda a discricionariedade classificatória e reduz significativamente o espaço de discricionariedade interpretativa baseada em categorias terapêuticas amplas (COLÔMBIA, *Estatuto Tributario*, art. 477; DIAN, Oficio 901066/2020), o que maximiza neutralidade e previsibilidade, ainda que com elevado custo fiscal. Trata-se de opção institucional consciente, que privilegia clareza e acesso em detrimento de seletividade refinada.

Ambas as experiências indicam que países em desenvolvimento não optam, como regra, por modelos baseados em indeterminação conceitual ampla, como se observa no recém aprovado novo regime de tributação brasileiro. Nesse regime nacional recente, não há critérios técnicos explícitos para orientar as decisões de inclusão ou exclusão, nem institui procedimento decisório transparente, colegiado e tecnicamente vinculado. As escolhas comparadas internacionais recaem sobre clareza objetiva ou governança colegiada explícita, reforçando a crítica ao desenho brasileiro, que combina categorias amplas com baixa densidade institucional.

5.4. Lições comparadas para o regime brasileiro

A análise comparada permite extrair lições convergentes. Em primeiro lugar, a superação das listas taxativas é um grande avanço, mas não elimina automaticamente os riscos de arbitrariedade e insegurança jurídica. Em segundo lugar, regimes eficazes de desoneração de medicamentos associam critérios materiais a arranjos institucionais robustos, capazes de assegurar previsibilidade, controle e atualização periódica. Essa robustez não se verifica no novo regime diferenciado de tributação de medicamentos brasileiro. Por fim, mesmo sob restrições fiscais severas, os países analisados optam por clareza normativa ou governança explícita, e não por ampliação da discricionariedade administrativa, como ocorre no Brasil.

Essas evidências reforçam o diagnóstico desenvolvido no Capítulo 4 e fornecem base empírica comparada para as propostas de aperfeiçoamento institucional apresentadas no capítulo seguinte. O caso brasileiro não carece de

soluções inéditas, mas de escolhas institucionais coerentes com práticas já consolidadas em outros sistemas de IVA.

6. Propostas de aperfeiçoamento

A primeira proposta de aperfeiçoamento consiste na explicitação normativa de critérios técnicos materiais para o enquadramento dos medicamentos beneficiados. O art. 146 poderia ser complementado, em nível legal ou infralegal, com a definição de parâmetros de prevalência terapêutica aplicáveis a medicamentos com múltiplas indicações, bem como com a vinculação expressa a instrumentos técnicos oficiais, como protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas. Essa medida reduziria a indeterminação atualmente existente e alinharia o regime brasileiro a práticas observadas em sistemas comparados que conciliam seletividade material e neutralidade concorrencial (DE LA FERIA; WALPOLE, 2022).

Em segundo lugar, impõe-se o fortalecimento da governança institucional do regime, por meio da criação ou explicitação de instância técnica colegiada responsável pelas decisões de inclusão, exclusão e enquadramento terapêutico. A experiência internacional demonstra que a participação estruturada de autoridades fiscais e sanitárias, com competências claramente delimitadas e decisões públicas e motivadas, é elemento central para a previsibilidade e a legitimidade de regimes diferenciados de IVA, como ilustram o papel do GST Council na Índia e os mecanismos de *guidance* administrativos em países de tradição anglo-saxã (OECD, 2020; PRESS INFORMATION BUREAU, 2025).

Uma terceira proposta refere-se à procedimentalização das decisões administrativas, com a previsão de ritos claros, publicidade dos critérios utilizados, motivação técnica explícita e possibilidade de revisão periódica. A procedimentalização tende a reduzir a margem de discricionariedade, mitigar riscos de captura regulatória e facilitar o controle administrativo, judicial e social das decisões, em base aos princípios da transparência e da segurança jurídica.

Por fim, recomenda-se a adoção de um mecanismo dinâmico de avaliação e revisão, compatível com a inovação farmacêutica e com a evolução das políticas

públicas de saúde. Tal mecanismo deve permitir a incorporação célere de novos medicamentos essenciais, a reavaliação periódica de enquadramentos existentes e a adaptação do regime a mudanças científicas e epidemiológicas, sem recorrer à judicialização como via ordinária de correção. A combinação entre critérios técnicos verificáveis, governança colegiada e atualização dinâmica não apenas aperfeiçoa o regime do art. 146, como também assegura sua compatibilidade duradoura com os princípios constitucionais da justiça tributária, da neutralidade e da isonomia.

Conclusão

A transição do modelo de listas taxativas para um regime fundado em categorias terapêuticas, promovida pelo art. 146 da Lei Complementar n. 214/2025 na redação aprovada pelo Congresso Nacional, representa avanço normativo relevante no contexto da reforma da tributação do consumo no Brasil. Ao abandonar critérios puramente formais de classificação fiscal e aproximar a tributação de medicamentos das finalidades substantivas das políticas de saúde, o legislador buscou enfrentar disfunções históricas associadas à rigidez normativa, à defasagem regulatória e à litigiosidade estrutural observadas nos regimes anteriores de PIS/Cofins e ICMS.

A análise desenvolvida ao longo do artigo demonstra, contudo, que essa mudança de critério não é, por si só, suficiente para assegurar a compatibilidade do novo regime com os princípios constitucionais que estruturam o IBS e a CBS. A substituição das listas fechadas por categorias terapêuticas amplas desloca o núcleo do problema, mas não o elimina. A indeterminação normativa das categorias, a ausência de critérios técnicos verificáveis, a fragilidade dos procedimentos decisórios e a insuficiência dos mecanismos de governança institucional ampliam a margem de discricionariedade administrativa e introduzem riscos relevantes de insegurança jurídica, distorções concorrenciais e exclusões indiretas de medicamentos igualmente necessários.

Do ponto de vista da justiça tributária, o regime de alíquota zero fundado em categorias terapêuticas somente se legitima quando estruturado de modo a assegurar tratamento equânime entre medicamentos terapeuticamente

equivalentes e acesso efetivo a bens essenciais. A análise evidenciou que a simples remissão ao registro sanitário da Anvisa, embora necessária como condição de validade, não constitui critério material suficiente para orientar a seleção tributária, tampouco resolve conflitos decorrentes de múltiplas indicações terapêuticas, terapias combinadas ou inovação farmacêutica. Nessas condições, o benefício fiscal corre o risco de se dissociar de seus objetivos distributivos e de reproduzir desigualdades incompatíveis com o próprio fundamento da seletividade material.

Sob a perspectiva da neutralidade e da isonomia, a ausência de parâmetros objetivos e controláveis compromete a coerência concorrencial do regime. A literatura econômica e a jurisprudência comparada, especialmente do Tribunal de Justiça da União Europeia, são consistentes ao afirmar que diferenciações fiscais entre bens similares só se legitimam quando fundadas em critérios verificáveis e suscetíveis de controle.

O modelo brasileiro, ao combinar categorias amplas com baixa densidade institucional, afasta-se dessas exigências e expõe o sistema a distorções alocativas, favorecendo determinados produtos, tecnologias ou fabricantes em detrimento de alternativas terapêuticas equivalentes. A análise comparada reforça esse diagnóstico ao demonstrar que sistemas de IVA que adotam regimes diferenciados para medicamentos não operam com indeterminação conceitual ampla sem contrapartidas institucionais robustas.

Seja por meio de governança colegiada explícita, como no caso indiano, seja por integração regulatória e *guidance* administrativos detalhados, como no Reino Unido, no Canadá e na Austrália, ou ainda por simplicidade normativa extrema, como na Colômbia, os modelos examinados evidenciam que previsibilidade, transparência e controle decisório são elementos centrais para a eficácia e legitimidade desses regimes.

À luz dessas constatações, as propostas de aperfeiçoamento institucional apresentadas no Capítulo 6 não se dirigem à reversão da opção legislativa pela seletividade material, mas à sua densificação normativa e procedimental. A explicitação de critérios técnicos materiais, a vinculação a instrumentos técnicos oficiais, a formalização de procedimentos decisórios transparentes e a

instituição de mecanismos de governança cooperativa constituem condições necessárias para que o regime de alíquota zero para medicamentos opere de forma compatível com os princípios constitucionais da justiça tributária, da neutralidade, da isonomia, da simplicidade, da transparência e da cooperação.

O novo regime de tributação de medicamentos no IBS e na CBS revela potencial normativo relevante, mas permanece institucionalmente incompleto. A efetividade do modelo não dependerá da ampliação ou restrição casuística das categorias terapêuticas, mas da capacidade do sistema jurídico de estruturar decisões técnicas controláveis, previsíveis e alinhadas às políticas públicas de saúde. Sem esse aprimoramento institucional, a reforma corre o risco de substituir a rigidez formal do passado por uma indeterminação funcional igualmente disfuncional, comprometendo a coerência do novo sistema tributário e a legitimidade da desoneração de medicamentos no Brasil.

Referências bibliográficas

AUSTRALIAN TAXATION OFFICE (ATO). *Medical aids and appliances* – GST-free supplies. Canberra, 2025. Disponível em: https://www.ato.gov.au. Acesso em: 10 nov. 2025.

AUSTRALIAN TAXATION OFFICE (ATO). *Goods and Services Tax Ruling GSTR 2003/4*: medical aids and appliances. Canberra, 2003. Disponível em: https://www.ato.gov.au/law/view/document?DocID=GST/GSTR20034/NAT/ATO/00001. Acesso em: 10 nov. 2025.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 24-25.

BOUYSSOU, Clara G. et al. A reform of value-added taxes on foods can have health, environmental and economic benefits in Europe. *Nature Food* v. 6, n. 2, 2025, p. 161-169.

BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei Complementar n. 108, de 2024*. Dispõe sobre a regulamentação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), aprovado pelo Congresso Nacional e encaminhado à sanção presidencial. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramita

cao?idProposicao=2435742. Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025*. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), dispõe sobre regimes diferenciados e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Relatório de avaliação da política de subsídio tributário a medicamentos*: ciclo 2021. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2021/subsidios/medicamentos-relatorio-de-avaliacao.pdf. Acesso em: 26 out. 2025.

BRAZUNA, José Luis Ribeiro. *Direito tributário aplicado*. São Paulo: Almedina, 2020.

CANADÁ. Canada Revenue Agency (CRA). *GST/HST Memorandum 4.1*: drugs and biologicals. Ottawa, 2018. Disponível em: https://www.canada.ca. Acesso em: 9 nov. 2025.

CAVALCANTE, Denise Lucena, *apud* LUDWIG, Fábio Eber. O princípio da Justiça Tributária e seus efeitos após a Emenda Constitucional n. 132, de 2023. *Revista Direito Tributário Atual* v. 61, ano 43. São Paulo: IBDT, 3º quadrimestre 2025, p. 99-177.

COLÔMBIA. *Estatuto Tributario. Artículo 477*: bienes que se encuentran exentos del impuesto (partidas 30.03 e 30.04). Disponível em: https://estatuto.co. Acesso em: 26 out. 2025.

COLÔMBIA. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). *Oficio*

901066 de 2020. Disponível em: Normograma DIAN. Acesso em: 26 out. 2025.

DE LA FERIA, Rita. *Taxing consumption*. Oxford: Oxford University Press, 2023.

DE LA FERIA, Rita; WALPOLE, Michael. *VAT and public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2022.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Distorções do princípio da não-cumulatividade no ICMS: comparação com o IVA europeu. In: COÊLHO, Sacha Calmon Navarro et al. (org.). *Temas de direito tributário*: I Congresso Nacional da Associação Brasileira de Direito Tributário. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 107-151.

EUROPEAN COMMISSION. *VAT rates applied in the Member States of the European Union*. Brussels: European Commission, 2018. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-rates_en. Acesso em: 12 nov. 2025.

GOLDSCHMIDT, Fabio Brun; ANDRADE, Leonardo Aguirra de. *Por um princípio da cooperação no direito tributário*: contribuições para o acolhimento de um novo princípio fiscal. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2023.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. *The modern VAT*. Washington, D.C.: IMF, 2001. Disponível em: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01103.pdf. Acesso em: 15 nov. 2025.

ÍNDIA. MINISTRY OF FINANCE. PRESS INFORMATION BUREAU. *Recommendations of the 56th Meeting of the GST Council held at New Delhi*. New Delhi, 3 set. 2025. Disponível em: https://gstcouncil.gov.in. Acesso em: 12 nov. 2025.

ISHIKIRIYAMA, Anne; SANTORO, Marta Maciel Savio. Comentários à Lei Complementar n. 214/2025, em especial sobre a tributação de medicamentos e seus impactos correlatos. In: XAVIER, Bianca; FERREIRA, Mariana; VALENÇA, Mariana (org.). *Vozes femininas na Reforma Tributária* – Volume II: comentários à Lei Complementar n. 214/2025. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025, p. 244.

KAPOOR, Shashi; SINGH, Amanpreet. *Issues perceived by business taxpayers regarding implementation of GST in India*: scale development and validation. Vision: The Journal of Business Perspective, 2025. Disponível em: https://jo

urnals.sagepub.com/doi/10.1177/097226292513799991. Acesso em: 12 nov. 2025.

KEEN, Michael. *The anatomy of the VAT*. National Tax Journal, 2013.

LUDWIG, Fábio Eber. O princípio da justiça tributária e seus efeitos após a Emenda Constitucional n. 132, de 2023. *Revista Direito Tributário Atual* v. 61, ano 43. São Paulo: IBDT, 3º quadrimestre 2025, p. 99-177.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MAGAJI, Garba. GST and essential medicines in India. *Journal of Tax Policy*, 2025. Disponível em: https://journals.sagepub.com. Acesso em: 12 nov. 2025.

MIRRLEES, James et al. *Tax by design*. Oxford: Oxford University Press, 2011. Disponível em: https://www.ifs.org.uk/publications/tax-design-mirrlees-review. Acesso em: 11 nov. 2025.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Consumption tax trends*. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/tax/consumption/consumption-tax-trends.htm. Acesso em: 9 nov. 2025.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 779-780.

PINHO, Danielle. Entrevista concedida ao Grupo de Pesquisas sobre Reforma Tributária do Consumo do NUPEM/IBDT – Tema 9: Regimes Diferenciados, Medicamentos. Videoconferência, 3 jul. 2025.

REINO UNIDO. Her Majesty Revenue & Customs (HRMC). *VAT Notice 701/57*: health professionals and pharmaceutical products. London, 2023. Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/vat-notice-701157-health-professionals-and-pharmaceutical-products. Acesso em: 13 nov. 2025.

REINO UNIDO. Her Majesty Revenue & Customs (HRMC). *Revenue and Customs Brief 7 (2023)*: change to the VAT treatment of drugs and medicines supplied under Patient Group Directions. London, 2023. Disponível em: https://www.gov.uk. Acesso em: 13 nov. 2025.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *ICMS e neutralidade*. São Paulo: FGV Direito SP, 2020.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de et al. *Ensaios de uma lei complementar do imposto sobre bens e serviços (IBS)*. São Paulo: Max Limonad, 2021.

SANTORO, Marta Maciel Savio. Entrevista concedida ao Grupo de Pesquisas sobre Reforma Tributária do Consumo do NUPEM/IBDT – Tema 9. Regimes Diferenciados. Videoconferência, 18 jul. 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Livre concorrência e tributação. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (org.). *Grandes questões atuais do direito tributário*. São Paulo: Dialética, 2007. v. 11, p. 253-255.

SPRINGMANN, Marc; DINIVITZER, Eugenia; FREUND, Florian; JENSEN, Jørgen Dejgård; BOUYSSOU, Clara G. A reform of value-added taxes on foods can have health, environmental and economic benefits in Europe. *Nature Food* v. 6, n. 2, 2025, p. 161-169.

SUREKA, Anchit; BORDOLOI, Nabasmita. A comparative analysis of VAT, service tax, and GST: implications, challenges, and transition in the Indian tax system. *Journal of Cases in Management Studies* v. 1, n. 1, 2025. Disponível em: https://journals.sagepub.com. Acesso em: 12 nov. 2025.

TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. *Direito tributário*. Tradução Luiz Doria Furquim. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008, p. 191.

TÔRRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional tributário*. São Paulo: RT, 2018.

TORRES, Ricardo Lobo (coord.). *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário* – valores e princípios constitucionais tributários. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. v. II, p. 244.

TRIBUTARISTAS CARIOCAS. *Encontro do Curso Vozes Femininas na Reforma Tributária: "A tributação de medicamentos à luz da reforma tributária"*. YouTube, 25 nov. 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Bvo9qeNM5Yw. Acesso em: 19 out. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). *Commission v. France*. Processo C-76/99, julgamento em 11 set. 2001. Disponível em: http

s://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-76/99. Acesso em: 15 nov. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). *CopyGene A/S*. Processo C-262/08, julgamento em 10 jun. 2010. Disponível em: http s://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-262/08. Acesso em: 15 nov. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). *Dornier*. Processo C-45/01, julgamento em 06 nov. 2003. Disponível em: https://curi a.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-45/01. Acesso em: 15 nov. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). *Kingscrest Associates Ltd and Montecello Ltd*. Processo C-498/03, julgamento em 26 maio 2005. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-498/03. Acesso em: 15 nov. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). *The Rank Group plc v Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*. Processos apensos C-259/10 e C-260/10, julgamento em 10 nov. 2011. Disponível em: h ttps://curia.europa.eu. Acesso em: 15 nov. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *WHO guideline on country pharmaceutical pricing policies*. Geneva: World Health Organization, 2019. Disponível em: https://www.who.int/publications/i/item/9789241549950. Acesso em: 10 nov. 2025.

ZILVETI, Fernando Aurelio. *Simplicius simplicissimus*: os limites da praticabilidade diante do princípio da capacidade contributiva. *Revista Direito Tributário Atual* v. 22. São Paulo: IBDT, 2008, p. 99-123. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1593. Acesso em: 11 dez. 2025.

Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais: os Objetivos e Desafios na Fase de Transição da Reforma Tributária

Fiscal-Benefits Compensation Fund: Objectives and Challenges in the Transition Phase of the Tax Reform

Mônica Pereira Coelho

Especialista e Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo. Advogada em São Paulo. *E-mail*: monica.coelho@barrosdearruda.com.br.

Artur Sahione Muxfeldt

Mestrando em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT. Advogado em São Paulo. *E-mail*: amuxfeldt@bvzadvogados.com.br.

Carolina Frias Constantino

Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT. Advogada em São Paulo. *E-mail*: cfc@martinsvillac.com.br.

Resumo

O presente artigo tem por objetivo examinar criticamente a finalidade, os critérios e os potenciais desafios de operacionalização do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais (FCBF), à luz do texto constitucional e da legislação complementar, com o objetivo de antecipar potenciais controvérsias na fase de transição da reforma tributária. A Emenda Constitucional n. 132/2023 promoveu uma profunda reestruturação da tributação sobre o consumo no Brasil e, dentre as inovações introduzidas, prevê a extinção gradativa dos incentivos fiscais de ICMS, com o propósito de promover maior neutralidade tributária ao

sistema e reduzir a guerra fiscal entre os estados. Para mitigar os efeitos dessa extinção no período de transição, a EC n. 132/2023 instituiu o FCBF, regulamentado pela Lei Complementar n. 214/2025. Por se tratar de mecanismo inédito no ordenamento jurídico e de abrangência nacional, sua regulamentação e implementação demandam análise minuciosa de seu desenho normativo e das regras que definirão a sua operacionalização.

Palavras-chave: Reforma Tributária, fase de transição, incentivos fiscais de ICMS, Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais.

Abstract

This article aims to critically examine the purpose, criteria, and potential operational challenges of the Tax or Financial-Tax Benefits Compensation Fund (FCBF) considering the constitutional text and complementary legislation, with the goal of anticipating potential disputes during the transitional phase of the tax reform. Constitutional Amendment No. 132/2023 introduced a profound restructuring of consumption taxation in Brazil and, among the innovations brought, provides for the gradual elimination of ICMS tax incentives, with the purpose of enhancing tax neutrality and reducing tax competition among states. To mitigate the effects of this elimination during the transition period, Constitutional Amendment No. 132/2023 established the FCBF, regulated by Complementary Law No. 214/2025. As an unprecedented mechanism in the Brazilian legal framework with nationwide scope, its regulation and implementation require a thorough analysis of its legal design and the rules that will govern its operation.

Keywords: Tax Reform, transitional phase of Tax Reform, VAT tax incentives, Tax Benefits Compensation Fund.

1. Introdução

A Emenda Constitucional (EC) n. 132/2023 promoveu alterações significativas no sistema tributário nacional, com ênfase na reformulação do modelo atual de tributação sobre o consumo. O antigo regime apresentava

relevantes distorções e gerava externalidades negativas, sobretudo quando comparado aos padrões internacionais.

Dentre as diversas inovações introduzidas pela EC n. 132/2023, inclui-se a previsão de extinção de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais de ICMS, atualmente vigentes. Tal medida visa conferir maior neutralidade fiscal ao novo sistema tributário nacional e reduzir a indesejável guerra fiscal entre os entes federativos, fenômeno responsável por significativas perdas de arrecadação e por acentuadas distorções na dinâmica do desenvolvimento regional.

Conforme estudo realizado pela Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco), a renúncia fiscal nos estados brasileiros e no Distrito Federal triplicou nas últimas duas décadas, de R$ 87,89 bilhões, em 2015, para uma estimativa de R$ 266,25 bilhões, em 2025. De acordo com o estudo, as renúncias fiscais representam 1,32% do Produto Interno Bruto (PIB) dos estados. Dentre os segmentos econômicos beneficiados, destaca-se a indústria, que concentrou 37,79% do total das renúncias fiscais, seguida pelo comércio, com 20,13%, e pela agricultura, com 16,70%[1].

Considerando o expressivo impacto financeiro decorrente da extinção dos incentivos fiscais de ICMS, o constituinte derivado, com o propósito de assegurar a segurança jurídica dos contribuintes durante o período de transição da reforma tributária, instituiu por meio da EC n. 132/2023, o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais (FCBF), com vigência prevista de 1º de janeiro de 2029 a 31 de dezembro de 2032.

O FCBF tem como finalidade mitigar os efeitos decorrentes da perda abrupta de incentivos fiscais de ICMS, previamente concedidos a pessoas físicas ou jurídicas por prazo certo e sob condição onerosa, conforme previsto no art. 178 do Código Tributário Nacional (CTN), que assegura a preservação dos benefícios fiscais nas hipóteses em que forem outorgados mediante contraprestações específicas por parte do contribuinte. Com a promulgação da Lei Complementar n. 214, de 2025 (LC n. 214/2025), foram definidas as regras gerais de funcionamento do FCBF, com a definição dos critérios, limites e procedimentos para a habilitação e controle das compensações oferecidas aos

contribuintes no período de transição.

Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo examinar criticamente a finalidade e os desafios da operacionalização do FCBF, à luz do texto constitucional e da legislação complementar que o disciplina, considerando a escassez de produção doutrinária específica sobre o tema. Assim, a metodologia adotada consiste na análise normativa das principais regras vigentes que estruturam o FCBF, complementada por pesquisa qualitativa baseada em dados oficiais sobre incentivos fiscais.

A presente análise busca compreender e averiguar a conformidade da estrutura normativa do FCBF com o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente nesta fase de transição da reforma tributária. Ao final, pretende-se contribuir com importantes reflexões visando antecipar potenciais controvérsias na operacionalização do FCBF e que irão impactar diretamente todos os contribuintes em território nacional afetados com a extinção dos incentivos fiscais do ICMS.

2. O contexto da extinção dos benefícios fiscais

2.1. O panorama atual dos incentivos fiscais de ICMS e da guerra fiscal

Ao tratar da extinção dos benefícios fiscais, é fundamental compreender como tais incentivos foram introduzidos no sistema tributário nacional e quais foram os impactos analisados ao longo destes anos.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 151, inciso I, prevê a possibilidade de a União conceder incentivos fiscais com o objetivo de promover o equilíbrio do desenvolvimento social e econômico entre as regiões do país. Dessa forma, esse dispositivo constitucional autoriza a utilização dos tributos como uma ferramenta de intervenção econômica do Estado, com objetivo de regular desigualdades em determinada região do país.

Embora a Constituição Federal tenha previsto a concessão de incentivos fiscais como instrumento de correção das desigualdades regionais, é preciso entender como essa previsão se materializa na prática por meio da função extrafiscal da tributação, a qual ultrapassa a simples arrecadação, admitindo

um papel de correção e equilíbrio de desigualdades regionais que existem entre os entes federativos do país. Portanto, aqui a tributação não tem como objetivo principal a arrecadação, mas sim um objetivo extrafiscal, por meio da concessão de incentivos fiscais, para atração de novos investimentos e geração de empregos para a região.

Tal objetivo é inclusive manifestado expressamente pelos entes federativos, a exemplo do documento elaborado e disponibilizado pela Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul[2], o qual prevê expressamente a sua justificativa extrafiscal, para implementação de incentivos fiscais de crédito presumido e reduções de base de cálculo de ICMS, a exemplo de (i) equiparação da carga tributária ou competitividade para produto/setor em relação a empresas estabelecidas em outras unidades federadas; (ii) incentivo às importações no Estado para competir com benefícios concedidos em outras unidades federadas ou promover portos e aeroportos locais; (iii) incentivo para a qualificação e o fomento de setores produtivos, dentre outros.

Como se verifica, a intervenção econômica pelo Estado, no modelo anterior à EC n. 132/2023, poderia ocorrer por meio de normas tributárias indutoras, que surgem por decorrência do preceito constitucional da atuação positiva do Estado[3], características do modelo federativo brasileiro.

Partindo da premissa do livre mercado, a intervenção estatal por indução opera por mecanismos de persuasão, cuja efetividade depende da liberdade do contribuinte em aderir ou não ao comportamento desejado. Essa indução ocorre por meio de estímulos e desestímulos, usualmente enquadrados como subvenções ou incentivos fiscais concedidos a agentes privados para alcançar objetivos de interesse público ou econômico. As normas tributárias indutoras, nesse contexto, assumem papel relevante na correção de imperfeições de mercado e na promoção do equilíbrio econômico, especialmente em situações de concentração setorial ou regional, em que o Estado busca reorientar a atividade econômica por meio da tributação[4].

Para esse fim, os tributos vinham sendo estruturados de forma a atender objetivos extrafiscais, ou seja, finalidades que vão além da simples arrecadação. Certos tributos possuem características mais adaptáveis para serem utilizados

dessa forma, como é o caso do ICMS, no qual o Constituinte conferiu caráter extrafiscal ao prever o critério da essencialidade como parâmetro para sua arrecadação[5].

Esse imposto pode ser utilizado como instrumento para fomentar a produção e o comércio de determinadas localidades para promoção do desenvolvimento econômico e social. A própria Constituição Federal contempla dispositivos que admitem normas destinadas à redução de desigualdades regionais, como o art. 3º, inciso III, o já mencionado art. 151, inciso I e o art. 170, inciso VIII[6].

Na prática, entretanto, o desenho federativo brasileiro produziu uma dinâmica distinta da pretendida pelo texto constitucional. Embora a Constituição Federal determine que é competência da União conceder incentivos fiscais, observou-se que os Estados assumiram o protagonismo na concessão de benefícios fiscais, sobretudo de ICMS, com a finalidade de atrair investimentos para seus territórios, visando impulsionar o desenvolvimento regional e social, reduzir o desemprego, entre outros objetivos.

Por se tratar de um imposto incidente na origem, no modelo anterior à EC n. 132/2023, era permitido aos Estados realizarem esse movimento, tendo em vista que a tributação se dava no local de produção, e não no local do consumo.

No entanto, essa autonomia excessiva e a ausência de coordenação nacional resultaram em distorções significativas na política fiscal, uma vez que os benefícios fiscais de ICMS passaram a ser concedidos de forma indiscriminada, muitas vezes sem fundamentação técnica ou justificativa socioeconômica adequada, sendo utilizados exclusivamente como instrumento de atração de investimentos privados, com base em critérios estritamente fiscais, em detrimento de um modelo de neutralidade tributária.

Essa dinâmica de atração de investimentos deu origem ao fenômeno denominado “guerra fiscal”, caracterizado pela competição entre entes federativos na concessão de incentivos fiscais, com objetivo único de atrair investimentos para o seu território. Mesmo unidades federativas mais desenvolvidas, como o Estado de São Paulo, passaram a conceder um elevado número de benefícios fiscais.

A concessão desenfreada e injustificada de tais benefícios fiscais é um dos principais fundamentos em defesa da reforma tributária sobre o consumo no país, como forma de encerrar o atual cenário de "guerra fiscal" generalizada, que trouxe uma série de consequências negativas ao sistema tributário nacional, comprometendo a sua racionalidade, equidade, neutralidade e eficiência.

As consequências da "guerra fiscal" se tornaram cada vez mais evidentes no funcionamento do sistema tributário nacional. Isso porque, ao longo do tempo, constatou-se que os incentivos fiscais passaram a ser negociados de forma direta entre os investidores e os entes federativos, invertendo a lógica da política fiscal. Nesse cenário, a definição da política financeira deixou de ser prerrogativa dos governos e passou a ser ditada pelos próprios contribuintes, gerando desequilíbrios competitivos dentro do próprio estado. Contribuintes que não recebem os mesmos incentivos enfrentam desvantagens concorrenciais[7].

Dessa forma, embora essa "guerra fiscal" possibilite aos Estados a atração de investimentos, em busca de acelerar o seu desenvolvimento econômico e social, o fenômeno compromete a integridade do sistema normativo tributário, comprometendo valores fundamentais previstos na Constituição Federal[8]. Esse desequilíbrio afeta não apenas os entes tributantes, mas também os contribuintes que usufruem dos incentivos e os terceiros que têm algum tipo de relacionamento comercial com esses agentes, gerando um cenário de instabilidade jurídica e concorrência desleal[9].

Nesse sentido, as consequências da "guerra fiscal" extrapolam o âmbito jurídico e alcançam dimensões econômicas relevantes. Estados mais desenvolvidos acusam outras unidades federativas de renunciarem receitas por meio da concessão de incentivos fiscais, somente para atrair as empresas para seus territórios, sob o argumento de que tais investimentos impulsionariam o desenvolvimento almejado. Na mesma medida, os estados menos favorecidos argumentam que é legítimo o direito de buscar a realização de metas econômicas e sociais por meio da tributação, uma vez que há distorções no sistema tributário[10].

Esse cenário, no entanto, tende a ser significativamente alterado com a

implementação da reforma tributária do consumo, trazida pela EC n. 132/2023, não só pela extinção do ICMS, mas também pela adoção do princípio da neutralidade e do princípio do destino no novo modelo de tributação sobre o consumo. Diante desse contexto, a extinção dos benefícios fiscais surge como medida necessária para preparar o terreno para o novo modelo de tributação do consumo.

2.2. A incompatibilidade dos incentivos fiscais do ICMS com os princípios da neutralidade e da tributação no destino

A Emenda Constitucional n. 132/2023 instituiu um conjunto de mecanismos voltados à superação da guerra fiscal, fenômeno que por décadas comprometeu a neutralidade tributária e o equilíbrio federativo brasileiro. Ao redesenhar a tributação sobre o consumo e substituir o modelo fragmentado do ICMS e do ISS pelo IBS, o novo texto constitucional buscou eliminar as assimetrias normativas e a competição fiscal entre os entes federados, inclusive com inspiração na experiência internacional.

Considerado um dos pilares da implementação do IVA, o princípio da neutralidade foi incorporado à Constituição Federal pela EC n. 132/2023, no art. 156-A, § 1º e regulamentado pelo art. 2º da LC n. 214/2025, com o objetivo expresso de evitar que a tributação pelo IBS e pela CBS distorça as decisões de consumo e de organização da atividade econômica.

Conforme se depreende dos dispositivos acima, o legislador reforça o objetivo do novo modelo de tributação do consumo, de garantir a neutralidade fiscal, para reduzir interferências no sistema econômico, tal como vinha sendo realizado indistintamente no âmbito do ICMS. Embora o atingimento da neutralidade plena seja algo utópico, na medida em que a tributação sempre será uma forma de intervenção estatal direta na economia, espera-se que o novo princípio seja observado de modo mais rigoroso e efetivo na sistemática introduzida pela reforma tributária.

Esse objetivo aproxima o Brasil das práticas recomendadas pela OCDE, conforme relatório intitulado *International VAT/GST Guidelines*[11], em que são apresentadas diretrizes para a aplicação do princípio da neutralidade na implementação de um IVA eficaz e funcional.

As Diretrizes 2.1 a 2.3, por exemplo, refletem a essência do princípio da neutralidade no âmbito do imposto sobre valor agregado (IVA), ao estabelecer que o tributo não deve onerar as empresas, mas sim o consumidor final, salvo exceções expressamente previstas em lei. Além disso, determinam que negócios em condições equivalentes e que realizem operações semelhantes devem estar sujeitos a níveis de tributação idênticos, assegurando igualdade de tratamento e evitando distorções competitivas. Por fim, reforçam que as normas do IVA devem ser concebidas de forma a não interferir nas decisões econômicas das empresas, garantindo que escolhas produtivas, comerciais ou organizacionais não sejam orientadas por razões fiscais, mas por critérios de eficiência e racionalidade econômica[12].

Dessa forma, o princípio da neutralidade busca assegurar que os tributos não influenciem nas decisões de consumo e nem na organização das atividades econômicas, com o objetivo de evitar distorções no sistema, como as geradas pelos diversos incentivos fiscais de ICMS.

Nesse sentido, uma das principais ferramentas para manter a neutralidade no IVA é a adoção do princípio do destino. Com ele, a tributação se desloca para o local de consumo, isto é, onde está localizado o consumidor final, de forma a não influenciar na tomada de decisões dos contribuintes e na formação de preços.

Para Leonardo Aguirra de Andrade, a adoção do princípio do destino deve observar três critérios: (I) a capacidade contributiva de quem manifesta a riqueza a ser tributada; (II) a neutralidade fiscal; e (III) o combate às desigualdades regionais[13]. De acordo com o autor, no entanto, o princípio do destino não é remédio infalível para assegurar a neutralidade fiscal, tendo em vista que, em um cenário no qual os entes federativos possam adotar cargas tributárias diferentes, é possível que os contribuintes optem por transferir sua residência para outro local com menor tributação[14]. Outro exemplo ocorre quando o critério de definição do local de destino se baseia no local da compra do produto ou da tomada dos serviços, pois os contribuintes podem se deslocar para as cidades vizinhas com menor carga tributária[15].

Apesar disso, tais situações são exceções, tendo em vista que a adoção do

princípio do destino tem maior aptidão para promover a neutralidade fiscal do que o princípio da origem, atualmente praticado, especialmente na perspectiva do fornecedor. Além disso, o princípio do destino tende a favorecer a livre-concorrência e a segurança jurídica nas relações econômicas[16].

Outra consequência relevante é a redução da capacidade de determinados estados atraírem investimentos para seus territórios, comprometendo a distribuição das riquezas que foram geradas nessas regiões pelos investimentos decorrentes de incentivos fiscais, que serão progressivamente eliminados como ferramenta de atração de investimentos regionais[17].

Assim como em relação à adoção da neutralidade fiscal, a OCDE também estabeleceu diretrizes para a aplicação do princípio do destino, que se alinham ao novo modelo trazido pela EC n. 132/2023. A diretriz 3.1[18], por exemplo, orienta que a tributação deve ocorrer no estado de destino, ou seja, do consumo do serviço ou do bem. Nesse sentido, é o que dispõem também as diretrizes 3.2, 3.3 e 3.4[19], que tratam das operações entre empresas (B2B), estabelecendo que a tributação deve ser recolhida onde está localizado o cliente e as diretrizes 3.5 e 3.6, que tratam das operações entre empresas e consumidores (B2C), determinando que se o serviço for fisicamente executado em um local identificável, for consumido no mesmo local e momento em que é prestado, e desde que tenha a presença física simultânea do prestador e do consumidor, a tributação ocorrerá no local onde a prestação ocorreu fisicamente[20].

Como se verifica, o princípio do destino representa um instrumento essencial para promoção da neutralidade fiscal no âmbito do IVA, pois transfere a arrecadação para o local de consumo, o que reduz distorções concorrenciais do mercado, em especial aquelas relacionadas aos incentivos fiscais do ICMS.

Portanto, conclui-se que os incentivos fiscais, ao promoverem tratamentos diferenciados entre empresas e distorções na alocação de investimentos, mostram-se incompatíveis com os princípios da neutralidade e da tributação no destino introduzidos pela EC n. 132/2023. Enquanto a neutralidade busca assegurar que a tributação não interfira nas decisões econômicas, o princípio

do destino visa transferir a arrecadação ao local de consumo, eliminando a competição fiscal entre os entes federados. Assim, a manutenção de benefícios fiscais setoriais ou regionais rompe a lógica desses princípios, perpetuando desequilíbrios concorrenciais e fragilizando a integração do novo modelo de tributação sobre o consumo, que tem como objetivo a simplificação, a equidade e a eficiência do sistema tributário nacional.

No entanto, reconhecendo-se a dificuldade prática de extinção imediata desses benefícios, que perduraram por décadas no sistema tributário nacional, o legislador instituiu o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF), destinado a viabilizar uma transição gradual e equilibrada entre os regimes.

3. O contexto e a finalidade do FCBF

A constatação da incompatibilidade dos incentivos fiscais do ICMS com os novos princípios da neutralidade e da tributação no destino evidencia a necessidade de criação de instrumentos que viabilizem a transição para o novo modelo tributário sem ruptura abrupta das relações econômicas estabelecidas. Nesse contexto, surge o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF) como mecanismo inédito no ordenamento jurídico de mitigação dos impactos decorrentes da extinção gradual dos regimes favorecidos.

Com base em pesquisa de direito comparado realizada, não foram identificados mecanismos equivalentes ao FCBF nos ordenamentos jurídicos de outros países, especialmente no contexto de transição da reforma tributária. Diferentemente do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, previsto no art. 159-A da Constituição Federal, que possui similares internacionais, a exemplo do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) da União Europeia[21] e os Fundos de Equalização do Canadá[22] e da Austrália[23], o FCBF não encontra paralelo no direito estrangeiro. Tanto é assim que no próprio processo legislativo e das discussões que orientaram o desenho institucional do FCBF, não foram apresentadas referências a modelos ou inspirações internacionais, o que reforça sua originalidade e caráter genuinamente nacional.

A criação desse fundo revela-se, portanto, uma solução singular e

intrinsecamente vinculada às peculiaridades do sistema federativo e tributário brasileiro, dada a necessidade de compatibilizar a transição entre regimes tributários com a preservação de expectativas legítimas dos contribuintes. Ao que parece, essa originalidade decorre, em grande medida, da garantia contida no art. 178 do Código Tributário Nacional, que assegura o respeito às condições e aos prazos concedidos em isenções outorgadas por prazo certo e sob determinadas condições, fundamento normativo que confere ao FCBF uma natureza própria e distinta das experiências internacionais.

Conforme expressa previsão no art. 12 da EC n. 132/2023, o FCBF foi criado para compensar, entre 1º de janeiro de 2029 e 31 de dezembro de 2032, pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias de incentivos fiscais ou financeiro-fiscais de ICMS que tenham sido concedidos por prazo certo e sob condição onerosa.

Como visto anteriormente, com a implementação gradual do IBS, em substituição ao ICMS, a sistemática de arrecadação passará a adotar o princípio do destino. Em decorrência dessa mudança, os incentivos e benefícios fiscais vinculados ao regime anterior serão extintos, nos termos do art. 128, §§ 1º e 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Tal medida visa encerrar a denominada "guerra fiscal" entre os entes federativos, fenômeno que, ao longo de décadas, influenciou a dinâmica do sistema tributário nacional, produzindo significativas distorções concorrenciais, federativas e arrecadatórias[24].

Nesse cenário, busca-se substituir a atual lógica de concentração de incentivos fiscais, responsável por reduzir a arrecadação dos Estados e fomentar uma distribuição regional irracional e ineficiente das unidades produtivas[25], por um modelo que valorize as vantagens competitivas naturais e as vocações regionais específicas de cada setor econômico, afastando-se das interferências artificiais decorrentes da tributação, anterior[26].

Diante dessa importante e necessária mudança de paradigma, tornou-se imprescindível a criação de um mecanismo transitório de proteção jurídica e econômica daqueles contribuintes que estruturaram seus investimentos com base nos incentivos fiscais estaduais e que tinham legítima expectativa na sua manutenção pelo prazo originalmente concedido pela Administração Pública.

Com o intuito de evitar litígios legítimos decorrentes da extinção repentina de incentivos fiscais, inclusive em observância ao art. 178 do CTN, o constituinte derivado optou por instituir o FCBF, visando preservar a segurança jurídica, a neutralidade econômica e a harmonização federativa, em especial durante a delicada fase de transição de regimes.

De acordo com a nota técnica n. 7 do Centro de Cidadania Fiscal (CCIF), a eliminação abrupta dos incentivos fiscais poderia provocar instabilidade econômica significativa e comprometer a viabilidade de diversas unidades produtivas. Por essa razão, entende-se que o período de transição deve ser suficientemente longo para possibilitar uma adaptação gradual e menos onerosa das empresas, mas também suficientemente breve para que os novos investimentos se orientem pelas regras do sistema tributário reformado, e não pelas diretrizes do modelo anterior[27].

Sob a perspectiva da segurança jurídica, a criação do FCBF assegura que os incentivos fiscais já concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal sejam compensados, prevenindo rupturas contratuais e a proliferação de litígios resultantes da supressão abrupta e repentina desses benefícios. Tal mecanismo não apenas protege expectativas legítimas de empresas e investidores, como também fortalece a confiança no ordenamento jurídico e contribui para a estabilidade das relações entre fisco e contribuintes em um momento de profundas transformações no sistema tributário nacional.

No que se refere à neutralidade econômica, o FCBF desempenha papel essencial na mitigação dos impactos da transição para o novo modelo tributário sobre empresas que realizaram investimentos em determinadas regiões do país com base nos incentivos fiscais. Sem esse mecanismo, haveria o risco de que tais agentes econômicos fossem desproporcionalmente prejudicados pela substituição repentina do ICMS, comprometendo a competitividade e gerando distorções no ambiente de negócios. Nesse sentido, o FCBF opera como um instrumento de compensação financeira, cujo objetivo é diluir os efeitos econômicos da mudança estrutural e garantir a neutralidade que é o princípio norteador do IBS e da CBS, conforme expressa previsão no art. 2º da LC n. 214/2025.

Por fim, sob a ótica da harmonização federativa, o FCBF assume relevante função política e institucional ao atribuir à União a responsabilidade pelos aportes financeiros e centralizar os pagamentos de compensações. Essa dinâmica contribui para a mitigação da competição tributária desleal entre os entes estaduais, característica da denominada "guerra fiscal", e estabelece bases mais equitativas para a reconfiguração do pacto federativo. Dessa forma, a medida se coaduna à lógica de uniformidade, simplicidade e racionalidade que orienta a reforma tributária do consumo, contribuindo para a construção de um sistema mais coeso, estável e sustentável.

Não obstante, para que todos esses objetivos sejam efetivamente cumpridos e não permaneçam apenas no plano da abstração do ordenamento jurídico, torna-se imprescindível a análise detida das regras de funcionamento do FCBF, conforme será realizado no tópico seguinte.

4. Estrutura e operacionalização do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF)

4.1. Fontes de financiamento

As receitas do FCBF serão integralmente financiadas pela União e serão produto da arrecadação do IBS, que será cobrado sobre fatos geradores ocorridos entre 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2023, mediante a aplicação da alíquota de 0,1%. O produto dessa arrecadação será repartido para o financiamento do Comitê Gestor do IBS e sucessivamente para a composição do FCBF, nos termos do art. 343 da LC n. 214/2025.

No período de 2025 a 2032, os valores destinados ao FCBF serão enviados anualmente pela União Federal, devidamente atualizados pela variação acumulada do IPCA, conforme ilustrado no gráfico abaixo:

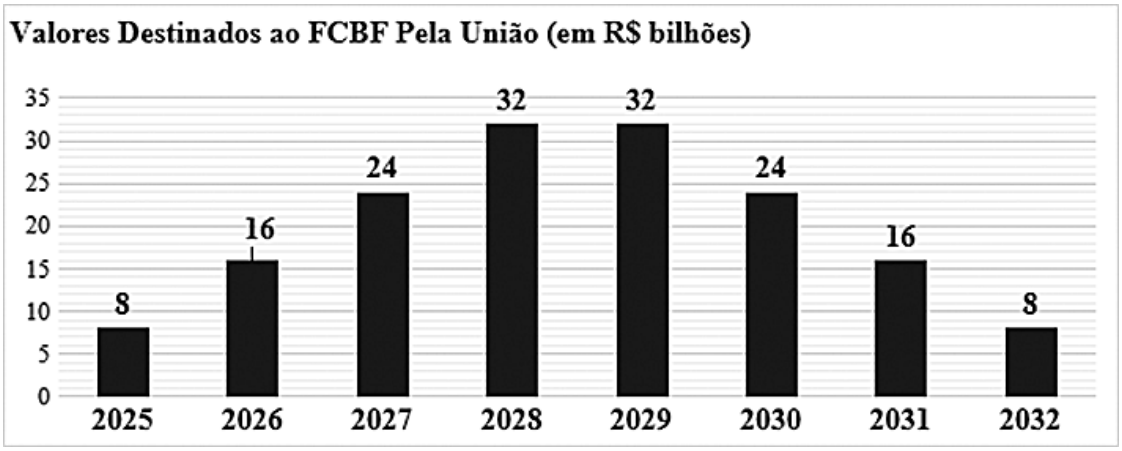


Figura 1 – Gráfico elaborado nos termos do art. 12, § 1º, da EC n. 132/2023 c/c o art. 128 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A forma de distribuição dos aportes anuais realizados pela União durante a fase de transição revela a intenção do legislador constituinte de concentrar maior volume de receita nos anos que antecedem e sucedem imediatamente o início da vigência exclusiva do IBS, período reconhecido como o mais delicado de todo o processo de transição[28].

Na hipótese de os valores arrecadados, conforme o cronograma estabelecido, não serem suficientes para o financiamento do FCBF, a União deverá complementar os recursos necessários, conforme determina o § 8º do art. 12 da EC n. 132/2023. Tal previsão expressa na emenda constitucional é essencial para evitar eventual alegação de insuficiência orçamentária ou de esgotamento do limite de verbas como justificativa para o não cumprimento integral das compensações devidas – o que configuraria, na prática, um "calote" institucional por parte da União. Tal situação não seria inédita no ordenamento jurídico brasileiro. Um exemplo emblemático ocorreu no âmbito do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE), no qual, após sucessivas alterações legislativas destinadas à revogação antecipada do incentivo fiscal, a Lei n. 14.859/2024[29] estabeleceu um teto de custo fiscal relativo ao gasto tributário. O alcance desse limite, por sua vez, foi definido como condição para a extinção do referido benefício, independentemente da realização dos objetivos que originalmente justificariam sua criação.

Não obstante, considerando que a previsão de complementação de recursos pela União ao FCBF foi acertadamente incorporada ao ordenamento jurídico

por meio da EC n. 132/2023, constata-se, nesse caso, um grau mais elevado de rigidez normativa. Afinal, diferentemente do que ocorreu no caso do PERSE, a disciplina do FCBF se desloca do âmbito infraconstitucional para a esfera constitucional, submetendo qualquer tentativa de modificação futura a um processo legislativo significativamente mais rigoroso. Ao contrário das leis ordinárias ou mesmo das leis complementares, que podem ser alteradas por maioria parlamentar simples ou qualificada, a supressão ou restrição desse comando demandaria a aprovação de nova emenda constitucional, com quórum qualificado de três quintos em dois turnos de votação em ambas as Casas do Congresso Nacional, nos termos do art. 60, § 2º, da CF.

Na prática, tal exigência reforça a estabilidade normativa da regra e reduz a margem de manobra para eventuais mudanças casuísticas de governo. Trata-se, portanto, de um importante mecanismo de segurança jurídica, que sinaliza aos entes federados e aos agentes econômicos o compromisso com a manutenção da participação da União no financiamento integral do FCBF.

Por outro lado, caso em 31 de dezembro de 2032 seja constatada a existência de saldo financeiro remanescente no FCBF, os respectivos recursos deverão ser destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FDR), cuja finalidade precípua é a redução das desigualdades regionais e sociais.

O procedimento aplicável ao provisionamento e à destinação dos saldos existentes no FCBF em 31 de dezembro de 2032 é disciplinado pelo art. 405 da LC n. 214/2025. Inicialmente, serão constituídas reservas destinadas especificamente à cobertura de créditos em processamento, créditos retidos e riscos judiciais ainda pendentes de solução. Uma vez atendidas essas obrigações, o montante excedente será finalmente transferido ao FNDR, conforme determina a EC n. 132/2023, em até 120 parcelas mensais, a partir de julho de 2033, com possibilidade de atualização proporcional em caso de variação do saldo.

Na hipótese de inexistência de saldo financeiro na data de encerramento, o FCBF será automaticamente dissolvido, ficando eventual necessidade de compensação futura condicionada à abertura de dotação orçamentária específica pela União. Além disso, eventuais recursos devolvidos após o

encerramento do fundo deverão ser destinados diretamente ao FNDR, reforçando o caráter transitório do FCBF e a sua integração ao sistema de financiamento do desenvolvimento regional.

Encerrada a análise das fontes de financiamento do FCBF, impõe-se, a seguir, examinar a destinação concreta de seus recursos. Para isso, torna-se essencial identificar quem serão os reais beneficiários diretos e indiretos do FCBF, de modo a compreender plenamente a natureza e a extensão de sua função compensatória.

4.2. Critérios de definição dos beneficiários do FCBF

O FCBF destina-se a pessoas físicas ou jurídicas titulares de benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao ICMS, regularmente concedidos até 31 de maio de 2023, por prazo certo e sob condição onerosa.

Não obstante a aparente objetividade dos critérios gerais para a definição dos destinatários do FCBF (notadamente "prazo certo" e "condição onerosa"), a experiência acumulada nas últimas décadas evidencia que os conceitos positivados pela EC n. 132/2023 permanecem permeados por incertezas interpretativas. Em particular, a noção de "condição onerosa" tem se revelado especialmente controvertida, suscitando debates históricos e ainda não pacificados nos Tribunais quanto ao seu alcance, à forma de aferição e aos limites de sua aplicação concreta.

Com o objetivo de mitigar essas controvérsias, o art. 385 da LC n. 214/2025 buscou conferir maior objetividade à delimitação do que configura ou não a "condição onerosa", elemento central para a definição dos beneficiários do FCBF.

De acordo com o referido dispositivo da Lei Complementar, os benefícios onerosos caracterizam-se pela imposição de condições específicas, nos moldes do art. 178 do CTN, que resultem em efetivo ônus econômico ao beneficiário, tais como a necessidade de implementação ou expansão de empreendimentos produtivos, a geração de empregos ou a limitação de preços e fornecedores. Excluem-se, portanto, contrapartidas meramente formais, exigidas indistintamente de todos os contribuintes, ou declarações de intenção

desprovidas de conteúdo vinculante.

Em relação ao requisito do "prazo certo", apenas para descartar eventuais dúvidas interpretativas, o legislador definiu que deve ser entendido como aquele incentivo cuja vigência esteja expressamente delimitada no tempo, sendo, obrigatoriamente, 31 de dezembro de 2032.

Ainda em relação ao prazo, a compensação aplica-se exclusivamente aos titulares de benefícios regularmente concedidos até 31 de maio de 2023, admitindo-se prorrogações ou renovações, desde que atendidos os requisitos de registro e depósito previstos na LC n. 160/2017. A compensação abrange também os beneficiários que migraram ou estavam em migração para novos programas estaduais até a promulgação da EC n. 132/2023, nos termos do art. 384, inc. II, da LC n. 214/2025, assegurando a continuidade de incentivos que, embora modificados, mantiveram o caráter oneroso e a finalidade econômica do benefício originalmente concedido[30].

Por outro lado, não estão abrangidos pela compensação os incentivos previstos no art. 3º, § 2º-A, da LC n. 160/2017, que são *destinados à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais, às prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais in natura e à manutenção ou ao incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional*[31].

Além dessas condicionantes, o § 5º do art. 12 da EC n. 132/2023 introduz um elemento de condicionalidade dinâmica ao prever a perda do direito à compensação em caso de descumprimento superveniente das exigências estabelecidas pela norma concessiva. Essa disposição imprime ao instituto uma lógica de conformidade contínua, mas que exigirá por parte do órgão fiscalizador maior grau de acompanhamento.

Além disso, a regulamentação do FCBF também suscita desafios relevantes, sobretudo quanto aos critérios de aferição de eventual descumprimento das condições associadas aos benefícios, à definição das autoridades competentes para a fiscalização e comunicação aos órgãos gestores do FCBF, o que amplia o grau de incerteza na aplicação do instituto.

Em síntese, os critérios de definição dos beneficiários do FCBF revelam a intenção do legislador de preservar a segurança jurídica e a confiança legítima

dos contribuintes no Poder Público, que efetivamente realizaram investimentos e estruturam a sua atividade com base em benefícios fiscais legítimos concedidos por prazo certo e sob condição onerosa.

Apesar do esforço normativo em delimitar conceitos e estabelecer parâmetros objetivos, é inevitável que subsistam lacunas interpretativas e situações de elevada complexidade, que exigirão do intérprete, seja o órgão de fiscalização ou o próprio contribuinte, o árduo trabalho de construir soluções jurídicas sólidas e coerentes com os princípios que orientam a reforma tributária e a função compensatória do FCBF.

4.3. Mecanismos de controle, apuração e fiscalização do FCBF

A LC n. 214/2025 conferiu à Receita Federal do Brasil (RFB) um papel central na gestão do FCBF, atribuindo-lhe funções normativas, administrativas e fiscalizatórias. A leitura sistemática do art. 386 revela a centralização, em nível federal, das etapas de habilitação, apuração e reconhecimento de créditos compensáveis pelo FCBF.

Os incisos desse dispositivo conferem à RFB atribuições que abrangem desde a definição dos requisitos formais dos pedidos de habilitação até a análise e o deferimento desses requerimentos. Essa concentração de competência administrativa evidencia a intenção do legislador de assegurar uniformidade procedimental e controle centralizado sobre os créditos oriundos de incentivos fiscais anteriormente concedidos por diferentes entes federativos e dispersas legislações estaduais.

Ao centralizar a habilitação, a apuração e o reconhecimento dos créditos compensáveis, a RFB torna-se o agente responsável por garantir a integridade técnica, a rastreabilidade e a uniformidade nacional desses procedimentos, elementos essenciais para a credibilidade desse novo e importante mecanismo de transição. Essa centralização, ainda que possa ser alvo de críticas sob a ótica federativa, permite a criação de um sistema unificado de verificação e liquidação de créditos, capaz de conferir maior segurança jurídica às empresas beneficiárias e previsibilidade aos entes federativos quanto ao fluxo de compensações.

Nesse contexto, a Lei Complementar n. 214/2025 reforça essa diretriz ao adotar um mecanismo de controle administrativo prévio, no qual somente os contribuintes previamente habilitados pela RFB poderão pleitear a compensação perante o FCBF. Trata-se de procedimento similar ao que já vem sendo adotado há anos na Receita Federal, por exemplo, para a habilitação de crédito tributário decorrente de decisão judicial transitada em julgado, para fins de compensação.

Nesse aspecto, também merece atenção o inciso VI do art. 386, que permite que a RFB estabeleça "parâmetros de risco" para automatizar o reconhecimento e o pagamento dos créditos compensatórios. Essa previsão amplia a discricionariedade administrativa e pode criar tratamentos desiguais entre os contribuintes. Dessa forma, há legítima preocupação de a Receita Federal favorecer, ainda que indiretamente, as empresas com maior capacidade tecnológica e estrutura de *compliance*, em detrimento das médias e pequenas empresas com menos recursos.

O art. 388 da LC n. 214/2025 delimita o âmbito subjetivo da compensação, estabelecendo que apenas o titular de benefício oneroso previamente habilitado poderá figurar como beneficiário do FCBF, desde que não esteja abrangido por outros mecanismos constitucionais de compensação previstos no art. 92-B do ADCT. Essa regra busca evitar a sobreposição de regimes compensatórios e assegurar coerência entre os instrumentos de transição previstos na EC n. 132/2023.

O requerimento de habilitação ao FCBF deve ser feito no prazo compreendido entre 1º de janeiro de 2026 a 31 de dezembro de 2028. A delimitação desse marco temporal confere previsibilidade ao processo, porém impõe desafios operacionais consideráveis, sobretudo diante do volume de pleitos esperados em âmbito nacional.

Os requisitos objetivos e formais para a habilitação são elencados no art. 389, com destaque para a necessidade de existência de ato concessivo regular emitido pela respectiva unidade federada até 31 de maio de 2023, com prazo de fruição limitado a 31 de dezembro de 2032. A norma também reforça a exigência de contrapartidas expressas, para comprovação da onerosidade do

benefício, o cumprimento tempestivo das condições estabelecidas e a regularidade cadastral e fiscal do requerente. Tais requisitos suscitam questionamentos quanto à competência fiscalizatória sobre o cumprimento das condições vinculadas aos respectivos incentivos fiscais estaduais. Embora a Lei Complementar n. 214/2025 não disponha de forma expressa acerca da repartição dessa atribuição, a interpretação sistemática do dispositivo indica a necessidade de atuação coordenada entre a RFB e o ente federado concedente, a fim de assegurar a efetiva verificação material do cumprimento das contrapartidas e requisitos previstos na respectiva norma estadual.

O art. 390 reforça a garantia do contraditório e da ampla defesa no procedimento de habilitação, que poderá vir a ser indeferido, suspenso ou cancelado a depender do cumprimento dos requisitos do artigo anterior. Ao prever a possibilidade de reversão da suspensão, sem perda imediata da habilitação previamente concedida, o legislador buscou equilibrar o rigor do controle fiscal com a preservação do direito do contribuinte à continuidade do benefício, desde que sanadas as irregularidades apontadas.

Caso a habilitação seja deferida, o titular habilitado tem um prazo decadencial de 3 (três) anos para pleitear a compensação, nos termos do art. 391, § 3º, período inferior ao prazo de cinco anos previsto no art. 168 do CTN para pedidos de restituição, o que quebra a uniformidade do sistema tributário, podendo gerar questionamentos por contrariar o regime geral do crédito tributário, já consolidado.

O crédito pleiteado deverá ser, mensalmente, registrado na escrituração fiscal, contendo os elementos necessários à quantificação da “repercussão econômica” de cada incentivo fiscal. A partir dessa obrigação a RFB passa a adotar um modelo de monitoramento contínuo das compensações realizadas pelos beneficiários.

No entanto, a mensuração da “repercussão econômica” de cada incentivo fiscal exige critérios contábeis rigorosos e apurações muitas vezes complexas, que, se não forem devidamente regulamentadas, poderão comprometer a liquidez e certeza dos créditos.

A respeito desse critério, conforme observam Thais Shingai e Breno

Vasconcelos[32], a Receita Federal[33] tem o entendimento consolidado de que a apuração desses valores deve considerar a dedução dos direitos renunciados e das obrigações assumidas, como os créditos escriturais de ICMS que deixaram de ser aproveitados ou as contribuições a fundos vinculadas à fruição do benefício. De acordo com os autores, essa orientação, anteriormente utilizada para fins de aplicação do art. 30 da Lei n. 12.974/2014 e atualmente refletida na sistemática da LC n. 214/2025, demonstra a tendência de o Fisco federal associar a quantificação do incentivo à efetiva perda de receitas e ao custo econômico suportado pelo contribuinte, o que, embora tecnicamente coerente, pode ampliar a litigiosidade acerca dos critérios de mensuração e da prova contábil exigida[34].

Nesse contexto, depreende-se que a delimitação da "repercussão econômica" apresenta elevado potencial de controvérsia, sobretudo diante de eventuais divergências metodológicas entre o Fisco e os contribuintes quanto aos critérios de mensuração adotados. Tal circunstância poderá demandar inclusive a produção de prova pericial técnico-contábil, a fim de assegurar a adequada aferição dos efeitos econômicos decorrentes dos benefícios fiscais considerados na compensação.

Não obstante, caso superadas tais controvérsias, cabe ao órgão processar as informações transmitidas pelos contribuintes em sua escrituração fiscal e contábil-fiscal, reconhecendo automaticamente os créditos compensáveis quando não houver indícios de irregularidade ou extrapolação de parâmetros de risco, hipótese em que o crédito deve ser liberado em até 60 dias.

Esse modelo combina automatização e filtros de risco, com objetivo de dar maior eficiência e celeridade ao pagamento da compensação, mas sem renunciar à fiscalização, algo que já é comum no âmbito das malhas fiscais eletrônicas já realizadas pela RFB.

Assim, havendo indícios de inconsistência no cruzamento de informações ou suspeita de fraude, a Receita pode reter parcial ou totalmente o crédito, submetendo o contribuinte a uma análise mais detalhada. Nos termos do § 8º do art. 392 da Lei Complementar, o prazo máximo de revisão é de 120 (cento e vinte) dias quando se trata de retenção parcial, e de 1 (um) ano em casos mais

graves.

Caso a Administração não conclua o processo dentro desses prazos, a lei prevê hipóteses de reconhecimento tácito do crédito, com a consequente obrigação de pagamento acrescido de juros equivalentes à taxa Selic e mais um por cento no mês do efetivo desembolso, mecanismo necessário para proteger o contribuinte contra a inércia estatal.

O § 11 do art. 392 limita a retenção a 20% das apurações mensais, mas o § 12 permite ampliar esse percentual se os recursos do FCBF forem insuficientes. Essa possibilidade compromete a previsibilidade financeira das empresas e cria incerteza sobre o momento em que o crédito será efetivamente pago, desvirtuando um dos propósitos do FCBF, que é conferir estabilidade de receita durante o período de transição tributária.

Outra inovação trazida pelo art. 393 da LC n. 214/2025 é o dever expresso de autorregularização das informações prestadas pelo beneficiário. Isto é, o beneficiário deverá retificar a sua escrituração fiscal sempre que constatada irregularidade na apuração do crédito apresentado para pagamento. O dispositivo ainda estabelece que, havendo recebimento indevido de valores, o beneficiário deve proceder à devolução integral ao FCBF, devidamente corrigidos pela Taxa Selic. Essa sistemática trazida pelo legislador reforça os deveres de colaboração e boa-fé objetiva na relação fisco-contribuinte, evitando litígios e incentivando a conformidade espontânea[35].

O art. 394, por sua vez, disciplina o procedimento de revisão da apuração dos créditos, estruturando um rito administrativo dotado de garantias de contraditório e ampla defesa, sob a égide da Lei n. 9.784/1999. A previsão de revisão mesmo após o pagamento demonstra uma preocupação da legislação em assegurar a higidez das compensações e a possibilidade de reversão de valores indevidamente liberados, o que aproxima o modelo de controle do FCBF de uma lógica de fiscalização continuada. Entretanto, a revisão de compensações mesmo após o pagamento dos créditos, pode trazer insegurança jurídica e criar um passivo imprevisível para os contribuintes.

O § 6º do referido artigo introduz, ainda, uma confissão irretratável de dívida nos casos em que o interessado autorize a compensação de créditos

subsequentes, reforçando o caráter coercitivo do regime e sua integração com o sistema da dívida ativa da União.

O art. 395 completa o ciclo procedimental ao dispor sobre a constituição formal do crédito da União, fixando seus elementos – principal, juros e multa de 20% – e disciplinando os efeitos da notificação, da contagem de prazo decadencial e das hipóteses de compensação de ofício. O § 1º desse artigo estabelece um prazo de três anos para que a RFB constitua o crédito da União em caso de compensações indevidas, prazo inferior ao quinquênio previsto no art. 173 do CTN, o que pode gerar inconsistência normativa e dúvidas sobre qual regra deverá prevalecer.

Trata-se de um dispositivo que espelha, com adaptações, o modelo tradicional de lançamento de ofício do crédito tributário ou de não homologação de declaração compensação, porém voltado à restituição de valores indevidamente compensados.

O sistema repressivo a fraudes e ao uso indevido da compensação no âmbito do FCBF é complementado pelos arts. 396 a 398, que preveem, respectivamente, a representação para fins penais, a comunicação obrigatória das unidades federadas à RFB e a representação fiscal pelos Estados e Distrito Federal nos casos de irregularidade na fruição dos benefícios onerosos. Tais dispositivos revelam uma atuação cooperativa, em que a RFB atua como órgão central de controle e coordenação, enquanto as administrações tributárias estaduais e distrital desempenham papel subsidiário de fiscalização e reporte.

Nas disposições gerais, o art. 401 determina que os valores pagos aos titulares dos benefícios onerosos terão o mesmo tratamento tributário que o benefício originalmente concedido pelo Estado, para fins de IRPJ, CSLL, PIS e Cofins. Na prática, é possível que a RFB venha a interpretar tais valores como receita sujeita à tributação, considerando que ingressam no caixa da empresa como montantes recebidos. Por outro lado, essa lógica pode não refletir adequadamente a natureza da operação, na medida em que esses valores se destinariam a recompor a perda de benefícios fiscais estaduais decorrente da reforma tributária, não configurando, em tese, um efetivo acréscimo patrimonial, mas sim uma indenização, abrindo margens para questionamentos

quanto à natureza dessa compensação. Assim, a discussão tende a girar em torno de como qualificar juridicamente essa compensação e quais efeitos essa qualificação pode produzir para fins de tributação.

Em síntese, o conjunto normativo trazido pelo legislador institui uma estrutura integrada de conformidade fiscal e responsabilização, na esfera tributária e eventualmente na esfera penal, cujo eixo central preza pela transparência das apurações, na responsabilização objetiva do beneficiário e na coordenação entre os entes federativos, com destaque para a União.

Constata-se, portanto, que o procedimento de habilitação até a efetivação da compensação no âmbito do FCBF configura-se como um mecanismo inovador no cenário da gestão tributária e fiscal. Sua estrutura busca não apenas assegurar a transparência e a legalidade na utilização dos créditos reconhecidos, mas também modernizar as práticas administrativas, promovendo maior eficiência e rigidez no controle do fundo. Todavia, não se pode ignorar que o processo não está isento de controvérsias e de potencial contencioso, em razão da complexidade das normas aplicáveis e do elevado volume e diversidade de contribuintes e pedidos.

Conclusão

Conforme se verifica, o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF) emerge como um instrumento jurídico e econômico de transição indispensável para a implementação da reforma tributária sobre o consumo no Brasil. Sua criação reflete uma tentativa de harmonizar os princípios constitucionais da neutralidade, da segurança jurídica e da cooperação federativa, diante da necessidade de extinguir gradualmente o regime de incentivos fiscais de ICMS, historicamente marcado por distorções e desigualdades regionais.

A análise comparada demonstra que o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF) constitui uma inovação sem precedentes no direito estrangeiro, não havendo mecanismos equivalentes em outros ordenamentos, ao contrário do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, que não foi objeto do presente estudo e que possui paralelos internacionais como o Fundo

Europeu de Desenvolvimento Regional e os Fundos de Equalização do Canadá e da Austrália. A criação do FCBF reflete uma solução genuinamente nacional, concebida para atender às peculiaridades do federalismo e da transição tributária brasileiros, assegurando a preservação das expectativas legítimas dos contribuintes. Essa originalidade encontra respaldo sobretudo no art. 178 do CTN, que garante o respeito às isenções concedidas por prazo certo e sob condições determinadas.

Ao buscar mitigar os impactos da extinção dos benefícios fiscais de ICMS, o FCBF se propõe a corrigir distorções históricas do sistema tributário e a pavimentar a consolidação do novo modelo.

A análise realizada neste estudo evidencia que o FCBF, embora concebido como um mecanismo de justiça compensatória, carrega em si complexos desafios normativos, operacionais e interpretativos, que poderão ser endereçados em grande medida na fase de sua regulamentação pela Receita Federal.

A centralização das funções de gestão e fiscalização pela Receita Federal do Brasil, a delimitação dos critérios de elegibilidade dos beneficiários e a fixação de prazos e parâmetros específicos de compensação representam avanços no sentido da padronização e do controle, mas também suscitam preocupações quanto à efetividade do sistema e à manutenção da isonomia entre os contribuintes.

Além disso, a centralização de sua gestão na esfera federal, ainda que assegure uniformidade e controle, pode reduzir a autonomia dos Estados e gerar novas tensões federativas, contrariando o propósito cooperativo que inspirou a reforma. Essa concentração de competências exige um equilíbrio delicado entre eficiência administrativa e respeito ao pacto federativo, de modo a evitar que o instrumento de transição se transforme em fonte de disputas entre os entes.

A eventual falta de clareza em dispositivos da Lei Complementar n. 214/2025, especialmente no tocante aos prazos de habilitação, aos parâmetros de risco e à revisão de compensações, pode gerar novos litígios, contrariando a finalidade pacificadora do fundo.

Constata-se que o FCBF transcende a mera função de compensação financeira: ele representa um teste de maturidade institucional do sistema tributário brasileiro. Sua implementação bem-sucedida dependerá não apenas da eficiência técnica de sua regulamentação, mas também da capacidade de cooperação entre União, Estados e contribuintes em torno de uma cultura tributária mais transparente, previsível e equitativa.

Outro ponto de atenção diz respeito à dependência do FCBF em relação à capacidade orçamentária da União. A experiência brasileira com fundos constitucionais de natureza compensatória demonstra que o sucesso do modelo depende de forte compromisso político e de rigorosa disciplina financeira. O descumprimento de aportes ou eventuais atrasos na liberação dos recursos poderiam fragilizar a confiança dos agentes econômicos e comprometer a segurança jurídica que se busca preservar.

Assim, o FCBF deve ser compreendido como um marco de transição para um modelo tributário mais racional, em que o equilíbrio federativo e a segurança jurídica se tornam condições essenciais para a consolidação da reforma. Seu êxito, contudo, dependerá do compromisso contínuo das instituições em assegurar que os princípios que lhe deram origem – neutralidade, legalidade, justiça fiscal e estabilidade – não se percam na complexidade de sua execução prática.

O êxito desse instrumento, portanto, representará não apenas a consolidação de uma transição estável, mas também um passo decisivo rumo a um sistema tributário mais racional, equitativo e sustentável.

Bibliografia

ANDRADE, Leonardo Aguirra de. Fundamentos e impactos da adoção do princípio do destino na tributação do consumo no Brasil. In: OLIVEIRA, Ricardo Mariz de; ZILVETI, Fernando Aurelio; MOSQUERA, Roberto Quiroga; PURETZ, Tadeu. *Direito tributário*: estudos em homenagem ao Professor Luís Eduardo Schoueri por ocasião de seus 20 anos como Professor Titular em Direito Tributário na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: IBDT, 2023, p. 423-444.

BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. Federalismo e ICMS. Estados-membros em guerra fiscal. *Série Doutrina Tributária* v. XIV. Quartier Latin, 2014.

CARVALHO, Paulo de Barros. A concessão de isenções, incentivos ou benefícios fiscais no âmbito do ICMS. In: CARVALHO, Paulo de Barros; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Guerra fiscal*: reflexões sobre a concessão de benefícios no âmbito do ICMS. São Paulo: Noeses, 2014.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL – CCIF. Nota Técnica n. 07: Benefícios Fiscais e o IBS, v. 3, 26 set. 2018. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/NT-IBS-v2_2.pdf. Acesso em: 25 jun. 2025.

COMMONWEALTH GRANTS COMMISSION. About us – Commonwealth Grants Commission. Canberra: Commonwealth Grants Commission, 2025 (última modificação 2025). Disponível em: https://www.cgc.gov.au/about-us/commonwealth-grants-commission? Acesso em: 05 nov. 2025.

ELALI, André. Revisitando o princípio da neutralidade tributária – algumas considerações críticas. *Revista de Direito Tributário da APET*. São Paulo: MP, 2024. Disponível em: https://revistas.apet.org.br/index.php/rdta/article/view/668/528. Acesso em: 17.08.2025.

ELALI, André; LUCENA JUNIOR, Fernando. Visão crítica sobre as teorias da neutralidade e não discriminação da tributação. *Revista Direito Tributário Atual* v. 26, 2011, p. 158-168. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1528/1018. Acesso em: 17.08.2025.

FINANCE CANADA. *Equalization Program* – what is equalization? Ottawa: Department of Finance Canada, 2024 (última modificação 23 dez. 2024). Disponível em: https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/federal-transfers/equalization.html. Acesso em: 05 nov. 2025.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Estímulos fiscais no ICMS e a unanimidade constitucional. In: CARVALHO, Paulo de Barros; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Guerra fiscal*: reflexões sobre a concessão de benefícios no âmbito do ICMS. São Paulo: Noeses, 2014.

OECD. *International* VAT/GST *Guidelines*. Paris: *OECD Publishing*, 2017. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/international-vat-gst

-guidelines_9789264271401-en.html. Acesso em: 05 nov. 2025.

PEROBA, Luiz Roberto; BETONI, Marco Aurélio Louzinha. O funcionamento do fundo de compensação de benefícios fiscais criado pela reforma tributária. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de et al. *Nossa reforma tributária*: análise da EC 132/23, do PLP 68/2024 (CBS/IBS) e do PLP 108/2024 (Comitê Gestor, contencioso do IBS, ITCMD e ITBI). São Paulo: Max Limonad, 2024, p. 399-404.

RÊGO JÚNIOR, João Batista do. *A guerra fiscal e a competitividade econômica*: quando os incentivos fiscais do ICMS levam o mercado a se organizar de forma desequilibrada. Tese. Pós-graduação em Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Brasília, 2023. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/47297/1/JoaoBatistaDoRegoJunior_DISSERT.pdf. Acesso em: 27.07.2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Descrição e justificativas para concessão de benefícios fiscais. Porto Alegre: SEFAZ/RS, [s.d.]. Disponível em: https://receitadados.sefaz.rs.gov.br/media/zcwjwglo/descri%C3%A7%C3%A3o-justificativas-concess%C3%A3o-benef%C3%ADcios.pdf. Acesso em: 05 nov. 2025.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; ANGELIS, Ângelo de; FÉLIX, Talita Pimenta; CAMPOS, Fabrício Costa Resende de. O regime de transição para o IBS e 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: JusPodivm, 2025, p. 627-639.

SCAFF, Fernando Facury. Pegadinhas do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais do PLP 68. *Consultor Jurídico (ConJur)*, 2 jul. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-jul-02/pegadinhas-do-fundo-de-compensacao-de-beneficios-fiscais-do-plp-68/. Acesso em: 29 ago. 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SENADO FEDERAL. Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo. Audiência pública: Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais e

regulamentação da Reforma Tributária. Brasília, 10 dez. 2024. Audiência pública. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=4a0dn_3gva8. Acesso em: 24 ago. 2025.

SENADO FEDERAL. Instituto Fiscal Independente. Nota Técnica n. 53 – Impactos e riscos fiscais para a União dos novos fundos criados pela PEC 45/2019. Brasília, dez. 2023. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/644753/NT53_DEZ2023.pdf. Acesso em: 24 ago. 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. 1. ed. Barueri, SP: Atlas, 2025.

SILVEIRA, Rodrigo Frota da; GRADVOHL, Michel André Bezerra Lima. Benefícios fiscais e gasto tributário no ICMS, espécies e métodos de mensuração. *Rev. Controle* v. 19, n. 1. Fortaleza, jan./jun. 2021, p. 82-124. Disponível em: https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/665/503. Acesso em: 22.06.2025.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. European Regional Development Fund (ERDF). Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/erdf_en. Acesso em: 05 nov. 2025.

O Art. 166 do CTN na Reforma Tributária: a Legitimidade para pleitear a Restituição dos Novos Tributos e a Eficácia de suas Regras

Art. 166 of National Tax Code in the Tax Reform: the Assignment of the Right to Claim the Refund of the New Taxes and the Eficacy of its Rules

Paulo Victor Vieira da Rocha

Professor do Programa de Mestrado em Direito Tributário Internacional e Comparado do Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT. Coordenador do Programa de Especialização em Direito Tributário no IBDT. Professor Associado do Departamento de Direito Público da Universidade Estadual do Amazonas – UEA. Advogado. *E-mail*: paulo.vieiradarocha@vrma.com.br.

Valdirene Lopes Franhani

Especialista em Direito Tributário e Societário pelo Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper. Especialista em Direito Tributário e Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo – FDSBC. Advogada. *E-mail*: valdirenelopesfranhani@gmail.com.

Camila Montenegro Cruz

Especialista em Direito Tributário pelo CEU – Law School. Especialista em Direito Empresarial pela Fundação Getulio Vargas do Rio de Janeiro – FGV/RJ. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Amazonas – Ufam. Advogada. *E-mail*: camilamontenegrocruz@gmail.com.

Stefany Costa Silva

Pós-graduanda em Direito Tributário Brasileiro pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT. Graduada em Direito pela Universidade São Judas Tadeu – USJT. Advogada. *E-mail*: stefanycostasilva1806@gmail.com.

Resumo

A Lei Complementar n. 214/2025, ao instituir o Imposto sobre Serviços – IBS e a Contribuição sobre Serviços – CBS e o Imposto Seletivo – IS, introduziu mudanças ainda pouco conhecidas no sistema tributário brasileiro, dentre elas, destaca-se, para fins do presente artigo, a fixação de novos critérios para restituição, em casos de recolhimento indevido ou a maior de IBS e CBS. O art. 38 da LC n. 214/2025 dispõe que a restituição desses tributos ao contribuinte depende, além de aquela operação não gerar crédito ao adquirente, também da observância ao disposto no art. 166 do Código Tributário Nacional, preservando, em boa medida, os antigos problemas decorrentes desse dispositivo do Código, especialmente no que diz respeito a quem se deve restituir o pagamento indevido. O presente trabalho se propõe a examinar o sentido e o alcance do regramento instituído pelo art. 38 da LC n. 214/2025, especialmente, em face de uma diferença crucial entre o IBS e a CBS comparados à maioria dos tributos sobre o consumo até então existentes no âmbito nacional: o cálculo "por fora" dos novos tributos. Conclui-se que, especialmente em razão desse "cálculo por fora", a regra geral é a restituição de IBS e CBS pagos indevidamente ou a maior ser feita ao consumidor final e, apenas excepcionalmente, desde que observados os incisos I e II do art. 38 da LC n. 214/2025, os contribuintes poderão fazer jus à referida restituição. Para isso se enfrentam as interpretações possíveis do novo dispositivo legal, comparando-as com as soluções legais adotadas para restituição de tributos sobre o consumo no Canadá, na Austrália e na Índia.

Palavras-chave: restituição, pagamento indevido, reforma tributária, IBS e CBS.

Abstract

Complementary Law No. 214/2025, which introduced the Goods and Services Tax (IBS), the Contribution on Goods and Services (CBS), and the Selective Tax (IS), brought significant changes to the Brazilian tax system that remain relatively unfamiliar. Among these changes, this article focuses on the introduction of new criteria applicable to the restitution of IBS and CBS in cases of undue or excess payment. Article 38 of LC No. 214/2025 provides that the restitution of these taxes depends not only on the absence

of credit generation for the acquirer but also on the compliance with Article 166 of the National Tax Code (CTN). This requirement largely preserves long-standing issues associated with that provision, particularly concerning the identification of the party entitled to claim restitution of undue payments. This study examines the meaning and scope of the regulatory framework defined by Article 38 of LC No. 214/2025, especially in light of a key distinction between the IBS/CBS and most consumption taxes previously existing in Brazil: their tax-exclusive method of calculation. It is reasonable to conclude that, primarily due to this tax-exclusive calculation, the general rule is that restitution of IBS and CBS paid unduly or in excess should be made to the final consumer. Only on an exceptional basis, and provided that items I and II of Article 38 of LC No. 214/2025 are satisfied, may taxpayers be entitled to such restitution. To support this analysis, the study explores possible interpretations of the new legal provision and compares them with restitution mechanisms adopted in Canada, Australia, and India.

Keywords: Tax Restitution, undue payment, excess payment, tax reform, IBS and CBS.

Introdução

O tratamento conferido à restituição dos tributos classificados como indiretos pode ser considerado um verdadeiro "calcanhar de Aquiles" dos contribuintes sujeitos à tributação sobre o consumo desde antes da vigência do Código Tributário Nacional. E, ao que tudo indica, o tema permanecerá gerando discussões e questionamentos no modelo de tributação do consumo instituído pela Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023 ("EC n.132/2023") e regulamentado pela Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025 ("LC n. 214/2025").

Atualmente, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça ("STJ")[1] no sentido de que, embora o fornecedor seja o contribuinte do imposto, o encargo financeiro é suportado pelo adquirente e/ou consumidor final da mercadoria, em virtude da inclusão do valor do tributo no preço praticado. Logo, não haveria que se falar em restituição aos contribuintes nos

casos de pagamento a maior ou indevido, já que o ressarcimento ou reembolso teria sido realizado pelo próximo agente da cadeia de circulação do bem (o adquirente), aquele sobre o qual recaiu, supostamente, o ônus econômico da tributação, incluída no preço pago por ele. Tal regra só seria afastada cumprindo-se os requisitos do art. 166 do CTN.

Na esteira desse raciocínio, restituir o imposto indevidamente recolhido seria o equivalente a convalidar o enriquecimento sem causa do contribuinte, excepcionados apenas os casos em que seja comprovado que ônus financeiro foi suportado por ele, na figura de fornecedor, hipótese na qual a restituição seria indiscutivelmente devida a ele, ou, ainda, obtendo-se de cada consumidor autorização para pedir restituição. Essa noção simplista da operação e, consequentemente, da restituição destes tributos, foi fixada no ordenamento jurídico especialmente pelas Súmulas 71 e 546[2] do Supremo Tribunal Federa e pelo art. 166 do CTN[3].

Com a introdução do sistema unificado de tributação sobre bens e consumo, havia a justa expectativa de que os problemas positivados pelo art. 166 do CTN ficassem no passado, dúvidas sobre quem teria legitimidade para pleitear a restituição de tributos fossem eliminadas, bem como se resolvesse o problema da ineficácia prática da restituição de tributos pagos indevidamente.

Contudo, na contramão das significativas modificações implementadas pela EC n. 132/2023 e pela LC n. 214/2025, as quais aproximaram o nosso regime de tributação sobre o consumo dos sistemas adotados por outros países, o legislador complementar optou não só por manter as exigências previstas pelo art. 166 do CTN, como adicionou outras exigências ao disciplinar a restituição do IBS e da CBS pagos indevidamente ou a maior.

Assim, o art. 38 da LC n. 214/2025 dispõe que “Em caso de pagamento indevido ou a maior, a restituição do IBS e da CBS somente será devida ao contribuinte na hipótese em que: I – a operação não tenha gerado crédito para o adquirente dos bens ou serviços e; II – tenha sido observado o disposto no art. 166 da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)”.

O dispositivo inaugura algumas indagações interpretativas acerca da legitimidade para pedir restituição do IBS e da CBS, que este trabalho tenta

enfrentar à luz do Direito Comparado. Dentre tais questões está a adequação do art. 166 do CTN ao sistema de tributação sobre o consumo instituído pela Reforma Tributária, em que não haveria mais a inclusão do tributo no preço do produto, um dos elementos que esteiam a exigência prevista pelo art. 166 do CTN, no modelo anterior.

É inegável que tal dispositivo também levanta dúvidas sobre a eficácia prática da restituição do IBS e da CBS. Mas isso precisa ser objeto de um outro trabalho específico. Este se limita à análise da titularidade do pedido de restituição, respondendo à pergunta sobre a quem é devida a restituição de IBS e CBS pagos indevidamente ou em valor maior que o devido, solução esta que é buscada por meio de recursos ao Direito Comparado.

1. Os impactos do cálculo por fora no modelo de restituição de tributos no Brasil delineado pelo art. 38 da LC

O modelo de restituição de tributos indiretos no Brasil tem como regra, diante de sua natureza, a observância da limitação imposta pelo art. 166 do Código Tributário Nacional, de modo a conferir legitimidade somente àquele que comprove ter assumido o ônus financeiro do tributo ou, caso não logre fazer esta prova (impossível na prática, diga-se de passagem), obtenha daquele para o qual supostamente transferiu o ônus, autorização para pleitear a restituição em seu lugar.

Tal regramento é, há décadas, objeto de discussão no Judiciário[4] e na literatura especializada[5], inclusive em relação à sua própria validade, sobretudo (i) nas hipóteses em que tal comprovação ou autorização é de difícil (senão, impossível) obtenção, (ii) na imposição de tratamento distinto entre o contribuinte de fato (consumidor final) e o contribuinte de direito (responsável pela apuração e pelo recolhimento do tributo) na análise da legitimidade e, ainda, (iii) quando há inconstitucionalidade da cobrança, resultando em empecilho à restituição em detrimento do enriquecimento ilícito do Erário.

Nesse sentido, temos, por exemplo, as operações com empresas varejistas, muitas vezes impulsionadas pelo comércio on-line, em que a obtenção de

autorização expressa por parte de milhões de consumidores (contribuintes de fato) se torna verdadeira prova impossível, realidade esta que não se fazia presente à época da promulgação do art. 166 do CTN, o que, na opinião de Leonardo Andrade e Rosa Fridman[6], justificaria, entre outros, a derrotabilidade da norma em face da sua obsolescência e impraticabilidade no cenário do comércio eletrônico ou massificado.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a análise da regra, embora pacificada[7], causa polêmica, na medida que reconhece a legitimidade *ad causam* do contribuinte de direito para pleitear a restituição de tributos indiretos, desde que preenchidos os requisitos do art. 166 do CTN, mas nega tal direito ao consumidor final, ainda que este arque com o ônus do tributo indevido, por não se revestir da condição de contribuinte ou responsável[8].

A problemática fica maior quando estes requisitos acabam por dificultar ou impedir a restituição de tributo indireto inconstitucional como, por exemplo, na cobrança do ICMS-Difal[9] na venda de mercadorias a consumidores finais não contribuintes do imposto, com impacto no comércio varejista e eletrônico, causando o enriquecimento sem causa do Erário, em suposta prevalência do interesse público sobre o privado, ainda que se aponte, com bons argumentos, que tais interesses não possam ser tidos como contrapostos, como faz Humberto Ávila[10].

Ressalte-se que no curso da aprovação do texto do então Projeto de Lei Complementar n. 68/2024, que resultou na LC n. 214/2025, tentou-se excluir esta hipótese da aplicação do art. 166 do CTN, sob a alegação de que a exigência de IBS ou CBS com vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade não seriam mais restituídos aos contribuintes, uma vez que os requisitos exigidos para tal fim são altamente complexos e burocráticos[11]. Tal alteração não teve sucesso, embora isso não impeça que o regramento seja futuramente revisitado.

Mas dado o fato de que a remissão ao art. 166 foi mantida no texto legal promulgado, o histórico de discussões e estudos acerca do art. 166 do CTN é útil para sua adequação à realidade e ao novo modelo de tributação sobre o consumo no Brasil, em especial a restituição de IBS e de CBS pagos

indevidamente. Em outros termos, a reforma tributária segue pondo o art. 166 do CTN no centro dos debates sobre restituição de tributos pagos indevidamente ou a maior, pelo que a literatura e a jurisprudência sobre ele merecem atenção.

De início, é importante ter em mente a diferença entre os tributos tidos como indiretos atualmente (ICMS, IPI e ISS) e os que estão vindo em sua substituição (IBS e CBS). Com efeito, a Constituição Federal já determina que esses últimos não integrarão sua própria base de cálculo (art. 156-A, § 1º, inciso IX e art. 195, § 17, ambos da CF), o que significa dizer que seu cálculo é "por fora".

A título ilustrativo, o cálculo "por dentro" do ICMS, determinado pelo art. 13, § 1º, I, da LC n. 87/1996, foi há muito questionado no passado, na medida em que ocasionava o aumento do tributo e da alíquota efetiva, o que, aparentemente, não acontecerá com o IBS/CBS.

Nesse sentido, era a doutrina de Roque Carrazza no tocante ao cálculo "por dentro" do ICMS: "a prevalecer o disposto na Lei Complementar 87/96, a base de cálculo do ICMS passa a ser o valor da operação mercantil (ou da prestação de serviços) realizada, mais o valor resultante da primeira operação (ou prestação). Há, aí, nítido aumento do tributo, pela majoração de sua base de cálculo, circunstância que, indiretamente, acarreta aumento de sua alíquota"[12].

Os contribuintes levaram a matéria ao Judiciário, chegando ao Supremo Tribunal Federal (STF), alegando, entre outros, o desvirtuamento da base de cálculo do ICMS eleita pelo texto constitucional que deveria estar restrita ao valor da operação mercantil, sob pena de cobrança de imposto sobre imposto (*bis in idem*).

A despeito dos questionamentos, a matéria foi decidida pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n. 582.461/SP e definida em precedente no Tema 214 de Repercussão Geral no sentido de que "É constitucional a inclusão do valor do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS na sua própria base de cálculo". Uma das premissas do julgado foi a de que "A base de cálculo do ICMS, definida como o valor da operação da circulação de mercadorias (art. 155, II, da CF/1988, c/c arts. 2º, I,

e 8º, I, da LC 87/1996), inclui o próprio montante do ICMS incidente, pois ele faz parte da importância paga pelo comprador e recebida pelo vendedor na operação".

Nesse sentido, seguindo a linha adotada pelo STF, ao apurar-se o ICMS, o valor do imposto já está embutido no preço do produto, na medida em que seu cálculo "por dentro" considera na base de cálculo o próprio ICMS como parte do valor total para a incidência da alíquota.

Já o cálculo "por fora", aplicável ao IBS e à CBS, a rigor, tornaria neutro o tributo que, em tese, não poderá interferir na sua própria base de cálculo, ou seja, no valor da operação, do bem ou do serviço objeto de consumo.

A questão que se traz é saber se o cálculo por fora e o art. 38 da LC n. 214/2025 alteram a dinâmica prevista no art. 166 do CTN em relação à restituição de IBS e CBS pagos indevidamente ou a maior.

O fato de os novos tributos não comporem suas próprias bases, como ocorria com o ICMS, significa dizer que os valores do IBS e da CBS não interferirão no valor da operação e, por conseguinte, na composição do seu preço? E se não interferirão no preço, quem suportará o seu encargo com direito à restituição?

Nas lições de Hugo de Brito Machado Segundo, numa economia de livre mercado, o que o consumidor final paga é o preço que o vendedor consegue praticar e não o tributo, cuja obrigação de pagamento é do contribuinte com o Fisco. Vale dizer, independentemente de o tributo ser direto ou indireto, todos eles podem, conforme as circunstâncias, ter o seu ônus transferido a um terceiro, na fixação dos preços correspondentes, pois, como todo custo, são considerados e influenciam a formação do preço[13].

No desenho ideal, para que um imposto sobre o valor agregado seja um efetivo imposto sobre o consumo ele deve onerar a renda consumida, ou seja, recair, ainda que juridicamente, sobre o consumidor final e não sobre a atividade empresarial, a qual não deve ser onerada com tributos sobre o consumo, até o final da cadeia de produção e circulação do bem, evitando-se qualquer restrição ao crédito do imposto[14]. Nesse contexto, embora o IBS e a CBS não admitam o consumidor final como contribuinte, têm em suas balizas a não cumulatividade plena e a almejada neutralidade sobre a produção e a

circulação de bens, serviços e intangíveis.

Feitas as devidas ponderações, a análise não pode ignorar que a nova sistemática, tal como desenhada a partir da EC n. 132/2023, considera que o IBS e a CBS devem ser repassados na cadeia de consumo, de modo que sejam suportados pelo consumidor final e que, para garantia do crédito, os tributos poderão ser quitados pelo adquirente juntamente com a liquidação financeira do preço, o que traz, de certa forma, uma dissociação entre o pagamento do preço e o pagamento do tributo, conforme regras do recolhimento na liquidação financeira (*split payment*), previstas nos arts. 31 e 34 da LC n. 214/2025.

No tocante à devolução do IBS e da CBS pagos, outra característica importante é a garantia constitucional de que o tributo poderá ser devolvido com o objetivo de reduzir a desigualdade da renda entre pessoas físicas, o que não significa que esta devolução esteja atrelada a um pagamento indevido ou a maior, mas sim como política de justiça fiscal (art. 156-A, § 5º, inciso VIII, da CF)[15].

A devolução, nesse último caso, baseada na capacidade econômica do consumidor, revela, reforça a afirmação de que os novos tributos são desenhados juridicamente para onerar a renda consumida.

Para a restituição em si de crédito decorrente de pagamento indevido ou a maior, a rigor, continuam valendo as regras aplicáveis aos tributos indiretos anteriores à EC n. 132/2024, especialmente a observância do art. 166 do CTN, nos moldes do citado art. 38 da LC n. 214/2024, objeto de análise. Esta a decisão (altamente criticável) do legislador complementar.

Porém o contexto mudou, já que a intenção do constituinte foi criar tributo que, por sua natureza, seja neutro e com direito à não cumulatividade plena (art. 156 da CF) em toda a cadeia de produção e circulação, de modo que a nova tributação do consumo não influencie a atividade empresarial. Ainda que se saiba que isso é um ideal inatingível, é um princípio norteador de novos tributos, que pode ser visto como mandamento de otimização, a ser realizado na maior medida possível, salvo justificação constitucional suficiente para isso[16].

Logo, salvo as exceções, pelo desenho constitucional, considerando que o

tributo é neutro, sem impacto no preço, visto que calculado "por fora" e repassado na cadeia com direito à não cumulatividade plena, quem assume o encargo do tributo, repita-se, como regra, será sempre o consumidor final, ou seja, o contribuinte de fato, a quem não se pode mais negar o direito à restituição, sob pena de inconstitucionalidade.

Vale dizer, a leitura do art. 166 do CTN no contexto do art. 38 da LC n. 214/2024, deve sopesar a realidade deste novo tributo, calculado "por fora", diferentemente do ICMS, que normalmente foi objeto de disputas em torno daquele dispositivo legal e cujo cálculo era "por dentro" e pago junto ao total da operação.

A interpretação desse art. 38, contudo, não é simples, longe disso, aliás, seu texto é bem pouco claro e é disso que se tratará no próximo tópico, evidenciado a problemática subjacente a este trabalho, que parte da premissa de que o dispositivo possui mais de uma interpretação possível, para, ao final, se posicionar por uma delas.

2. As possibilidades interpretativas do art. 38 da Lei Complementar n. 214/2025

Embora a Reforma Tributária tenha implementado um modelo que visa a uma maior transparência na tributação sobre o consumo, buscando alcançar o modelo "ótimo" de neutralidade vertical[17] nas operações plurifásicas, a análise do art. 38 causa perplexidade por sua redação de má estrutura sintática e, por isso, de difícil interpretação e que, não bastasse isso, ainda remete a um outro dispositivo cuja aplicação é permeada de problemas há mais de cinco décadas.

É fundamental, para compreensão do dilema a ser enfrentado, esmiuçar o conteúdo do art. 38 da LC n. 214/2025, que já em seu *caput* dispõe: "Em caso de pagamento indevido ou a maior, a restituição do IBS e da CBS *somente* será devida ao contribuinte na hipótese em que: [...]". O questionamento que sucede a leitura desta parcela do dispositivo é quase intuitivo: Se haverá hipóteses em que os contribuintes serão restituídos, e elas são apenas algumas hipóteses, quem, nas outras hipóteses, será parte legítima para realizar o pedido de restituição de IBS e CBS pagos indevidos ou a maior?

E seria razoável presumir como resposta – igualmente instintiva – que, por se tratar de tributação incidente sobre o consumo, o legislador, por meio de critério excludente, pretendeu designar o consumidor final como o legitimado para restituição do IBS e da CBS, sem, contudo, indicá-lo expressamente no texto da lei.

Essa compreensão extraída do *caput* do art. 38 da LC n. 214/2025 é reforçada pelo previsto em seus incisos I e II[18], os quais tolhem o direito dos contribuintes com condicionantes cumulativas, ao delimitar que a restituição de IBS e CBS recolhidos indevidamente ou a maior pelos fornecedores ocorrerá apenas quando as operações não tenham gerado crédito ao adquirente, com a respectiva comprovação de que o contribuinte suportou o encargo financeiro, ou mediante autorização daquele que teria suportado a tributação indevida, conforme exigência constante no art. 166 do CTN.

O racional por trás do inciso I aparenta ser o seguinte: Se o montante do tributo pago indevidamente ou a maior pelo contribuinte for creditado indevidamente ou a maior pelo adquirente, no final das contas, sob a ótica da tributação neutra incidente sobre a operação, seria algo como “elas por elas”.

Dentro dessa dinâmica, a lógica da neutralidade prevaleceria na cadeia de consumo e o eventual ressarcimento ao contribuinte poderia representar uma vantagem indevida, o que não ocorre nos casos em que a operação não gera crédito ao adquirente, já que, neste cenário, o pagamento a maior ou indevido do tributo, necessariamente, onera a cadeia sem chance de recuperação, ensejando, assim, a devolução pelo fisco.

Porém, será que mesmo com a manutenção da neutralidade, não haverá situações em que o contribuinte suportará o encargo econômico do recolhimento a maior? Veja-se: os incisos do art. 38 devem ser aplicados em caráter cumulativo, de maneira que, na eventualidade de o contribuinte conseguir demonstrar que suportou o encargo do pagamento indevido, ele esbarra no impeditivo de que a operação gerou crédito ao adquirente e a sua restituição restará inviabilizada, a despeito de ter sido comprovado o ônus a que foi sujeitado.

Por outro lado, concernente à evidenciação da assunção do encargo

financeiro, o legislador parece ter buscado, com a expressa remissão ao art. 166 do CTN, pelo inciso II do art. 38 da LC n. 214/2025, colocar um ponto final na discussão histórica acerca de quais impostos classificados como indiretos poderiam ser submetidos à incidência do art. 166 do CTN, sedimentando no âmbito do IBS e da CBS a má interpretação feita pelo Judiciário do fenômeno da repercussão econômica na repetição de indébito.

Pois exigir que o contribuinte se submeta à comprovação de que o ônus foi efetivamente por ele suportado ou à solicitação de autorização ao consumidor final, para restituir tributo indevidamente pago por ele, cria um cenário irreal em que a repercussão financeira vertical ganha status de critério único para validação da restituição, bem como confere um protagonismo fictício na operação, ao consumidor final.

A LC n. 214/2025, de forma clara, designou o fornecedor como contribuinte do IBS e da CBS, logo, *a priori*, seria razoável presumir que a restituição de tributos indevidamente recolhidos caberia aos fornecedores, na condição de contribuintes.

O panorama desenhado, contudo, leva à interpretação preliminar do art. 38 e seus incisos, no sentido de que, como regra geral, a restituição do IBS e da CBS será devida ao consumidor final – o que, embora passível de críticas, seria factível, inclusive, como forma de assegurar o próprio direito à restituição.

Mas não se pode deixar de admitir como possível atribuir-se outro sentido ao art. 38: o de que a restituição somente será feita ao contribuinte, e somente a ele e, ainda assim, cumpridos os requisitos do seus incisos (inclusive, por remissão, os do art. 166 do CTN).

Esta segunda interpretação talvez se reforçasse pela premissa possível de que consumidor final paga preço e não tributo. Ora, se tributo não paga, tributo não poderia pedir de volta. Essa premissa pode ser encontrada na distinção feita por Hugo de Brito Machado Segundo, segundo quem o preço não tem sua natureza alterada apenas pelo fato de ser composto por tributo[19].

Isso reforça o argumento contrário à legitimidade do contribuinte de fato para pleitear a restituição de ICMS indevidamente recolhido, como decidido pela jurisprudência[20].

Assim, assume-se como justificativa para o presente trabalho a possibilidade de o art. 38 da LC n. 214/2025 receber duas interpretações distintas. Uma segundo a qual somente o contribuinte pode pedir os tributos de volta e, ainda assim, caso cumpra requisitos dificílimos, e outra segundo a qual a regra geral é que o consumidor final tem legitimidade para pleitear a restituição de tributos pagos a maior ou indevidamente, salvo nas hipóteses cumulativas do art. 38. Ambas as interpretações têm problemas. Mas uma delas precisa ser adotada, a não ser que um dia se decidisse pela invalidade constitucional do dispositivo.

Com efeito, o art. 38 da LC n. 214/2025, além de exigir prova de que o encargo foi assumido pelo contribuinte ou a autorização para pedir por parte daquele que supostamente terá suportado do encargo, também limita excessivamente as circunstâncias nas quais o fornecedor poderá ser restituído. Seguindo esta linha interpretativa, a regra geral é de que o próprio contribuinte é parte ilegítima para pleitear restituição.

Por outro lado, se o consumidor não compõe a relação jurídica e, por isso, não estaria apto juridicamente a requerer a restituição, muito embora possa autorizá-la, a outra interpretação possível de ser dada ao art. 38 da LC n. 214/2025 é a de que ele institucionalizou o impedimento à restituição como regra geral, sugerindo uma tratativa muito mais gravosa dada ao instituto da restituição, pela Reforma Tributária, em comparação com a aplicada aos impostos sobre consumo que precederam o IBS e a CBS.

Assim, repita-se, gramaticalmente, seria possível interpretar-se o art. 38 no sentido de que, ao dizer que o contribuinte *somente* poderá pedir restituição em determinas circunstâncias, ele estaria dizendo que *somente* o contribuinte pode pedir restituição e, ainda assim, em determinadas e restritas circunstâncias.

A *contrario sensu*, o consumidor não poderia pedir restituição (em hipótese alguma), mas somente o contribuinte. E mesmo o contribuinte só poderia pedi-la se preenchidos determinados pressupostos, de modo que, a regra geral seria simplesmente "a não devolução de IBS/CBS pagos indevidamente", salvo, excepcionalmente, se o contribuinte se vir diante daquelas hipóteses do art. 38 da LC n. 214/2025 e do art. 166 do CTN.

Veja-se o quanto isso é diferente da outra interpretação cogitada neste

trabalho, a de que a regra geral é a legitimidade do consumidor para pedir a restituição e, excepcionalmente, atribuir-se-á tal legitimidade ao contribuinte, se preenchidos determinados pressupostos.

Nesse contexto, o exame de como outros países que instituíram o IVA sobre o consumo tratam a restituição destes tributos, em particular, daqueles que apresentam semelhanças com o Brasil de ordem socioeconômica e enfrentaram desafios para manutenção do federalismo, como o Canadá, a Índia e a Australia, se revela instrumento relevante para tentarmos responder às antigas inquietações, sob novas roupagens.

A análise do Direito Comparado evidenciará que outros países enfrentaram discussões similares à do Brasil e as conclusões eventualmente já alcançadas lá auxiliarão bastante na defesa de uma ou outra das duas interpretações possíveis do art. 38 da LC n. 214/2025, bem como do art. 166 do CTN no contexto da restituição do IBS/CBS pagos indevidamente, agora que são calculados "por fora". É assim que se segue.

3. Análise da restituição do IVA no Direito Comparado

A análise comparada dos regimes de restituição do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) revela-se essencial para compreender os desafios do novo modelo brasileiro instituído pelo art. 38 da Lei Complementar n. 214/2025.

A experiência internacional oferece parâmetros interpretativos relevantes para delimitar quando o direito à restituição deve ser reconhecido, quem é seu titular e quais limites podem ser estabelecidos pelo legislador ou pela administração tributária sem comprometer os princípios estruturantes do IVA, notadamente a neutralidade, a não cumulatividade e a efetividade do direito ao crédito, além, obviamente, da legalidade, da capacidade contributiva e das regras de competência.

Assim, o estudo comparado permite identificar como outros ordenamentos solucionam questões que também se colocam no Brasil, em especial, aquela a cujo enfrentamento se dedica este trabalho: quem é o "sujeito legitimado" ao reembolso.

A escolha dos três países analisados, Canadá, Índia e Austrália, não é

arbitrária. Cada um oferece elementos específicos que dialogam diretamente com as questões levantadas pelo art. 166 do CTN e pelo art. 38 da LC n. 214/2025.

No caso canadense, o regime de restituição é altamente desenvolvido e amplamente consolidado na jurisprudência. A Supreme Court of Canada, especialmente no precedente *United Parcel Service*, estabelece critérios para identificar o efetivo titular do direito à restituição e para distinguir entre pagamento efetivo do imposto e responsabilidade legal pelo seu recolhimento, prevenindo interpretações que resultem na negação prática da recuperação do valor indevidamente pago. Essa experiência fornece subsídios particularmente úteis para a interpretação sistemática do art. 38 da LC n. 214/2025 e sua remissão ao art. 166 do CTN, no contexto dos tributos brasileiros sobre o consumo.

A experiência indiana funciona como um laboratório para observar os efeitos de hipóteses de restituição condicionada, pois, a exemplo do que ocorre com o art. 166 do CTN no Brasil, lá o pedido de restituição deve ser acompanhado de documentação que comprove que o valor reivindicado foi efetivamente cobrado ou pago pelo solicitante, de modo a garantir que não tenha havido o repasse do encargo.

Já a Austrália, com a introdução da Divisão 142 não *GST Act* 1999, que condiciona a restituição ao reembolso do valor ao adquirente e estabelece regras específicas para evitar ganhos indevidos (*windfall gains*), oferece um exemplo consolidado de como determinados ordenamentos estruturam a restituição em situações de repasse do ônus econômico.

Assim, a comparação com esses três países permite uma leitura mais robusta, coerente e funcional do art. 38 da LC n. 214/2025 e do art. 166 do CTN. A análise comparada oferece referências interpretativas valiosas para compreender possíveis desafios e soluções no regime brasileiro de restituição do IBS e da CBS.

3.1. Restituição do IVA no Canadá

O sistema canadense de tributação sobre o consumo adota o Goods and

Services Tax (GST), instituído em nível federal em 1991, e o Harmonized Sales Tax (HST), aplicável em determinadas províncias que optaram por harmonizar seus regimes de tributação.

O processo de restituição é operacionalizado pela Canada Revenue Agency (CRA), que estabelece prazos específicos para análise e pagamento, podendo, entretanto, exigir comprovação documental detalhada e auditoria prévia.

O regime de imposto sobre bens e serviços (Goods and Services Tax – GST) e o imposto harmonizado sobre vendas (Harmonized Sales Tax – HST) no Canadá preveem mecanismos específicos para correção de valores cobrados indevidamente ou para situações em que a base de cálculo (*consideration*) de uma operação tributável seja posteriormente reduzida[21].

O Memorando GST/HST 12.2, publicado pela Canada Revenue Agency (CRA) em abril de 2008, detalha a aplicação da seção 232 da Excise Tax Act (ETA), estabelecendo quando e como fornecedores podem realizar reembolso, crédito ou ajuste de GST/HST[22].

A legislação reconhece duas situações principais que autorizam o fornecedor a ajustar, devolver ou creditar o imposto: (i) quando houve cobrança ou recolhimento excessivo do imposto (*excess tax*) e (ii) quando a contraprestação da operação é reduzida após a cobrança do GST/HST.

A cobrança ou recolhimento excessivo de GST/HST ocorre quando o fornecedor cobra imposto a maior do que o devido, por exemplo: quando há erro de cálculo; cobrança de imposto sobre operação isenta ou com alíquota zero; ou utilização de alíquota incorreta. Nesses casos, o fornecedor pode ajustar o valor do imposto, se ainda não o tiver recebido do adquirente, ou creditar/reembolsar, se o valor já tiver sido pago pelo adquirente.

Ou seja, quando o fornecedor emite a fatura com GST/HST, mas o cliente ainda não efetuou o respectivo pagamento, o fornecedor deve ajustar o valor do imposto cobrado, excluindo a parcela proporcional à redução do preço, mediante a emissão da *credit note,* dentro de um prazo razoável, salvo se o adquirente emitir previamente uma *debit note* ao fornecedor.

Por outro lado, se o fornecedor já recebeu o pagamento do cliente,

incluindo o montante relativo ao GST/HST, ele deve devolver ao cliente, por meio de *refund* ou *credit*, a parte do imposto correspondente à redução do preço. Nessa hipótese, também é necessária a emissão da *credit note* e o consequente ajuste do *net tax* (imposto líquido) do fornecedor perante a CRA[23].

Desde que o fornecedor tenha emitido uma *credit note* ao adquirente ou tenha recebido uma *debit note* emitida por este, o fornecedor está autorizado a deduzir o valor do imposto reembolsado, ajustado ou creditado ao determinar o seu *net tax* para o período de apuração em que a *credit note* foi emitida ou a *debit note* foi recebida, na medida em que tal valor tenha sido incluído no cálculo do *net tax* desse período ou de um período de apuração anterior do fornecedor.

O adquirente, caso seja um *registrant*[24], é obrigado a adicionar o valor do imposto ajustado, reembolsado ou creditado ao determinar o seu *net tax* no período de apuração em que receber a *credit note* ou em que emitir a *debit note*, na medida em que tal valor tenha sido incluído na determinação de um crédito de imposto sobre insumos (*input tax credit*) declarado pelo adquirente em uma declaração apresentada para o período corrente ou para um período anterior.

Isso porque, no caso de um *registrant*, o GST/HST pago na aquisição gera direito ao Input Tax Credit (ITC), permitindo recuperar o imposto como crédito na apuração[25]. Se o fornecedor cobra imposto em excesso, o adquirente pode ter tomado indevidamente um ITC maior do que o devido ou, conforme o caso, pode ter ficado impedido de tomar o ITC. Assim, para preservar a neutralidade do imposto, se exige que a correção ocorra primeiro entre fornecedor e adquirente, antes de qualquer ajuste fiscal.

Nesse contexto, se estabelece que o fornecedor somente poderá ajustar suas obrigações perante a autoridade fiscal depois de devolver ou creditar ao adquirente o GST/HST cobrado a maior. Essa lógica decorre do fato de que, quando o adquirente é *registrant*, o valor do imposto repercute na cadeia de créditos e débitos do sistema do GST/HST. O mecanismo evita distorções, impedindo que tanto o fornecedor quanto o adquirente se beneficiem indevidamente de créditos ou deduções que não correspondam ao imposto efetivamente devido.

Há um prazo de dois anos a partir da cobrança ou do pagamento indevido para que o fornecedor realize o ajuste ou assegure o reembolso ao cliente. Já na hipótese de redução posterior da contraprestação, quando a base de cálculo da operação é diminuída, como ocorre na devolução de mercadorias, concessão de descontos posteriores ou entrega de mercadorias com defeitos, o fornecedor poderá ajustar, creditar ou reembolsar o GST/HST correspondente, desde que o faça dentro do prazo de quatro anos contado a partir do término do período de apuração em que a redução ocorreu.

Apesar das hipóteses legais, o fornecedor não é obrigado a conceder o ajuste ou reembolso; a decisão é discricionária. Na prática, contudo, espera-se que o fornecedor restitua o imposto quando o adquirente não é *registrant* do GST/HST, pois este não dispõe de mecanismos para recuperar o tributo. Por outro lado, quando o adquirente é *registrant*, é comum que já tenha apropriado o imposto como Input Tax Credit (ITC). Nesses casos, a devolução poderia resultar em dupla recuperação, motivo pelo qual o fornecedor pode legitimamente decidir não reembolsar, como instrui o Memorando GST/HST 12.2, item 13[26].

Caso o fornecedor opte por reembolsar o GST/HST, mesmo quando o adquirente já tenha apropriado o imposto como Input Tax Credit (ITC), o sistema da ETA previne a dupla recuperação. Nos termos do § 232(3)(c)[27], o adquirente-registrante é obrigado a adicionar o valor do imposto reembolsado ao seu *net tax*, estornando o ITC previamente tomado. Assim, a restituição efetuada pelo fornecedor é acompanhada do ajuste correspondente na esfera do adquirente, preservando a neutralidade do imposto.

Se o fornecedor não conceder o reembolso, o cliente pode solicitar diretamente à CRA o abatimento do valor pago indevidamente. Esse pedido é feito por meio do formulário GST189, no prazo de dois anos. Importa destacar que o sistema jurídico veda a duplicidade de benefício: não é permitido ao adquirente obter simultaneamente o reembolso pelo fornecedor e o rebate perante o governo relativamente ao mesmo montante de imposto.

O art. 261 da *Excise Tax Act*, por sua vez, disciplina o direito ao reembolso (*rebate*) de valores pagos indevidamente a título de GST/HST ao governo. De

acordo com o § 1º, sempre que uma pessoa tiver pagado, por engano ou em circunstâncias em que o valor não era devido, seja como imposto, imposto líquido, penalidade, juros ou obrigação correlata, o Ministro deve restituir o montante pago, desde que respeitadas as condições previstas nos parágrafos seguintes[28].

O dispositivo estabelece ainda limitações importantes: o reembolso não é permitido quando o valor já tiver sido considerado na apuração do imposto e objeto de avaliação fiscal (subsection 296), ou quando existirem outros mecanismos específicos de restituição previstos na legislação aduaneira e tributária (§ 2º e 2.1). Além disso, o contribuinte deve apresentar o pedido no prazo de dois anos a contar do pagamento (§ 3º), sendo permitido, como regra, apenas um pedido por mês, com exceções para pessoas que operem com divisões ou filiais autorizadas a apresentar solicitações separadas (§§ 4º a 6º).

Sobre o tema, ao analisar a titularidade para se fazer pedido de restituição, o Tribunal Federal de Apelação do Canadá examinou se um despachante aduaneiro poderia pleitear o reembolso do GST pago indevidamente na qualidade de agente. Nessa oportunidade, o Tribunal reformou a decisão anteriormente proferida pela Tax Court of Canada, que havia reconhecido o direito à restituição.

A empresa UPS, conhecida companhia de transporte e *courier* (e, para seus clientes, também despachante aduaneiro), realizava o pagamento do GST incidente sobre importações na qualidade de agente de seus clientes. Ao efetuar tais pagamentos, a UPS, por vezes, pagava imposto em excesso. Isso ocorria por diversas razões, as mais comuns eram a indicação incorreta do valor aduaneiro, devoluções de mercadorias, retorno de bens canadenses, importações não tributáveis e remessas parciais. Em alguns casos, o erro era da própria UPS; em outros, do cliente.

Na Tax Court of Canada, o Chief Justice Bowman deu provimento ao recurso, reconhecendo a legitimidade da empresa para pleitear o reembolso. O magistrado observou que, atuando como agente do importador, a UPS era solidariamente responsável pelo pagamento dos direitos aduaneiros, nos termos do subartigo 18(2) do Customs Act, e, por consequência, também

responsável pelo pagamento do GST incidente na importação. Isso porque o art. 214 da Excise Tax Act estabelece que o Customs Act se aplica ao GST devido na importação de bens como se o GST fosse um direito aduaneiro, fazendo com que as normas relativas à responsabilidade pelo pagamento de direitos aduaneiros se estendam igualmente ao GST[29].

Assim, sendo a UPS a pessoa responsável pelo pagamento do GST incidente sobre as mercadorias importadas, efetuou o recolhimento a maior e fazia jus ao rebate correspondente.

A Coroa, entretanto, interpôs recurso à Federal Court of Appeal, que deu provimento ao apelo e reformou a decisão do Chief Justice Bowman. O Tribunal entendeu que a UPS não era parte legitimada a recuperar o valor pago em excesso, pois, na sua avaliação, não teria sido a própria UPS quem, de fato, arcou com o pagamento do imposto[30].

A Corte de Apelação reiterou o entendimento anteriormente adotado no caso West Windsor Urgent Care, segundo o qual o fornecedor não pode obter restituição do GST que apenas tenha cobrado de terceiros e recolhido ao fisco; nessa hipótese, somente o cliente, isto é, quem efetivamente suportou o ônus financeiro, possui legitimidade para requerer o reembolso. Com base nesse precedente, concluiu-se que a UPS não poderia pleitear a restituição, pois não teria sido a parte que arcou com o pagamento do imposto.

A UPS recorreu à Supreme Court of Canada que, no caso 32546, anulou a decisão do Tribunal Federal de Apelação, restabelecendo o entendimento do Tribunal Fiscal. Isso porque se concluiu que, diferentemente do precedente West Windsor, no qual se entendeu que a clínica não possuía legitimidade para pleitear o reembolso nos termos do art. 261(1), uma vez que apenas havia cobrado e remetido o GST, no caso da UPS não haveria dúvida de que ela própria foi quem efetivamente pagou o GST em excesso, por engano.

Segundo o julgado, a responsabilidade jurídica pelo recolhimento do imposto não é determinante para a restituição prevista no art. 261(1) da Excise Tax Act. O Tribunal destacou que não existe responsabilidade tributária quando o imposto é pago por engano e que, se fosse mantida a interpretação restritiva, terceiros que, por equívoco, efetuassem o pagamento do GST sobre

mercadorias importadas por outra pessoa, por exemplo, devido à semelhança entre nomes dos importadores, estariam impedidos de obter o reembolso. Essa interpretação, segundo a Corte, não poderia corresponder à intenção do Parlamento: não seria razoável impedir que quem não tinha qualquer obrigação de pagar o GST, mas que o pagou por engano, tivesse acesso ao mecanismo de restituição.

A Suprema Corte reconheceu que, ainda que os consignatários das mercadorias transportadas pela UPS pudessem ser, em tese, os responsáveis pelo pagamento do GST sobre a importação, esse fato não altera a realidade concreta: quem pagou e suportou o desembolso do imposto foi exclusivamente a UPS. O Tribunal enfatizou que o art. 261(1) possui redação ampla e que não há, em seu texto, qualquer limitação que impeça a restituição quando o pagamento tiver ocorrido por engano.

Pontuou-se na decisão que não existe, no contexto da Excise Tax Act ou da Customs Act, fundamento que sustente a restrição defendida pela Administração. Assim, interpretar o art. 261(1) de modo a excluir o reembolso nessas situações seria incompatível com seu sentido comum e gramatical. Concluiu-se, portanto, que a UPS se enquadra como a "pessoa que pagou o GST", para fins do art. 261(1), fazendo jus ao reembolso do imposto recolhido indevidamente[31].

Para o Tribunal, condicionar o reembolso à identificação de quem seria o contribuinte legal implicaria criar um requisito não previsto em lei e que poderia, na prática, impedir a restituição mesmo quando o pagamento fosse indevido. Isso porque o critério determinante estabelecido pela legislação é claro: o reembolso deve ser concedido a quem efetuou o pagamento. Assim, o direito à restituição não pode ser interpretado de maneira a frustrar sua própria finalidade, tornando-o impraticável ou inaplicável.

Importa destacar que o regime canadense privilegia a eficiência administrativa e a segurança jurídica, com regras claras e uniformes para restituição e crédito tributário aplicáveis em todo o território federal. É de se destacar que a eficácia dos mecanismos legais de restituição do imposto pago indevidamente ocupa papel central na interpretação das respectivas regras

legais.

Com efeito, a atuação consistente com esses propósitos tanto por parte da Tax Court of Canada, da Federal Court of Appeal e, sobretudo, da Supreme Court of Canada tem contribuído para a consolidação de entendimentos estáveis, delineando com precisão os limites e o alcance do direito à restituição e reforçando a previsibilidade do sistema. Dessa forma, observa-se um modelo que harmoniza técnica legislativa, coerência jurisprudencial e efetividade prática, assegurando proteção ao contribuinte e integridade ao sistema tributário.

3.2. Restituição do IVA na Índia

A Índia implementou o IVA – imposto sobre o valor adicionado ou agregado, ou ainda, *Goods and Services Tax* (GST) em 1º de julho de 2017, com a finalidade de uniformizar a cobrança de tributos indiretos envolvendo o fornecimento de bens e serviços, unindo os poderes do governo central e estaduais.

A estrutura da lei do GST indiano é dual e consiste em três subdivisões principais: (i) Imposto sobre Bens e Serviços Central (CGST): cobrado pelo Governo Central, (ii) Imposto sobre Bens e Serviços Estadual (SGST)/Imposto sobre Bens e Serviços do Território da União (UTGST): cobrado pelos respectivos governos estaduais/territórios da União; e (iii) Imposto sobre Bens e Serviços Integrado (IGST): imposto sobre fornecimentos e importações interestaduais, cobrado pelo Governo Central e compartilhado com os respectivos Governos Estaduais.

Assim como no Brasil, o GST indiano foi implantado a fim de resolver diversos problemas, como a tributação em cascata, a dupla tributação, os altos custos de conformidade tributária e o bloqueio de créditos tributários devido à multiplicidade de impostos e à divisão de poderes tributários entre os governos central e estaduais.

O contribuinte do GST é qualquer pessoa física ou jurídica envolvida em atividades comerciais na Índia cujo volume de negócios exceda os limites especificados. O consumidor final, por sua vez, paga o valor do GST nas

operações de compra de bens e serviços, que é então recolhido pelo contribuinte e repassado ao governo.

Para restituição há um Sistema de Reembolso de GST (on-line) com pedido feito via formulário que permite aos contribuintes recuperarem GST pagos em excesso ou indevidamente: por erros, crédito acumulado ou transações relacionadas à exportação, entre outros, no prazo de dois anos.

A Legislação (*GST Act(s) and Rule(s) – Bare Law – Chapter XI: Refunds – Section 54. Refund of tax*), a exemplo do que ocorre no Brasil com o art. 166 do CTN, exige que o pedido de restituição esteja acompanhado de documentos que comprovem que o valor reivindicado foi cobrado ou pago por aquele que está fazendo o pedido de modo que a incidência de tal imposto e juros não tenha sido repassada a qualquer outra pessoa.

Porém, quando o montante reivindicado para restituição for inferior a determinado valor (atualmente, duzentas mil rupias, o que equivale a aproximadamente dois mil dólares) não será necessário que o requerente forneça a prova do não repasse, mas é necessária a apresentação de uma *declaração*, com base em outros documentos disponíveis, certificando que a incidência de tal imposto e juros *não foi* repassada a qualquer outra pessoa.

Nesse cenário, somente o contribuinte, pessoa física ou jurídica que esteja regularmente cadastrado no sistema do GST indiano e provar que pagou o imposto indevido sem qualquer repasse, terá o direito à restituição.Porém, o sistema permite que toda pessoa jurídica registrada que realiza operações tributáveis possa deduzir como crédito o GST pago na aquisição de bens e serviços utilizados ou destinados ao seu próprio negócio do GST devido sobre suas operações tributáveis. Contudo, como o direito ao crédito é regido de forma independente para cada localidade da pessoa jurídica em diferentes estados, pode ocorrer de o crédito de uma localidade não poder ser deduzido da obrigação tributária de outra localidade, hipótese em que arcará com o ônus do tributo.

Há também situações nas quais o crédito das compras é vedado ao destinatário, o que faz com que arque com o ônus, como, por exemplo, bens ou serviços usados para fins não comerciais, bens ou serviços usados para

fornecimentos isentos ou veículos automotores, a menos que os itens sejam usados para o fornecimento posterior dos mesmos bens ou para outros fins específicos (como treinamento, *leasing* etc.).

Os formulários e as regras rígidas no sistema indiano de GST, sobretudo à época de sua implantação, foram objeto de questionamento no Judiciário daquele país tendo, como exemplo, o caso União da Índia vs. Bharti Airtel Ltd. e Outros [Apelação Cível n. 2021 (originária do SLP (C) n. 8.654, de 2020), no qual o contribuinte solicitou uma restituição de 923 milhões de rupias em GST, alegando que pagou imposto em excesso, calculado por estimativa, devido à falta de formulário para declaração e apuração automática do tributo, que ainda não havia sido divulgado pelas autoridades no início de 2017.

Embora o Tribunal Superior de Délhi tenha dado provimento ao pedido, ordenando a restituição do tributo pago à maior ao contribuinte, a decisão foi reformada pela Suprema Corte[32] que, em importante precedente, entendeu que o governo não poderia ser penalizado por erro do contribuinte, que deve ser responsável pelo cálculo correto do imposto e por suas declarações, sob pena de colapso no sistema e efeito cascata nas operações já realizadas. Embora tenha negado a restituição e a retificação retroativa da declaração, a decisão reconheceu que o crédito do pagamento indevido poderia ser abatido nas operações seguintes. Referida decisão colocou o ônus sobre o contribuinte indiano de garantir que seus registros de GST sejam precisos e oportunos[33].

De todo modo, a sistemática de restituição de GST na Índia se assemelha ao Brasil quanto à aplicação do art.166 do CTN no tocante à necessidade de demonstração de assunção do encargo financeiro do tributo, limitada ao contribuinte, assim entendido como toda e qualquer pessoa física ou jurídica envolvida em atividades comerciais, cujo volume de negócios exceda os limites especificados, estando, portanto, somente estas pessoas, legitimadas a pedir a restituição do GST pago indevidamente.

3.3. Restituição do IVA na Austrália

Em 1999, o parlamento australiano aprovou a instituição do *Goods and Services Tax (GST) – Act 1999*[34], passando a aderir ao modelo de tributação única

sobre consumo, com a alíquota fixa de 10% incluída no preço do produto, que, visando a onerar o consumo, gera o respectivo crédito na operação subsequente aos adquirentes registrados. Assim como no caso do IBS e da CBS brasileiros, os contribuintes do GST são os fornecedores e, por se tratar de uma tributação que visa a onerar o consumo, o GST também é suportado economicamente pelo consumidor final, já que ele é o único que não desconta um crédito correspondente ao imposto pago na aquisição.

Vale ressaltar que o registro de GST é obrigatório para qualquer um que exerça atividade empresarial, ainda que exercida por pessoas físicas, cujo faturamento anual seja o equivalente ou superior a AU$ 75.000,00[35].

Diversamente do sistema brasileiro, que passará por transição programada entre os dois sistemas tributários, a Austrália implementou o GST de maneira imediata, buscando, por meio do monitoramento de preço durante dois anos, corrigir certas distorções e evitar o aumento abusivo, além disso, investiu em campanha educacional, inclusive, por meio da criação de fundos de assistência para as empresas de pequeno e médio porte se adaptarem ao sistema[36].

Ao disciplinar a restituição do GST, o sistema australiano fixou como premissa fundamental a vedação ao que eles chamam de *windfall gains* para os contribuintes, que, ao se aproximar do nosso sistema, seria algo como a vedação ao enriquecimento sem causa do contribuinte, gerado pela eventual vantagem financeira que o fornecedor teria com a restituição de GST repassado na cadeia.

Com base nesse pressuposto, foram estabelecidas restrições à restituição do GST recolhido indevidamente. Tais restrições eram originalmente disciplinadas pela *Sec. 105-65 of Schedule 1 to the Taxation Administration Act 1953 (TAA)*[37]. No entanto, a redação dúbia dessa Seção abriu margem para questionamentos: os contribuintes passaram a questionar se as restrições poderiam ser aplicadas pela autoridade fiscal mesmo quando o pagamento indevido não decorresse do enquadramento equivocado da operação. Nesses casos, a restituição exigia a comprovação do reembolso feito pelo fornecedor ao adquirente do valor pago a maior, nos casos em que o adquirente fosse registrado ou devesse ser registrado.

A autoridade fiscal compreendia que as restrições se aplicavam para outros casos de pagamento a maior, o que, segundo contribuintes, não se encontravam previstos na normativa e o tema chegou ao Judiciário australiano.

Dentre os precedentes relevantes, destaca-se o caso *Sportbets*, julgado em 2011[38] pela Suprema Corte Federal, o qual fixou o entendimento de que as restrições previstas na Sec. 105-65 não eram aplicáveis aos casos em que a operação foi corretamente enquadrada e o pagamento a maior decorreu de erros de cálculo de tributo, garantindo, assim, a possibilidade de restituição integral do GST, mesmo que o tributo tivesse sido repassado no preço da operação subsequente.

Em resposta ao caso *Sportbets*, houve a inclusão da *Div. 142* no *GST Act 1999*, que, em substituição à Sec. 105-65, passou a disciplinar a restituição do pagamento a maior do GST, nos casos em que há o repasse do ônus do valor do montante recolhido a maior ao próximo elemento da cadeia.

Como resultado dessa alteração legislativa, a Div. 142, passou a prever que qualquer modalidade de pagamento indevido de GST, inclusive as vendas canceladas, quando repassadas no preço deverão ser reembolsadas pelo contribuinte ao adquirente, para que possam ser posteriormente restituídos.

No modelo atualmente vigente, a premissa é de que o tributo é devido e será considerado devido em sua totalidade até o momento do reembolso ao adquirente, que será efetivado por meio de ajustes que mudam as características da operação – os quais, inclusive, podem ser efetivados após o período de apuração em que ocorreu a operação, e a partir de então, não haverá mais restrições para a restituição. Assim, regra geral é: se houver repasse no preço e não houver reembolso, também não haverá o direito à restituição.

Outra inovação atribuída a Div.142 é a de que uma vez cumpridos os requisitos, ou seja, diante da ausência de repasse do GST na cadeia ou de comprovação de reembolso ao adquirente, no caso de o GST ter sido repassado na cadeia, o contribuinte solicita diretamente a restituição, sem a necessidade de submeter o pedido à análise discricionária da autoridade fiscal.

Vale o destaque de que, em casos excepcionais, a autoridade fiscal poderá conceder o direito à restituição aos contribuintes, quando solicitado em

formulário próprio, ainda que tenha havido a transferência do encargo no preço e que o adquirente não tenha sido reembolsado.

A exceção é condicionada à verificação pela autoridade fiscal de que o contribuinte não estaria recebendo vantagem indevida. O memorando[39] que aborda as alterações trazidas pela Div. 142 exemplifica essa possibilidade da seguinte maneira: duas entidades relacionadas (A e B), mas que não estão agrupadas para fins de GST possuem vários imóveis comerciais que são alugados. A entidade B vende um imóvel para terceiro em março de 2015, contudo a venda do imóvel é registrada equivocadamente da declaração trimestral da entidade A, que recolhe o GST devido na operação. Passados dois anos, as entidades descobrem o erro e a entidade B solicita retificação para incluir o GST devido sobre a operação em seu período trimestral, encerrado em março de 2015 e recolhe o GST devido. Diante disso, a entidade A solicita a restituição do GST recolhido a maior no trimestre de 2015. Como o GST foi repassado ao terceiro na venda e não foi reembolsado ele é considerado devido pela entidade A. Nessa circunstância, a Autoridade Fiscal pode conceder a restituição, desde que demonstrada a sua destinação à entidade A e que a entidade A, B ou qualquer outra não receberá ganhos indevidos, dentre outras circunstâncias.

Portanto, a despeito de o regramento australiano condicionar a restituição dos valores pagos a maior a título de GST ao reembolso do valor repassado, como regra geral, também se verifica uma certa flexibilização, com o intuito de não tornar o processo de restituição excessivamente engessado ao ponto de criar barreiras instransponíveis para o exercício do direito do contribuinte.

4. O regime de restituição de IBS e CBS pagos indevidamente no Brasil

Como visto, a restituição de tributos sobre o consumo pagos indevidamente é um desafio em diversos países. O Canadá já vivenciou situação similar à do Brasil, em que a Fazenda pública oferece enorme resistência à restituição deste tipo de tributo, por meio do emaranhado argumentativo baseado na repercussão econômica do tributo e nas discussões sobre quem o teria

suportado.

No Brasil, já se sabe que o Superior Tribunal de Justiça se deixou levar por tal estratégia, chegando a uma jurisprudência segundo a qual o tributo dito indireto não é restituído, na prática, a ninguém, nem ao contribuinte, porque não cumpriu os requisitos do art. 166 do CTN, nem ao adquirente ou ao consumidor final, porque não é sujeito passivo.

Ao contrário, a Suprema Corte do Canadá, como visto, rechaçou esta estratégia, assumindo, em certa medida, como premissa, que o tributo pago indevidamente precisa ser restituído e, a partir dela, fixando parâmetros para a devolução ocorrer em favor de quem efetuou o pagamento indevido, especialmente diante de um caso em que era razoavelmente presumível que quem efetuou o pagamento suportou referido ônus.

Esta eficácia prática merece ser levada em conta em favor da interpretação segundo a qual, nos termos do art. 38 da LC n. 214/2025, o contribuinte, excepcionalmente, tem legitimidade para pleitear restituição de IBS/CBS pagos indevidamente. E em tais casos excepcionais, ele precisaria cumprir determinados requisitos: ter praticado operação que não gerou crédito na etapa seguinte (inciso I) e cumprir os requisitos do art. 166 do CTN (inciso II).

De um lado, a primeira conclusão a que se chega é a de que a previsão de o contribuinte poder pleitear a restituição não é excepcional em relação a ela mesma, no sentido de que a restituição só é devida a contribuinte e desde que cumpridos os requisitos do art. 38, implicando que, *a contrario sensu*, em todos os demais casos, simplesmente, não se restituirá IBS/CBS pagos indevidamente.

Com efeito, o que o art. 38 expressa é que a regra geral é a restituição de tributos ao consumidor final e, excepcionalmente, ao contribuinte, cumpridos os requisitos fixados por tal dispositivo. Mas não se cogita que, simplesmente, os referidos tributos não sejam restituídos.

Isso decorre de duas razões. A primeira é que se quisesse manter o atual status de ineficácia prática da restituição de determinados tributos, o legislador, simplesmente não precisava mudar nada. Nem legislaria sobre a matéria. Ao não dizer nada, aplicar-se-ia o art. 166 do CTN, da forma com hoje faz o STJ, em princípio, talvez, aniquilando a eficácia prática da restituição do pagamento

indevido de determinados tributos.

A segunda delas é que se em relação ao IPI, ao ICMS (e mais ainda em relação ao ISS e ao PIS/Cofins) havia dúvidas sobre sua incidência se dar sobre o consumo, esta dúvida não parece existir em relação ao IBS e à CBS, reforçando-se a tese da legitimidade do consumidor.

Isso não significa que não haja potenciais controvérsias em relação aos casos em que, excepcionalmente, se autoriza ao contribuinte (o fornecedor de bens e serviços) a legitimidade para pleitear a restituição de IBS/CBS pagos indevidamente ou a maior. Isso porque ele, além do inciso I do art. 38 da LC n. 214/2025, ele precisa, em princípio, cumprir os requisitos do art. 166 do CTN, segundo remissão feita pelo inciso II do mesmo art. 38.

Nos parece, contudo, que tal questão se encontra significativamente alterada com a reforma dos tributos sobre o consumo no Brasil, especialmente, em relação ao IBS e à CBS. A própria interpretação do art. 166 precisa ser revista. Isso porque tais tributos, agora, indiscutivelmente, não integram o preço, são calculados por fora, nos parecendo, então, perfeitamente assumível, que a regra geral mudou, de modo que a restituição não cabe mais, via de regra, ao contribuinte, como no sistema em que ele recebia preço, com tributo incluído.

Se agora o consumidor paga preço e tributo segregadamente, pelo menos em termos jurídicos, ele não apenas tem a sua legitimidade como regra geral, como também não se sujeita a discussão sobre o repasse do ônus financeiro do tributo. O que se parece poder ser assumido como premissa é que, salvo nas hipóteses dos art. 38 da LC n. 214/2025, o consumidor presumidamente suporta, em termos jurídicos, o tributo e, assim, não se submete aos requisitos nem do art. 38 da LC n. 214/2025 nem do art. 166 do CTN. Esses dois dispositivos não se aplicam ao consumidor final.

Por sua vez, se o fornecedor se enquadra na hipótese do inciso I do art. 38 da LC n. 214/2025 – praticar operação que não gera crédito de imposto – já se pode também assumir que não houve juridicamente repasse do ônus do imposto ao adquirente, de modo que as condicionantes do art. 166 do CTN – e assim do inciso II do art. 38 da LC n. 214/2025 – já terão sido cumpridas.

Isso faz com que, na prática, a hipótese excepcional em que o contribuinte

(fornecedor) tem direito à restituição do imposto pago a maior é aquela em que ele praticar operação com outro contribuinte que, por qualquer razão, não gere crédito de imposto. Configurada tal hipótese, na prática, já estarão também cumpridos os requisitos do art. 166 do CTN.

Isso porque nestes casos se não há crédito para o adquirente, não há risco de se devolver o imposto pago a maior "duplamente", preocupação que legitimamente tem guiado as decisões mais consistentes que se observaram no Direito Comparado. Além disso, se nestes casos não cabe ao consumidor final pedir restituição (mas sim, excepcionalmente) ao contribuinte, também não há, por esta outra perspectiva risco de "dupla devolução do imposto".

Isso faz com que, na hipótese do inciso I do art. 38 da LC n. 214/2025, ou se devolve ao contribuinte o imposto recolhido a maior, ou ele simplesmente não será devolvido a ninguém, o que claramente não é um resultado interpretativo aceitável, já que, como dito – pois isso é decisivo –, se o legislador quisesse manter o atual estado de enorme ineficácia da restituição de tributos sobre o consumo no Brasil, simplesmente não teria legislado a respeito.

Assim, dado que na hipótese do inciso I só se pode devolver o tributo ao contribuinte, porque a falta de crédito elimina a transferência do ônus ao próximo da cadeia, ela se basta e faz presumir cumprido o requisito do inciso II. A operação não gerar crédito, portanto, é condição necessária e suficiente para a fazer nascer a legitimidade do contribuinte para pleitear a restituição.

Esta opção interpretativa parece que assegura, em respeito ao Estado de Direito, a restituição de tributos pagos indevidamente, independentemente de para quem se restitua, como premissa e como regra geral, reservando-se apenas para casos excepcionais, discussões sobre repercussão do tributo ou não.

Bibliografia

ANDRADE, Leonardo Aguirra de; FRIDMAN, Rosa Sakata. As impropriedades do art. 166 do Código Tributário Nacional e a sua inaplicabilidade ao levantamento de depósitos judiciais de ICMS. *Revista Direito Tributário Atual* v. 48. Ano 39. São Paulo: IBDT, 2º quadrimestre de 2021.

ÁVILA, Humberto Bergman. Repensando o "princípio da supremacia do

interesse público sobre o particular". In: SARMENTO, Daniel. *Interesses públicos versus interesses privados*: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARRAZZA, Roque Antonio. *ICMS*. 6. edição, revista e ampliada, de acordo com a Lei Complementar 87/96. São Paulo: Malheiros, 2000.

GRECO, Marco Aurélio. Responsabilidade tributária: o mundo mudou. *Revista Direito Tributário Atual* v. 60. Ano 43. São Paulo: IBDT, 2º quadrimestre 2025, p. 390-412.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Ainda sobre a restituição dos indiretos. *Nomos Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC* v. 32.2. Fortaleza, 2012, p. 223-259.

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* v. 53. Ano 41. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre 2023, p. 422.

MOREIRA, André Mendes. *Neutralidade, valor acrescido e tributação*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

A Tributação dos Insumos Agropecuários na Reforma Tributária e no Direito Comparado

The Taxation of Agricultural Inputs under Tax Reform and Comparative Law

Rafael Pascoto Fugimoto

Mestre em Direito Tributário pela FGV Direito SP. Mestre em Ciências Contábeis pela FECAP. MBA em Gestão Tributária pela Fipecafi. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT. Advogado e contador. *E-mail*: rafael.fugimoto@fgv.br.

Roberto Codorniz Leite Pereira

Professor do Mestrado Profissional em Direito Tributário Internacional e Comparado do IBDT. Doutor em Direito Tributário pela USP. *LL.M.* em Direito Tributário Internacional pela Wirtschaftsuniversität Wien (WU). Advogado. *E-mail*: roberto@maneira.adv.br.

Resumo

O agronegócio brasileiro ocupa posição central na economia nacional, sendo os insumos agropecuários – fertilizantes, defensivos, sementes, rações e máquinas – elementos estratégicos para a competitividade e a segurança alimentar do país. O presente artigo examina o regime tributário aplicável a esses insumos em dois momentos: o regime pré-Reforma Tributária, marcado pela desoneração ampla via ICMS (Convênio ICMS n. 100/1997), IPI (alíquota zero) e PIS/Cofins (alíquota zero e crédito presumido); e o regime pós-Reforma, inaugurado pela EC n. 132/2023 e regulamentado pela LC n. 214/2025, que substituiu a isenção integral pela redução de 60% das alíquotas de CBS e IBS sobre os insumos taxativamente listados no Anexo IX. O artigo analisa, ainda, o julgamento das ADIs n. 5.553 e n. 7.755 no STF, que questionam a constitucionalidade dos benefícios fiscais a agrodefensivos. Na sequência, realiza-se estudo de Direito Comparado à luz

das recomendações da OCDE e dos sistemas tributários da Austrália, Índia e México, evidenciando que o Brasil mantém parcial alinhamento com a prática internacional, mas se distancia da tendência global de condicionar reduções tributárias a critérios de sustentabilidade ambiental e eficiência produtiva. Por fim, o artigo aponta dois riscos específicos do modelo brasileiro: (i) a possibilidade de descompasso entre a lista taxativa do Anexo IX e a realidade econômica; e (ii) o incentivo indireto à importação de defensivos acabados em detrimento da produção nacional.

Palavras-chave: insumos agropecuários, reforma tributária, IBS, CBS, direito comparado, sustentabilidade fiscal, agrodefensivos, segurança alimentar.

Abstract

Brazilian agribusiness plays a central role in the national economy, with agricultural inputs – fertilizers, pesticides, seeds, animal feed, and machinery – being strategic elements for the sector's competitiveness and for national food security. This article examines the tax treatment of agricultural inputs in two distinct moments: the pre-Tax Reform regime, characterized by broad tax exemptions under the ICMS state VAT (ICMS Agreement No. 100/97), the Industrialized Products Tax (IPI at zero rate), and the Social Contributions (PIS/Cofins at zero rate and presumed credits); and the post-Reform regime introduced by Constitutional Amendment No. 132/2023 and regulated by Complementary Law No. 214/2025, which replaced full exemption with a 60% rate reduction on IBS and CBS levied on inputs exhaustively listed in Annex IX of the statute. The article also addresses the ongoing Supreme Court proceedings (ADIs No. 5,553 and 7,755), which challenge the constitutionality of fiscal incentives for agrochemicals. A comparative law analysis is then conducted in light of OECD recommendations and the tax systems of Australia, India, and Mexico, revealing that Brazil is partially aligned with international practice but diverges from the global trend of conditioning tax reductions on environmental sustainability and productive efficiency criteria. Finally, the article identifies two specific risks inherent to the Brazilian model: (i) the potential mismatch between the exhaustive list in Annex IX and evolving

economic reality, and (ii) the indirect incentive to import finished agrochemicals rather than acquiring domestically produced ones.

Keywords: agricultural inputs, tax reform, IBS, CBS, comparative law, fiscal sustainability, agrochemicals, food security.

Introdução

O agronegócio brasileiro se consolidou como um dos pilares da economia nacional, representando parcela significativa do PIB brasileiro[1], das exportações brasileiras[2] e da geração de empregos[3]. Além disso, é inegável a importância estratégica do agronegócio brasileiro para a garantia da segurança alimentar brasileira.

Neste contexto, os insumos agroindustriais, compreendidos como os bens e serviços utilizados direta ou indiretamente na produção agropecuária e agroindustrial, desempenham papel essencial para assegurar elevados níveis de produção e competitividade do agronegócio brasileiro.

Os insumos agroindustriais englobam uma ampla gama de produtos e serviços essenciais ao processo produtivo no campo e na agroindústria. Incluem-se, entre outros: fertilizantes, defensivos, sementes, rações, máquinas e tecnologias aplicadas à produção. A relevância desses insumos está diretamente ligada ao aumento da produtividade, ao uso sustentável dos recursos naturais e à modernização das práticas agrícolas.

Na sua ausência, o setor enfrentaria sérias limitações para alcançar a competitividade exigida pelos mercados interno e externo. Por outro lado, não se pode ignorar que o uso de determinados insumos agroindustriais – como é o caso do agrodefensivos (também chamados pejorativamente de “agrotóxicos”) – podem suscitar preocupações de natureza ambiental.

Diante desse cenário é que se coloca o debate sobre o papel a ser desempenhado pelo Direito Tributário: deve o sistema tributário – especialmente os tributos incidentes sobre o consumo – estimular ou desestimular o uso de insumos agroindustriais? Caberia ao sistema tributário desestimular o uso de agrodefensivos com base em uma presunção geral de

nocividade ao meio ambiente e de necessidade de internalização dos custos ambientes por parte do poluidor (princípio do poluidor-pagador[4])? Ou caberia aos órgãos regulatórios o controle específico de insumos nocivos ao meio ambiente?

É diante desses questionamentos que se coloca a necessidade de analisarmos a política brasileira de tributação de insumos agroindustriais, no regime atual e, especialmente, naquele inaugurado pela EC n. 132/2023 ("Reforma Tributária").

Após delinear a política tributária brasileira, a finalidade do presente artigo é compará-la com a política recomendada pela OCDE e adotada por outros países relativa à tributação de insumos agropecuários.

Para fins de comparação, foram selecionados os sistemas tributários dos seguintes países: Austrália, Índia e México. A escolha dos referidos países levou em consideração o fato de serem países relevantes no mercado internacional e que, ao mesmo tempo, possuem níveis distintos de desenvolvimento e políticas igualmente diferentes no tocante à tributação dos insumos agropecuários.

Na primeira seção, analisaremos o regime tributário dos insumos agropecuários anterior à Reforma Tributária (ainda vigente) passando, na segunda seção, para a análise do novo regime de incidência de IBS e CBS aos insumos agropecuários no contexto da Reforma Tributária, ocasião em que analisaremos tanto as inovações trazidas no plano jurídico pela Emenda Complementar n. 132/2023 quanto pela Lei Complementar n. 214/2025. Na terceira seção, passaremos à análise do tema no Direito Comparado, buscando verificar aproximações e distanciamentos com o contexto brasileiro. Na quarta seção, serão feitas críticas às normas brasileiras a partir da análise realizada em Direito Comparado. Por fim, apresentaremos as nossas breves conclusões.

1. O regime jurídico pré-Reforma Tributária aplicável aos insumos agropecuários

1.1. ICMS: benefícios fiscais do Convênio ICMS n. 100/1997

A incidência de tributos, como o ICMS, nos insumos agropecuários, eleva

substancialmente os custos de produção, tornando os produtos brasileiros menos competitivos no mercado global, principalmente pela falta de uniformidade nas legislações estaduais do ICMS que agrava essa situação, gerando assimetrias competitivas e entraves burocráticos para produtores rurais e agroindústrias que atuam em diferentes regiões.

A faculdade da seletividade pela essencialidade (inciso III, § 2º, art. 155, da Constituição Federal), sob a ótica dos interesses coletivos, permitiu que os Estados e o Distrito Federal recorressem à desoneração fiscal de insumos agrícolas como mecanismo para a redução dos seus custos de produção e, consequentemente, dos preços finais dos alimentos aos consumidores.

Com a finalidade de reduzir os impactos da tributação pelo ICMS sobre os insumos agropecuários, os Estados e o Distrito Federal celebraram, junto ao Confaz, o Convênio ICMS n. 100/1997.

O referido convênio se destaca por conceder isenções e reduções da base de cálculo para uma vasta gama de insumos agrícolas, como defensivos, fertilizantes e sementes, visando a competitividade e o abastecimento alimentar. Mais especificamente o Convênio ICMS n. 100/1997 determina a redução em 60% da base de cálculo do ICMS nas saídas interestaduais de: (i) inseticidas, fungicidas, formicidas, herbicidas, parasiticidas, germicidas, acaricidas, nematicidas, raticidas, desfolhantes, dessecantes, espalhantes, adesivos, estimuladores e inibidores de crescimento (reguladores), vacinas, soros e medicamentos; (ii) rações para animais, concentrados, suplementos, aditivos, premix ou núcleo, fabricados pelas respectivas indústrias, devidamente registradas no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA; e (iii) semente genética e correlatas; e outros insumos em geral.

Neste ponto, já é possível constatar que o Convênio ICMS n. 100/1997 adota um conceito de insumo agropecuário que vai muito além de defensivos agrícolas – vulgos "agrotóxicos" – compreendendo, também, rações, complementos alimentares, vacinas, soros, medicamentos, sementes, dentre outros produtos.

Acrescenta-se que a cláusula segunda permite a redução em 30% da base de cálculo do ICMS nas saídas interestaduais para: (i) farelos e tortas de soja e de

canola, cascas e farelos de cascas de soja e de canola, sojas desativadas e seus farelos, quando destinados à alimentação animal ou ao emprego na fabricação de ração animal; (ii) milho, quando destinado a produtor, à cooperativa de produtores, à indústria de ração animal; e (iii) aveia e farelo de aveia, destinados à alimentação animal ou ao emprego na fabricação de ração animal.

Ademais, a cláusula terceira prevê que ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados a conceder às operações internas com os produtos relacionados nas cláusulas anteriores, redução da base de cálculo ou isenção do ICMS, observadas as respectivas condições para fruição do benefício. Por exemplo, em São Paulo, o art. 41 do Anexo I do RICMS/2000 trata das isenções internas para insumos agropecuários nos termos do Convênio n. 100/1997.

De acordo com a alteração promovida pelo Convênio ICMS n. 79/2025, o Convênio n. 100/1997 produzirá efeitos até 31 de dezembro de 2027.

Cabe destacar que o setor é isento do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (Decreto n. 2.006/2006) e, desde 2004, tem a alíquota da contribuição ao PIS/Cofins fixada em zero (Lei n. 10.925/2014), de modo que o ICMS é o principal tributo incidente sobre a comercialização de insumos agropecuários.

Contudo, apesar dos benefícios para o setor, a efetividade da isenção fiscal para o agronegócio na promoção do desenvolvimento regional e na geração de empregos tem sido questionada a respeito de sua a extensão desses benefícios fiscais para agrotóxicos, por exemplo, suscitando debates sobre a sustentabilidade e os potenciais danos ambientais e à saúde e levantando a questão se a finalidade constitucional de fomento à atividade agropecuária não poderia ser alcançada por outros meios menos impactantes. Este debate está sendo atualmente realizado junto ao Supremo Tribunal Federal, no âmbito do julgamento das ADIs n. 7.755 e n. 5.553, que serão analisadas mais adiante.

1.2. IPI: alíquota zero

No contexto do agronegócio, o Decreto n. 11.158/2022 aprovou a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), alinhada à

Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), estabelecendo alíquotas, em muitos casos a zero, para diversos insumos agropecuários, como forma de reduzir o custo de produção e estimular a competitividade do agronegócio brasileiro. Para o setor, destacam-se capítulos tradicionalmente associados a insumos e bens de capital, de acordo com a seletividade disposta no inciso I, § 3º, do art. 153 da Constituição Federal:

i) Cap. 12 (sementes e frutos oleaginosos): sementes para semeadura costumam receber tratamento favorecido, dada a essencialidade para a produção;

ii) Cap. 31 (fertilizantes/adubos): historicamente, vários códigos de fertilizantes aparecem com alíquota zero na TIPI, justamente pelo caráter insumo-essencial;

iii) Cap. 38 (produtos químicos diversos, inclusive defensivos/"agrotóxicos"): há posições com tratamentos favorecidos, mas a tributação pode variar conforme classificação específica, formulação e finalidade; e

iv) Cap. 84/85 (máquinas, aparelhos e partes): bens de capital agrícolas (semear, plantar, pulverizar, colher, irrigar) tendem a ter alíquotas reduzidas (alguns itens a zero, outros positivas), refletindo política industrial e de produtividade.

A prática de alíquota zero/isenções para insumos agrícolas reduz o custo de produção, incentiva a adoção de tecnologias (fertirrigação, sementes de alto desempenho, mecanização) e melhora a competitividade do agronegócio brasileiro no mercado internacional. Ao mesmo tempo, a política se mostra coerente com a seletividade do IPI conferida ao Poder Executivo para que itens essenciais recebem carga menor, enquanto bens supérfluos são mais onerados.

1.3. PIS e Cofins – alíquota zero e crédito presumido

1.3.1. O regime tributário da Lei n. 10.925/2004

Em relação às contribuições que incidem sobre a receita das empresas

integrantes do setor agropecuário (PIS e Cofins) nas sistemáticas cumulativa e não cumulativa, constata-se que a Lei n. 10.925/2004 reduziu a zero as alíquotas incidentes sobre a importação e a receita bruta de vendas no mercado interno dos seguintes produtos (art. 1º):

i) adubos ou fertilizantes e suas matérias-primas;

ii) defensivos agropecuários e suas matérias-primas;

iii) sementes e mudas destinadas à semeadura e ao plantio, e produtos de natureza biológica utilizados em sua produção;

iv) corretivo de solo de origem mineral;

v) determinados legumes (como feijão) e cereais (como arroz) e produtos da indústria de moagem; malte; amidos e féculas; inulina; glúten de trigo; e

vi) inoculantes agrícolas produzidos a partir de bactérias fixadoras de nitrogênio.

Houve, também, a concessão de crédito presumido (art. 8º) para as pessoas jurídicas, inclusive, cooperativas, que façam produção por meio da industrialização dos produtos de origem animal ou vegetal destinados à alimentação humana ou animal. A finalidade da concessão do crédito presumido foi assegurar a neutralidade fiscal na cadeia do agronegócio, em razão da permanência de resíduos tributários nas operações que deveriam ser devidamente neutralizados.

O objetivo principal desta política fiscal foi estimular a produção agropecuária e agroindustrial por meio da redução da carga tributária incidente sobre insumos essenciais, tornando o setor mais competitivo e sustentável pela diminuição dos custos de produção, aumento da margem de lucro, expansão da produção e integração das cadeias produtivas. Além disso, a política fiscal adotada contribuiu para neutralizar distorções tributárias e estimular a formalização de empresas e produtores rurais, fortalecendo a economia agrícola nacional.

A propósito, um dado histórico em torno da política brasileira sobre a tributação de insumos agrícolas é que a Lei n. 10.925/2004 foi o produto da

conversão da Medida Provisória n. 47/2004. Quando se revolve à exposição de motivos da referida medida provisória três temas estiveram em discussão e até hoje são objeto de discussão pelos Poderes Executivo e Legislativo.

O primeiro tema de debate diz respeito aos insumos que seriam alcançados pelos benefícios fiscais na legislação de PIS e Cofins. À época dos debates da Medida Provisória n. 164, de 2004 – a qual fora convertida na Lei n. 10.864/2004 –, foram discutidas diferentes medidas de natureza fiscal com os agentes do agronegócio brasileiro, com a participação, inclusive, da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB). Conclui-se, naquele momento, pela redução a zero das alíquotas incidentes exclusivamente sobre fertilizantes e defensivos agropecuários, suas matérias-primas, bem assim sementes para semeadura; e, em contrapartida, extinção do crédito presumido, atribuído à agroindústria e aos cerealistas, relativamente às aquisições feitas de pessoas físicas.

O segundo tema é decorrente do primeiro, porque o art. 1º da MP n. 164/2004 conferia alíquota zero para PIS e Cofins na importação e aquisição e fertilizantes e de defensivos agropecuários apenas para aqueles classificados no Capítulo 31 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI.

Uma das críticas efetuadas ao longo do processo de conversão da MP para a Lei n. 10.925/2004, que acabou estendendo a alíquota zero para outros insumos agroindustriais (ou seja: a alíquota zero deixou de se limitar apenas aos itens do capítulo 31 da TIPI), foi que, a despeito da tentativa de desonerar a cadeia agroindustrial, não teriam sido contemplados "outros insumos igualmente importantes e que, se não desonerados dessas contribuições de PIS/Pasep e Cofins, acabarão forçando um aumento no custo de produção dos produtos agropecuários, provocando todos os reflexos indesejáveis sobre os produtores e consumidores".

Daí por que restringir o benefício fiscal da alíquota zero a um rol mais reduzido de insumos não seria conveniente ou recomendável à cadeia produtiva, sendo necessária a inclusão de outros insumos agrícolas para desonerar o processo produtivo agropecuário.

O debate em torno da escolha de quais insumos devem ser desonerados na cadeia produtiva também se fez presente, conforme será demonstrado, na Lei Complementar n. 214/2025 (CBS e IBS), tendo em vista exatamente a razão da justificativa do presente artigo quanto ao rol taxativo instituído pelo Anexo IX que confere redução em 60% aos insumos agropecuários ali listados.

O terceiro é correlacionável ao segundo por uma questão econômica: se houve a redução da alíquota zero para insumos exclusivos ao capítulo 31 da TIPI, não seria necessário manter os créditos presumidos para determinados insumos, pois a existência desses dois instrumentos, como fora previsto pela Câmara dos Deputados anteriormente, implicaria perda de arrecadação na ordem histórica de R$ 2 bilhões e desatendendo a normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda, estar-se-ia diante de benefício fiscal explícito, o que colocaria em risco as exportações, porquanto dificilmente seria possível demonstrar na Organização Mundial do Comércio (OMC) que não se estaria diante de um subsídio às exportações, o que poderia ensejar questionamentos em face dos Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias celebrado e ratificado pelo Brasil.

Ao final, o crédito presumido foi mantido no art. 8º da Lei n. 10.925/2004, pois a sua revogação oneraria o processo produtivo agroindustrial e de comercialização da produção, majorando os preços dos alimentos e da cesta básica.

Por último, a quarta temática está no contexto de discussão difusa em torno da política fiscal brasileira sobre os insumos agroindustriais, já que, naquela época, a revogação dos créditos presumidos era vista, pelo Poder Executivo, como uma medida para evitar a perda arrecadatória. Passados mais de 20 anos da sua edição, a Lei n. 10.925/2004 fora colocada em xeque novamente pelo Poder Executivo pela revogação não dos créditos presumidos, mas da possibilidade de ressarcimento e compensação, instaurados pelos §§ 8º e 11 do art. 8º sob a fundamentação novamente de diminuírem a arrecadação e promover distorções econômicas.

1.3.2. A possibilidade de creditamento de gastos com insumos de fase agrícola

Em relação aos insumos agrícolas não se pode perder de vista a aprovação da Súmula n. 189 pela 3ª Turma da Câmara Superior de Recursos Fiscais do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), em 20 de junho de 2024, a qual consolidou avanço relevante no tratamento da não cumulatividade das contribuições ao PIS/Pasep e à Cofins.

O enunciado estabelece que os gastos com insumos da fase agrícola, denominados de "insumos do insumo", permitem o direito ao crédito das contribuições não cumulativas, reafirmando a integração entre as fases agrícola e industrial no processo produtivo agroindustrial[5].

Historicamente, a Receita Federal sustentava uma interpretação restritiva do conceito de insumo, baseada nas Instruções Normativas SRF n. 247/2002 e n. 404/2004, limitando o crédito aos bens incorporados diretamente ao produto final. Essa posição foi superada pelo Superior Tribunal de Justiça (REsp n. 1.221.170/PR – Tema 779), que fixou os critérios de essencialidade e relevância para definição de insumo, afastando os paralelos com as normas do IPI e do IRPJ.

O CARF, em sintonia com esse entendimento, desenvolveu uma linha jurisprudencial que reconheceu a fase agrícola como parte indissociável da cadeia produtiva, reconhecendo que os gastos essenciais e relevantes da fase agrícola, embora anteriores à industrialização, constituíam elementos estruturais e inseparáveis do processo produtivo global, de maneira que a negativa a tais créditos violaria o princípio da neutralidade fiscal e esvaziaria o sentido econômico da não cumulatividade.

A referida súmula é de aplicação obrigatória apenas no âmbito do tribunal administrativo, não sendo obrigatória para a Administração Tributária Federal, seja na sua atividade de fiscalização seja na sua função jurisdicional através das Delegacias de Julgamento. Ainda assim, a referida súmula contribui para a conformação do regime jurídico-tributária da contribuição ao PIS e da Cofins, ainda vigente, para os insumos agropecuários.

2. O regime jurídico-tributário dos insumos agropecuários na Reforma Tributária

Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 132/2023, houve uma ampla revisão constitucional relativa ao sistema tributário nacional com vistas à implementação da Reforma Tributária, pautada pela substituição dos tributos atualmente incidentes sobre o consumo pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

Neste contexto, conforme será demonstrado neste tópico, as operações com insumos agropecuários são tributadas pela CBS e pelo IBS, porém foram objeto de regime diferenciado, com redução de 60% das alíquotas dos referidos tributos, tendo o legislador complementar optado por listar taxativamente todos os insumos agropecuários objeto do regime diferenciado.

Em paralelo, ainda está pendente a conclusão do julgamento, pelo STF, da ADI n. 7.755 que tem por objeto justamente a análise da constitucionalidade da previsão constitucional deste regime diferenciado para insumos agropecuários.

2.1. A Emenda Constitucional n. 132/2023

2.1.1. O novo regime jurídico-tributário

A Reforma Tributária foi notadamente orientada pela tributação no destino, adoção de uma base imponível bastante ampla (bens, serviços e direitos) e concessão de créditos de forma igualmente ampla, assegurando-se a "não cumulatividade plena" para todos os contribuintes.

No entanto, a despeito da busca inicial pela maior uniformidade possível do regime tributário, diversos setores passaram a contar com regimes diferenciados, com redução de alíquota, enquanto outros passaram a estar submetidos a um regime específico de apuração e incidência de CBS e IBS devidos às suas particularidades (e.g., serviços financeiros).

No tocante às operações compreendidas no setor agropecuário, a EC n. 132/2023 previu, no seu art. 9º, § 1º, a aplicação do regime diferenciado de redução de alíquotas para "alimentos destinados ao consumo humano" (inciso VIII), "produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais *in natura* (inciso X) e "insumos agropecuários e aquícolas" (inciso XI)[6]. Ao regulamentar o tema, a LC n. 214/2025 reproduziu a mesma diretriz no seu art. 128[7].

Conforme o parecer de plenário da PEC n. 45-A/2019, posteriormente convertida na Emenda Constitucional n. 132/2023, os regimes diferenciados autorizam redução de 60% das alíquotas para setores que desempenham papel estratégico ou que possuam elasticidade baixa de repasse de custos, como o caso da agricultura, essencial para segurança alimentar e estabilidade de preços[8].

O interessante é que PEC n. 45-A/2019 também fez menção às Emendas apresentadas originalmente à PEC n. 228/2004, a qual originalmente propunha uma Reforma Tributária, mais especificamente quanto à tributação do ICMS, que terá alíquotas uniformes em todo o Território Nacional, em número máximo de cinco, cobradas no Estado de origem, aprovadas por Resolução do Senado Federal.

No Anexo I da PEC n. 45-A/2019, há uma menção expressa à proposta do Deputado Sandro Mabel, constante da Emenda n. 07/2004 à PEC n. 228/2004 que antecede esse raciocínio da redução da alíquota para insumos agropecuários e se infere que serviu de inspiração para a atual modelagem do regime diferenciado. O texto propunha imunidade de ICMS nas operações internas com insumos agropecuários, máquinas, implementos agrícolas e bens de capital adquiridos por produtores rurais, assegurando o aproveitamento de créditos tributários e eliminando o acúmulo nas contas gráficas do imposto[9].

A justificativa parlamentar destacava que a medida visava manter a desoneração da produção rural e industrial brasileira, favorecendo a integração entre as atividades primárias e secundárias da cadeia agroindustrial. Além disso, o racional era de que a política tributária reduziria o custo dos alimentos e aumentaria a competitividade das exportações, evitando que o tributo se transformasse em custo irrecuperável, sobretudo no transporte vinculado à exportação; preocupação que, no atual modelo, é absorvida pela regra de crédito integral e pela aplicação da redução de 60%.

No entanto, constata-se que a concessão de regimes fiscais favoráveis à aquisição de insumos agropecuários, especialmente agrodefensivos, vem sendo questionada sob a ótica tanto do regime tributário pré-Reforma quanto do regime pós-Reforma Tributária por violação a diversos direitos e garantias

constitucionais, como é o caso do direito à saúde e ao meio ambiente equilibrado.

2.1.2. As ADIs n. 5.553 e n. 7.755

As partes autoras das ADIs n. 5.553 e n. 7.755 buscaram a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro que previram tratamento fiscal favorecido para operações envolvendo a aquisição de insumos agropecuários.

As alegações aduzidas pelas partes autoras consistiram na afirmação de que o uso de agrodefensivos era incompatível com o direito ao meio ambiente equilibrado (art. 170, inciso VI e art. 225, *caput*, da CF/1988), o direito à saúde (art. 196 da CF/1988) e com o princípio da seletividade tributária (art. 155, § 2º, inciso III, da CF/1988), bem como de outros subprincípios envolvidos, como, por exemplo, os princípios da "precaução ambiental", do "poluidor-pagador", da "seletividade ambiental" e da "responsabilidade intergeracional".

Por um lado, na ADI n. 5.553, o Partido Socialista (PSOL) buscou a declaração de inconstitucionalidade (i) das cláusulas 1ª a 3ª do Convênio ICMS n. 100/1997, e (ii) de dispositivos da legislação do IPI que reduzem a zero a alíquota sobre determinados insumos agropecuários.

Por outro lado, na ADI n. 7.755, o Partido Verde (PV) busca a declaração de inconstitucionalidade (i) das cláusulas 1ª a 3ª do Convênio ICMS n. 100/1997 (mesmo objeto da ADI n. 5.553), bem como (ii) do art. 9º, § 1º, inciso XI da EC n. 132/2023, sendo a primeira ADI proposta para questionar dispositivos que compõem a reforma tributária.

Ambos os casos estão sendo julgados conjuntamente, sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, que apresentou voto no sentido de declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos apontados, inclusive do art. 9º, § 1º, inciso XI, da EC n. 132/2023, que prevê regime diferenciado com a redução de alíquota em 60% para operações com insumos agropecuários.

De acordo com o voto do Ministro Edson Fachin, as normas tributárias, em sua função indutora, devem ser instrumentalizadas em favor da proteção ambiental, o que não estaria a ocorrer no caso das normas que preveem

tratamento tributário favorecido para agrotóxicos. Neste sentido, entende que, em observância ao princípio da seletividade ambiental, cumpriria ao sistema tributário promover a desoneração fiscal de produtos na medida em que menor fosse a sua lesividade ao meio ambiente e, na via oposta, tributar de forma mais severa produtos mais lesivos ao meio ambiente.

Em relação ao argumento de redução de preços de alimentos, o Ministro Edson Fachin ponderou que a maior parte dos agrodefensivos são utilizados nas culturas de soja, milho, cana-de-açúcar e algodão, *commodities* internacionais sujeitas a preços de cotação e que não teriam volatilidade em função da redução dos custos de produção.

Como contraponto, diversos setores ligados ao agronegócio vêm se manifestando, em *amicus curiae*, contrariamente às alegações formuladas pelos partidos políticos, defendendo os seguintes argumentos:

i) Apenas uma parte dos insumos agropecuários corresponde a defensivos agrícolas ("agrotóxicos") e, mesmo em relação a esta parcela, há um rigoroso controle pelas agências competentes (Anvisa e Ibama) que, em conjunto com o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), assegurariam a segurança dos agrodefensivos para o meio ambiente e saúde pública;

ii) Impossibilidade de análise dos efeitos adversos dos agrodefensivos de forma genérica, na medida em que este conceito compreenderia substâncias de teor totalmente distinto;

iii) Inaplicabilidade do princípio da seletividade à CBS e ao IBS, razão pela qual não se poderia declarar a inconstitucionalidade do art. 9º, § 1º, inciso XI, da EC n. 132/2023;

iv) Os benefícios fiscais de ICMS e IPI concedidos e o regime diferenciado no âmbito da CBS e do IBS atenderiam à finalidade de redução de custos de produção no setor agropecuário e, consequentemente, os preços praticados na venda de alimentos à população; e

v) Incentivo indireto à aquisição de defensivos agrícolas em mercado ilegal e desregulamentado, no caso de declaração de inconstitucionalidade dos benefícios fiscais de ICMS e IPI, bem como do regime diferenciado aplicável

à CBS e ao IBS.

Conforme se depreende da presente exposição, há uma forte tensão no Brasil em relação ao papel à função indutora/extrafiscal das normas tributárias no tocante à política de incentivo ou desincentivo ao uso de agrodefensivos. Após a implementação da Reforma Tributária, a nova política fiscal substituiu a desoneração integral pela redução de alíquota em 60% dos tributos incidentes sobre insumos agropecuários, denotando uma mudança de postura do país.

O Ministro André Mendonça proferiu voto no sentido de declarar a inconstitucionalidade dos benefícios fiscais de ICMS e IPI, resguardando, no entanto, a constitucionalidade do regime diferenciado aplicáveis aos insumos agropecuários previstos na Reforma Tributária[10].

Posteriormente, em dezembro de 2025, ambas as ações foram julgadas improcedentes pelo STF, nos termos do voto de divergência elaborado pelo Ministro Cristiano Zanin.

Na ocasião, prevaleceu o entendimento de que "a desoneração de agrotóxicos não visa estimular ou desestimular seu consumo, mas sim reduzir os custos de produção alimentar, evitar aumentos de preços para consumidores e manter a competitividade agrícola do país", e que seria agravado por dois fatores: (i) a demanda inelástica por agrodefensivos em que mesmo diante do aumento no preço do produto, não haveria redução do seu consumo e (ii) a dificuldade de se encontrar substitutos para o controle efetivo de pragas, "sendo que sua não utilização causaria uma redução de até 50% na produção agrícola e a necessidade de dobrar a área cultivada".

Em relação à Reforma Tributária, a Suprema Corte firmou o entendimento de que a Emenda Constitucional n. 132/2023 nunca teve por finalidade estimular ou desestimular o uso de agrodefensivos, tampouco estabelecer que a CBS e o IBS seriam norteados pelos princípios da essencialidade ou seletividade.

Neste contexto, o STF entendeu que inexistiria qualquer ofensa a cláusulas pétreas, relativas à proteção à saúde e ao meio ambiente, concluindo pela constitucionalidade, seja sob a o regime atual seja à luz da reforma tributária,

da concessão de benefícios fiscais para agrodefensivos, desde que observados todos os requisitos previstos na legislação aplicável.

Conforme demonstraremos mais adiante, a finalidade de se assegurar custos de produção reduzidos – razão de decidir do STF – é motivação comum a diversos ordenamentos jurídicos que preveem a isenção total ou completa de insumos agropecuários (dentre os quais, os agrodefensivos).

Portanto, esta é justificativa legítima para amparar a política brasileira de concessão de benefícios fiscais ou, no contexto da Reforma Tributária, do tratamento fiscal favorecido a tais insumos, assumindo, evidentemente, que existam meios para que seja realizado o rígido controle de qualidade dos agrodefensivos, tais como órgãos administrativos e de controle técnico.

2.2. A Lei Complementar n. 214/2025

No tocante aos insumos agropecuários e aquícolas, a LC n. 214/2025 disciplinou o regime tributário aplicável através do seu art. 138, em cujo *caput* previu a redução em 60% das alíquotas da CBS e do IBS incidentes sobre o fornecimento dos insumos relacionados no seu Anexo IX.

Neste ponto, constata-se que o legislador complementar optou pela listagem taxativa de todos os insumos agropecuários que poderiam se sujeitar ao regime diferenciado de redução de alíquotas. Analisando-se o Anexo IX da Lei, observa-se a listagem de 35 categorias de produtos, com as respectivas nomenclaturas comuns (NCM).

Em particular, a construção do Anexo IX foi o resultado de um processo legislativo intenso, caracterizado pela apresentação de emendas plenárias ao PLP n. 68/2024, com o objetivo de ajustar a abrangência do regime de neutralidade setorial do setor agroindustrial. Dentre as proposições, destacam-se as Emendas n. 167[11], n. 684[12], n. 470[13], n. 392[14] e n. 129[15], sendo a análise comparativa entre essas emendas e o texto final da LC n. 214/2025 que permite identificar o grau de acolhimento legislativo, conforme a Tabela 1 (Anexo).

A análise evidencia que o núcleo substantivo do Anexo IX decorre principalmente das Emendas n. 167 e n. 129. A primeira estruturou a ampliação material do rol de insumos e serviços desonerados e inspirou o § 10

do art.133, o qual estabelece um mecanismo de governança regulatória compartilhada entre o Ministério da Fazenda, o Comitê Gestor do IBS e o MAPA, com revisões a cada 120 dias. Essa solução conciliou a flexibilidade técnica reivindicada pelo setor com a necessidade de controle fiscal e transparência, típica de um IVA moderno e neutro.

As demais proposições (684, 470 e 392) foram rejeitadas por razões estruturais. A Emenda n. 684 conflitaria com a temporalidade do fato gerador e com o princípio da simetria entre débito e crédito; a Emenda n. 470 romperia a neutralidade tributária ao introduzir distinções por elementos de toxicidade dos insumos; e a Emenda n. 392 contrariava o equilíbrio arrecadatório da reforma, ao prever isenção total, embora estivesse em consonância com a justificativa à época do Deputado Sandro Mabel na Emenda n. 07/2004 à PEC n. 228/2004.

O exame comparativo das emendas evidencia que a LC n. 214/2025 absorveu seletivamente as contribuições parlamentares, adotando uma postura de neutralidade, em especial ao § 10 do art. 133 que materializa, controladamente, o espírito da Emenda n. 167, conferindo ao regime dos insumos agropecuários uma capacidade adaptativa contínua em torno de quais itens serão eleitos pelo órgão regulador como passíveis de sujeição ao regime diferenciado.

Embora seja louvável a notória segurança jurídica trazida pela adoção de uma lista taxativa, esta técnica traz, como principal aspecto negativo, a possibilidade de descompasso entre os itens incluídos na lista e outros produtos que, conquanto sejam importantes insumos, não venham a constar na alíquota, sujeitando-se às alíquotas gerais, sem quaisquer reduções.

Para reduzir os efeitos negativos dessa situação, a própria Lei Complementar trouxe, no § 10 do art. 138, a previsão de revisões periódicas – a cada 120 dias – do Anexo IX pelo Ministério da Fazenda e o Comitê Gestor do IBS, ouvido o Ministério da Agricultura e Pecuária, "tão somente para a inclusão de insumos de que trata o *caput* deste artigo que sirvam às mesmas finalidades daqueles já contempladas e de produtos destinos ao uso exclusivo para a fabricação de defensivos agropecuários".

Embora esse mecanismo de atualização seja bastante eficaz, ele não elimina por completo eventual descompassos entre os produtos usados como insumos agropecuários – devidamente aprovados e controlados pelos órgãos competentes (Anvisa, Ibama e MAPA) – e aqueles listados. Ademais, o MAPA é um ator meramente opinativo, cabendo, de todo modo, apenas ao Ministério da Fazenda e o Comitê Gestor a decisão quanto a quais produtos incluir na lista.

Ou seja: embora haja a obrigação de atualização da lista, não há certeza quanto à sua efetividade em relação a todos os insumos agropecuários relevantes. Além disso, o prazo de 120 dias revela-se demasiadamente longo considerando a necessária neutralidade buscada pela norma em relação à possível importação de insumos agropecuários acabados, conforme será analisado em maiores detalhes adiante.

Outro aspecto interessante a respeito do regime aplicável aos insumos agropecuários refere-se à aplicação da regra de diferimento em operações de fornecimento no mercado interno para outro contribuinte sujeito ao regime regular ou produtor rural não contribuinte, devendo o mesmo tratamento ser aplicado na hipótese de importação. O regime de diferimento deixa, no entanto, de ser aplicado caso o insumo agropecuário ou o produto dele resultante não esteja sujeito ao regime de diferimento, seja não tributado (e.g., isenção), e nas hipóteses em que a operação não esteja acobertada por documento fiscal. O recolhimento da CBS e do IBS diferidos será efetuado pelo contribuinte que encerrar a etapa de diferimento.

Feito o delineamento do regime brasileiro de tributação do consumo de insumos agropecuários, vejamos, na sequência, o tratamento fiscal que lhe é conferido pelo Direito Comparado.

3. A tributação dos insumos agropecuários no Direito Comparado

A tributação de insumos agropecuários, em especial fertilizantes e pesticidas, constitui tema de relevância jurídica e econômica central no debate contemporâneo sobre sustentabilidade fiscal e ambiental.

Na sequência, demonstraremos como o tema é abordado, primeiramente,

pelos países membros da OCDE e, posteriormente, à luz da legislação tributária dos seguintes países: (i) Austrália; (ii) Índia; e (iii) México.

3.1. OCDE

No relatório Taxação na Agricultura (2020), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) analisou como diferentes países tributam as atividades agropecuárias, evidenciando a importância de ajustar a política de impostos para equilibrar a eficiência na produção, a neutralidade do imposto e a redução dos impactos negativos no meio ambiente.

Segundo a OCDE, a aplicação diferenciada do imposto sobre valor agregado (IVA) e demais tributos sobre insumos agropecuários afeta diretamente a competitividade, a neutralidade fiscal e a sustentabilidade do setor. Na União Europeia e em países membros da OCDE, observam-se regimes amplamente diferenciados de tributação sobre fertilizantes e pesticidas – variando desde isenções totais até alíquotas reduzidas – que têm como objetivo compensar a volatilidade da renda agrícola, incentivar a inovação e mitigar externalidades ambientais negativas (princípio do poluidor-pagador)[16].

Neste sentido, a OCDE e os Estados-membros da União Europeia aplicam, em média, alíquotas de IVA inferiores às vigentes para bens de consumo final, refletindo a política de evitar onerar etapas intermediárias da cadeia agroprodutiva[17].

Essa diferenciação é justificada pelo princípio da neutralidade e pela necessidade de evitar o acúmulo de créditos tributários não recuperáveis em atividades cuja margem de valor agregado é reduzida. Em termos jurídicos, tais concessões se enquadram na categoria de *tax expenditures*, isto é, gastos tributários que correspondem à renúncia de receita em prol de finalidades econômicas ou ambientais específicas[18]. A OCDE reconhece, contudo, que muitos desses benefícios foram instituídos há décadas e raramente revisitados, resultando em distorções e assimetrias entre países e setores.

A análise normativa da OCDE ressalta que os regimes de isenção ou redução de IVA sobre fertilizantes e pesticidas podem ter efeitos controvertidos. Por um

lado, o tratamento fiscal favorecido a esta classe de insumos promove a redução de custos de produção e aumenta a competitividade agrícola dos países; de outro, podem gerar incentivos contrários às metas de sustentabilidade ambiental, ao desestimular a eficiência no uso de insumos químicos[19]. Por essa razão, diversas jurisdições vêm substituindo isenções amplas por instrumentos de específicos de tributação, segundo os quais a tributação é graduada conforme o teor de nutrientes ou o potencial poluidor dos produtos.

No caso dos pesticidas, o relatório destaca experiências positivas em países como Noruega e Dinamarca, onde a tributação diferenciada segundo o risco ambiental resultou na redução significativa do uso de substâncias de maior toxicidade[20]. Essa estrutura progressiva demonstra que a tributação ambiental pode ser um instrumento eficiente quando aliada a políticas de monitoramento e reavaliação periódica, em contraste com modelos meramente arrecadatórios. De modo semelhante, as experiências de impostos sobre fertilizantes em países como Finlândia e França indicam que a eficácia desses tributos depende da calibragem da alíquota e da existência de incentivos paralelos à adoção de práticas agrícolas sustentáveis[21].

Sob a ótica jurídica comparada, o modelo preconizado pela OCDE propõe a integração entre tributação sobre o consumo (IVA) e tributação ambiental, substituindo subsídios implícitos por mecanismos de incentivo à inovação e à sustentabilidade. O tratamento tributário de insumos agrícolas deve, portanto, ser desenhado de forma a preservar a neutralidade econômica, assegurar a coerência com políticas ambientais e garantir que as renúncias fiscais estejam sujeitas a revisão periódica[22].

Em conclusão, a OCDE entende que a tributação de insumos, fertilizantes e pesticidas deve transitar de uma lógica de desoneração setorial para uma abordagem baseada em eficiência e sustentabilidade. Isso implica compatibilizar o princípio da capacidade contributiva com o princípio do poluidor-pagador, equilibrando o direito de produzir com a obrigação de internalizar os custos ambientais. A revisão jurídica desses regimes, conforme recomenda a Organização, deve buscar reduzir os *tax expenditures* ineficientes e promover uma tributação seletiva, transparente e tecnicamente fundamentada,

capaz de alinhar competitividade agrícola e proteção ambiental sob um marco de governança fiscal moderna e sustentável.

À luz dessas constatações, a OCDE, em síntese, apresenta um regime tributário robusto para repensar a política tributária agrícola, demonstrando que a integração entre instrumentos fiscais e objetivos de sustentabilidade é condição necessária para o desenvolvimento de sistemas tributários modernos, equitativos e ambientalmente responsáveis.

A título de exposição, em estudos empíricos, Nam, Parsche, Radulescu e Schöpe mostram que a tributação diferenciada de insumos pode criar distorções de competitividade dentro da União Europeia, já que os custos ambientais internalizados em um país não se refletem nos preços dos concorrentes externos[23]. Em contraste, Finger e Pedersen analisam experiências mais recentes e sustentam que tributos sobre insumos, quando bem calibrados e redistribuídos, podem aumentar a eficiência ambiental sem comprometer a renda agrícola[24].

Na sequência, serão analisados os sistemas tributários de países como Austrália, Índia e México por serem concorrentes parciais do Brasil no setor do agronegócio. A Índia se destaca como competidora no fornecimento de insumos e na exportação de produtos agrícolas de base, além de expandir seu papel em biotecnologia e fertilizantes[25]. Por sua vez, o México rivaliza em segmentos de frutas, hortaliças e produtos de alto valor agregado, mas mantém complementaridade em *commodities*[26]. Já a Austrália apresenta competição direta em grãos, carnes e fibras, especialmente nos mercados asiáticos[27].

Conquanto compartilhem características de países agroexportadores, esses três países configuram uma concorrência seletiva e segmentada, conforme se verifica pelos respectivos sistemas tributários.

3.2. Austrália

A política tributária australiana, consolidada pelo *A New Tax System (Goods and Services Tax) Act 1999 (Cth)*, estabelece um imposto sobre bens e serviços (*Goods and Services Tax – GST*) de natureza não cumulativa e ampla base de incidência[28]. Nos termos da seção 9-75 do referido diploma, o imposto

corresponde a 10% do valor da operação tributável[29], abrangendo a maioria das transações de bens e serviços realizados no território nacional australiano.

No tocante ao setor agropecuário, o ordenamento australiano não estabelece qualquer política de redução de alíquota para insumos, pesticidas ou fertilizantes, o que se revela bastante coerente com o GST australiano que conta com uma base ampla, alíquotas uniformes e com poucos regimes diferenciados.

Esses produtos são enquadrados como mercadorias de uso produtivo e não como *food* ou *food ingredients*, de modo que não se beneficiam das isenções previstas para alimentos. Conforme a Divisão 38 do *GST Act*[30], os chamados *GST-free supplies* limitam-se, essencialmente, a alimentos básicos, educação, saúde, exportações e determinadas operações com terras rurais (*farmland*).

A definição de *food*, disposta na seção 38-4[31], abrange apenas bens destinados ao consumo humano ou seus ingredientes, incluindo bebidas e condimentos, mas exclui expressamente produtos como grãos não processados, animais vivos e plantas em cultivo. Tal delimitação normativa mostra que insumos agrícolas, fertilizantes e agroquímicos não se enquadram na categoria de "food" nem gozam de tratamento favorecido em termos de redução de alíquota.

Essa opção legislativa reflete uma concepção de política fiscal voltada à neutralidade e eficiência arrecadatória, sem subsídios indiretos ao setor primário via desoneração do consumo intermediário. O tratamento uniforme de 10% assegura previsibilidade tributária e reduz complexidades administrativas, mas também revela ausência de incentivo fiscal específico à agricultura quanto aos insumos produtivos.

3.3. Índia

O regime do *Goods and Services Tax* (GST) na Índia constitui uma das reformas fiscais mais relevantes da história recente do país, introduzido oficialmente em 1º de julho de 2017 a partir da *One Hundred and First Amendment to the Constitution of India*[32].

O novo sistema buscou unificar e simplificar a complexa estrutura tributária indiana, anteriormente composta por múltiplos impostos federais e estaduais,

mediante a criação de um modelo dual de tributação sobre bens e serviços. A implementação simultânea do *Central Goods and Services Tax* (CGST), do *State Goods and Services Tax* (SGST) e do *Integrated Goods and Services Tax* (IGST) conferiu coerência ao federalismo fiscal indiano, mantendo a repartição de competências entre União e Estados, mas com base em um tributo de natureza predominantemente não cumulativa e pautado no princípio do destino. Com efeito, após a sua reforma tributária, a Índia adotou o chamado "IVA-Dual", à semelhança do Brasil.

No âmbito jurídico-tributário, o GST é regido por um conjunto de leis complementares que definem a aplicação das alíquotas conforme a natureza da operação. O CGST e o SGST incidem sobre transações internas dentro de um mesmo Estado, sendo partilhados entre o governo central e estadual.

A recente *Notification n. 9/2025-Central Tax (Rate)*[33], publicada pelo *Ministry of Finance (Department of Revenue)* da Índia em 17 de setembro de 2025, representa um marco relevante na reestruturação do regime de tributação indireta aplicado aos insumos agrícolas, pesticidas e fertilizantes.

Editada com fundamento nos arts. 9º, § 1º, e 15, § 5º, do *Central Goods and Services Tax Act, 2017 (Act 12 of 2017)*, a medida revogou integralmente a notificação anterior n. 1/2017, consolidando uma nova matriz de alíquotas incidentes sobre as operações internas (*intra-State supplies*) de bens agrícolas e industriais. Essa reformulação faz parte de um processo de simplificação do sistema indiano de *Goods and Services Tax (GST)* e de alinhamento às metas de segurança alimentar, sustentabilidade ambiental e eficiência fiscal.

A publicação desse novo regramento ocorreu em consonância com as deliberações da 56ª reunião do *GST Council*, realizada em 3 de setembro de 2025, na qual foi aprovada a reconfiguração da estrutura de alíquotas do tributo. O Conselho decidiu pela adoção de um sistema de duas faixas principais, de 5% e 18%, em substituição às alíquotas intermediárias de 12% e 28%, mantendo apenas uma incidência de 40% para bens classificados como alto luxo. Essa simplificação tem o propósito de reduzir a complexidade tributária, corrigir distorções históricas de cumulatividade e promover neutralidade econômica entre setores, com destaque para o segmento

agropecuário.

No campo específico dos insumos agrícolas, a *Notification n. 9/2025-Central Tax (Rate)* reafirma a essencialidade dos fertilizantes e defensivos agrícolas para a política de desenvolvimento rural e segurança alimentar do país.

Os fertilizantes de natureza animal, vegetal, mineral ou química foram incluídos no *Schedule I*, sujeitos à alíquota de 2,5% do imposto central, o que, somado ao tributo estadual, corresponde a um encargo efetivo de 5%. Estão abrangidos os produtos classificados nos códigos 3101 a 3105 da Tarifa Aduaneira, que compreendem fertilizantes orgânicos, nitrogenados, fosfatados e potássicos, bem como misturas NPK. A opção por alíquota reduzida revela a intenção de desonerar insumos que compõem a base de custos da produção agrícola, garantindo maior competitividade ao produtor rural e coadunando-se com a diretriz constitucional de fomento à atividade primária.

Quanto aos pesticidas e bioinsumos, o anexo da notificação insere os produtos enquadrados no código 3808, estabelecendo a mesma alíquota de 2,5%. Dentre os beneficiados, destacam-se microrganismos e substâncias de origem biológica como *Bacillus thuringiensis*, *Trichoderma harzianum*, *Pseudomonas fluorescens* e extratos de neem, os quais integram o rol de biopesticidas reconhecidos pelo *Fertilizer Control Order, 1985*. Ao privilegiar tais produtos com tributação reduzida, a política fiscal indiana avança na promoção de práticas agrícolas sustentáveis e no incentivo à substituição de defensivos químicos de maior impacto ambiental.

Esse alinhamento entre política tributária e sustentabilidade reflete o compromisso do país com as metas do *National Mission on Sustainable Agriculture*, além de aproximar o modelo indiano das diretrizes da OCDE quanto ao uso de instrumentos fiscais para indução ambiental positiva.

Em síntese, o redesenho do GST indiano – consolidado pela *Notification n. 9/2025-Central Tax (Rate)* e pelas resoluções da 56ª reunião do *GST Council* – representa uma modernização do sistema tributário sobre insumos agrícolas, pesticidas e fertilizantes. A redução de alíquotas para 5% e a simplificação estrutural das faixas de tributação revelam o esforço governamental em equilibrar eficiência fiscal, neutralidade econômica e sustentabilidade

ambiental. Tais medidas reforçam o papel da tributação como instrumento de política pública, demonstrando que o sistema fiscal pode servir não apenas à arrecadação, mas também à promoção de uma agricultura mais produtiva, limpa e equitativa.

3.4. México

O art. 2º-A, inciso I, alínea *f*, da *Ley del Impuesto al Valor Agregado* estabelece a aplicação da alíquota zero do imposto sobre valor agregado às operações que envolvam a alienação de fertilizantes, pesticidas, herbicidas e fungicidas destinados ao uso na agricultura ou na pecuária[34].

Essa previsão normativa não exclui a incidência do tributo, mas reduz a carga tributária de forma a mitigar distorções e evitar que o imposto se torne um custo econômico incorporado ao preço dos produtos agrícolas.

A adoção da alíquota zero sobre insumos agrícolas tem fundamento na política fiscal mexicana sob o fato de que o setor agropecuário desempenha papel estratégico para a segurança alimentar, o equilíbrio da balança comercial e o desenvolvimento regional.

Essa técnica é amplamente recomendada por organismos internacionais como a OCDE e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), que a consideram um instrumento de neutralidade e de correção de externalidades fiscais no setor primário.

4. Críticas ao desenho normativo brasileiro

4.1. O potencial descompasso brasileiro com a prática internacional

A tributação dos insumos agropecuários no Brasil sempre foi marcada por uma tensão entre o objetivo arrecadatório e o papel estratégico da agricultura para a segurança alimentar e o fomento ao desenvolvimento econômico e às exportações, contribuinte para o saldo positivo da balança comercial brasileira.

Desde a edição da Lei n. 10.925/2004, que reduziu a zero as alíquotas de PIS e Cofins sobre fertilizantes e defensivos, até a recente Lei Complementar n. 214/2025, que instituiu a redução de 60% das alíquotas do IBS e da CBS para

os itens listados em seu Anexo IX, o sistema brasileiro busca manter neutralidade e competitividade.

O modelo da LC n. 214/2025 poderia ter incorporado a tributação de insumos à sustentabilidade ambiental, já que baseando-se em revisões periódicas baseadas em critérios técnicos, não necessariamente segue um critério ecológico ou de eficiência produtiva como se tem visto no modelo internacional.

Entretanto, essas reduções não seguem um padrão percentual fixo: variam conforme a essencialidade do produto e, em muitos casos, estão vinculadas a critérios ambientais e de eficiência produtiva.

Em contraste, a política brasileira de redução linear de 60% das alíquotas de IBS/CBS para insumos agropecuários, conforme o Anexo IX da LC n. 214/2025, representa um modelo de desoneração parcial ampla do setor, desvinculado de parâmetros ambientais ou de essencialidade.

Ressalte-se que a essencialidade, conquanto fosse critério aplicável obrigatoriamente ao IPI e facultativamente ao ICMS, não é um critério orientador da incidência do CBS e do IBS, para os quais o sistema tributário conferiu maior tônica a outros princípios norteadores, como é o caso do princípio da neutralidade, nos termos do art. 156-A, § 1º, da Constituição Federal[35].

Essa uniformidade, embora assegure simplicidade e previsibilidade, distancia-se das práticas internacionais que buscam calibrar o VAT agrícola em função do impacto ambiental ou do grau de integração à cadeia de valor sustentável.

O México aplica alíquota zero para produtos destinados à agricultura e pecuária, integrando o IVA como instrumento de política social e produtiva. A Índia, por sua vez, adota um GST total de 5% para fertilizantes e pesticidas, conjugando incentivo fiscal e sustentabilidade; modelo próximo às recomendações da OCDE para “green tax design”.

Em contraste, o Brasil mantém um regime uniforme de redução de 60% sobre todos os insumos listados no Anexo IX da Lei Complementar n. 214/2025, sem distinção quanto ao impacto ambiental ou grau de

essencialidade, aproximando-se do modelo indiano. Curiosamente, no regime anterior à Reforma Tributária, o Brasil se aproximava sensivelmente do sistema mexicano, em que há a desoneração completa de insumos agropecuários.

É notável, no entanto, a aproximação do sistema brasileiro com o de países em desenvolvimento, como Índia e México, em relação aos quais o setor agropecuário desempenha grande importância no PIB.

Apesar disso, diferentemente das práticas internacionais, que associam tributação à sustentabilidade, o modelo brasileiro ainda opera sob lógica setorial e política, carecendo de mecanismos de revisão técnica ou de calibragem ecológica. Dessa maneira, a política fiscal brasileira se encontra parcialmente alinhada ao padrão global de concessões tributárias ao setor, mas em descompasso com a tendência internacional de condicionar essas reduções a objetivos de sustentabilidade, inovação verde e eficiência fiscal.

Ademais, merece destaque o fato de que nenhum país analisado adotou sistemática semelhante à brasileira, consistente na adoção de listas taxativas sujeitas a uma atualização por parte das autoridades fazendárias no tocante a insumos agropecuárias. Com efeito, os países analisados indicam, de forma mais ampla, o gênero dos insumos agropecuários beneficiados com o regime fiscal favorecido, em vez de listá-los taxativamente, afastando riscos de descompasso entre a lista e a realidade econômica.

Por fim, na análise realizada, tampouco se vislumbrou a regra de diferimento da tributação sobre insumos agropecuários, adotada pelo Brasil nas situações já analisadas anteriormente.

4.2. A importância dos insumos para a política alimentar brasileira e de exportações

A importância dos insumos para a política alimentar brasileira e para as exportações transcende o plano econômico e alcança o núcleo jurídico da tributação, da segurança alimentar e do desenvolvimento nacional. Os tributos sobre fertilizantes, produtos para controle de pragas, sementes e rações influenciam diretamente os preços dos alimentos. Isso também afeta a competitividade do agronegócio no Brasil.

Por isso, isso atrapalha o direito das pessoas a ter uma alimentação adequada, que está garantido no *caput* do art. 6º da Constituição[36]. Essa relação evidencia o papel da tributação como instrumento de política pública e social, e não apenas arrecadatória, dado que sua repercussão jurídica alcança a própria concretização de direitos sociais.

A política tributária sobre insumos interfere diretamente nessa equação, quando os tributos elevam o custo de produção dos alimentos, o encarecimento é transmitido a toda a cadeia de consumo, o que acentua a regressividade da tributação e compromete o acesso das famílias de baixa renda à alimentação.

Como adverte Luís Eduardo Schoueri, todo tributo repercute economicamente, mas apenas os tributos sobre o consumo repercutem também juridicamente, uma vez que o ônus fiscal se transfere por meio dos preços[37]. No caso dos insumos agropecuários, essa repercussão é especialmente sensível: trata-se de bens intermediários que, embora não componham o produto final, determinam seu preço e sua disponibilidade. A incidência cumulativa sobre esses bens gera o chamado "efeito em cascata", encarecendo alimentos e reduzindo o poder de compra da população, sobretudo das classes mais vulneráveis. Por essa razão, a tributação dos insumos deve ser considerada também sob a ótica da segurança alimentar, e não apenas da arrecadação.

Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) indicam que a agricultura brasileira é estruturalmente heterogênea: convivem segmentos altamente tecnificados, integrados às cadeias globais de valor, e produtores com baixa produtividade e limitado acesso a insumos modernos[38]. Essa dualidade gera desigualdade na capacidade de oferta de alimentos, na renda agrícola e no preço final ao consumidor, reproduzindo um quadro paradoxal: o País é potência exportadora de alimentos e, ao mesmo tempo, enfrenta bolsões de insegurança alimentar.

Nesse contexto, o papel das políticas públicas voltadas à democratização do acesso a fertilizantes e defensivos, bem como à desoneração de insumos estratégicos, torna-se relevante para que o uso eficiente de insumos e suas tecnologias constituam a elevação da produtividade agrícola e da redução da pobreza rural[39].

Assim, ao tributar insumos essenciais, o Estado compromete tanto a competitividade do setor quanto a segurança alimentar urbana, pois o aumento dos custos de produção repercute juridicamente no preço final dos alimentos, contrariando os princípios constitucionais da justiça fiscal e da função social da tributação.

Outro aspecto que merece ser ponderado é que os insumos agropecuários, embora compreendam agrodefensivos, não se limitam ao rol desses produtos. Há, com efeito, importante insumos agropecuários que têm por finalidade, por exemplo, nutrir o solo ou corrigir a sua acidez, sem proteger a lavoura contra pragas tampouco gerar qualquer risco de contaminação dos alimentos ou do solo.

Merece destaque, também, o debate, no Brasil, acerca do papel da tributação indutora relativamente aos agrodefensivos, uma vez que o controle de substâncias nocivas ao meio ambiente e à saúde já estaria sendo realizado por agências e órgãos reguladores, conforme arguido por diversos *amicus curiae* no contexto das ADIs n. 5.553 e n. 7.755.

A relevância dos insumos estende-se, igualmente, ao desempenho exportador do agronegócio. Vieira Filho e Maranhão demonstram que o crescimento das exportações brasileiras de soja, milho, açúcar, café e carnes entre 1992 e 2013 decorreu principalmente dos ganhos de competitividade e de produtividade[40]. Utilizando o modelo *Constant Market Share* (CMS), os autores decompuseram o crescimento das exportações em quatro efeitos – crescimento mundial, composição da pauta, destino das exportações e competitividade – e concluíram que o fator determinante do sucesso brasileiro foi a modernização tecnológica e o acesso a insumos de qualidade. A tributação sobre esses insumos, portanto, impacta negativamente a capacidade do país de sustentar ganhos de eficiência e de manter-se competitivo no comércio internacional.

Segundo os mesmos autores, a partir dos anos 2010 houve uma desaceleração do componente de competitividade, o que indica a necessidade de novas políticas de estímulo à inovação e à infraestrutura agrícola. Nesse contexto, a carga tributária incidente sobre insumos torna-se variável crítica, pois influencia diretamente a produtividade, os custos de exportação e, por

consequência, o nível de emprego e renda nas zonas rurais.

Em mercados nos quais o Brasil atua como *price taker* (ambiente onde os participantes não têm poder para influenciar o preço de mercado e devem aceitar o preço vigente), como a soja, a elevação da carga tributária reduz a rentabilidade; em mercados *price maker* (havendo poder de mercado suficiente para influenciar o preço de um ativo ou produto), como o café e o suco de laranja, afeta o volume exportado e a formação dos preços internacionais[41].

De modo convergente, Ponciano e Campos, em modelo de equilíbrio geral, mostraram que a eliminação de impostos sobre exportações agropecuárias promove aumento da produção e do emprego rural[42], ainda que com efeitos redistributivos ambíguos sobre o consumo interno. Esse paradoxo reflete a natureza dual da segurança alimentar: toda política de incentivo às exportações deve preservar a estabilidade do abastecimento interno e a acessibilidade dos alimentos.

A segurança alimentar, portanto, deve ser entendida como dimensão jurídica do desenvolvimento econômico. O acesso a insumos agrícolas não é mera questão de eficiência produtiva, mas condição de efetividade do direito à alimentação e de realização dos objetivos fundamentais da República – erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades e promover o bem-estar social (art. 3º, incisos I a IV, da Constituição federal).

A política fiscal aplicada ao setor agrícola precisa observar que os insumos agropecuários são essenciais ao modelo econômico brasileiro, pois sua oneração indevida compromete não apenas a segurança alimentar, mas também a soberania nacional, ao fragilizar a base produtiva de alimentos.

A experiência brasileira recente ilustra que a desoneração de insumos pode coexistir com políticas de sustentabilidade e de incentivo à inovação. Conforme salientam Quintam e Assunção, a competitividade do agronegócio contemporâneo depende cada vez mais da adoção de práticas ambientalmente responsáveis e do acesso a insumos tecnológicos que reduzam o impacto ambiental[43]. A tributação, nesse cenário, deve ser redesenhada como instrumento de transição verde, estimulando o uso de fertilizantes de menor impacto, biotecnologias e produtos sustentáveis, tal como recomenda a OCDE

no relatório já analisado.

Em conclusão, a interdependência entre tributação, insumos e segurança alimentar revela que o sistema fiscal exerce função estruturante sobre a organização produtiva e social do país.

Nesse caso, os tributos sobre o consumo, ao incidirem sobre os insumos, projetam seus efeitos sobre preços, renda e acesso a alimentos, demonstrando que a competitividade e o crescimento das exportações agrícolas brasileiras decorrem da redução de custos intermediários e do aumento da produtividade, ambos fortemente influenciados pela política fiscal. Por conseguinte, a tributação de insumos deve ser tratada como elemento de política alimentar e não como mera questão arrecadatória.

4.3. A indução à importação de produtos acabados listados e desincentivo à produção nacional e a contrariedade aos fundamentos da Ordem Econômica Constitucional

Como apontado anteriormente, o legislador complementar optou pela técnica da listagem taxativa de todos os insumos agropecuários que foram objeto do regime diferenciado de redução de alíquotas em 60%. Para evitar potenciais descompassos entre a realidade econômica e os insumos listados que seriam abrangidos pela alíquota reduzida, o legislador previu um mecanismo para complementação periódica da lista.

De acordo com o art. 138, § 10, da LC n. 214/2025, haverá complementações periódicas – a cada 120 dias – do Anexo IX pelo Ministério da Fazenda e o Comitê Gestor do IBS, ouvido o Ministério da Agricultura e Pecuária, "tão somente para a inclusão de insumos de que trata o *caput* deste artigo que sirvam às mesmas finalidades daquelas já contempladas e de produtos destinados ao uso exclusivo para a fabricação de defensivos agropecuários".

Com isso, o legislador buscou, por um lado, assegurar a uniformidade do regime diferenciado de redução de alíquotas em 60% para todos os insumos agropecuários sem distinções que pudessem gerar aumento nos custos de produção no setor do agronegócio ou distorções econômicas entre insumos.

Por outro lado, ao fazer menção aos "produtos destinados ao uso exclusivo

para a fabricação de defensivos agropecuários", o legislador buscou evitar uma consequência perversa à indústria brasileira de agrodefensivos que seria a indução da norma à importação do defensivo agropecuário "acabado" em detrimento da produção nacional (tratamento desfavorecido do "insumo do insumo").

Imagine-se que determinado insumo essencial para a produção de determinado agrodefensivo não esteja previsto no Anexo IX da LC n. 214/2025, sujeitando-se, portanto, às alíquotas de CBS e IBS, sem quaisquer reduções (*i.e.*, "100% das alíquotas"). Imagine-se, ainda, que o agrodefensivo industrializado e pronto (o produto final) esteja listado. Neste caso, todo o produto final estará sujeito à redução da alíquota de 60%.

Consequentemente, considerando que o agrodefensivo importado, por estar listado, também faz jus à redução da alíquota na importação, o adquirente brasileiro será induzido pela legislação brasileira a importar do produto acabado (sujeito à redação de alíquota em 60%), em vez de adquiri-lo no mercado interno, porquanto mais caro – já que o seu principal insumo não faz jus à redução de alíquota – do que o produto importado.

Essa consequência, caso venha se verificar, seria totalmente contrária ao princípio da neutralidade que orienta a incidência da CBS e do IBS, bem como iria de encontro aos fundamentos da Ordem Econômica Constitucional previstos no art. 170 da Constituição Federal, especialmente a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa da indústria nacional, já que não faz sentido algum induzir agentes econômicos brasileiros a realizar importações em vez de adquirir de produtores brasileiros.

Foi justamente para evitar esta situação que o dispositivo normativo analisado previu, na sua parte final, a menção aos insumos destinados à fabricação de agrodefensivos.

Ocorre que, conforme já apontado, é possível que o Ministério da Fazenda e o Comitê Gestor, órgãos responsáveis pela complementação periódica da lista, venham a falhar ao deixar de indicar, com a agilidade necessária, novos insumos essenciais à produção de agrodefensivos, criando, ainda que provisoriamente, um incentivo à sua importação do produto "acabado", o que

iria de encontro aos princípios orientadores da CBS e do IBS.

Portanto, em que pese o reconhecimento de que a técnica da listagem traz benefícios em termos de segurança jurídica e previsibilidade, é fundamental que os órgãos apontados atuem de forma coordenada e tempestiva para manter a lista atualizada, bem como realizar o efetivo controle de qualidade para atestar a segurança alimentar e ambiental dos insumos listados, visando-se ao equilíbrio entre a redução dos custos de produção e a proteção à saúde pública e ao meio ambiente.

5. Conclusões

O regime fiscal aplicável aos insumos agropecuários é fundamental para assegurar a competitividade do setor no mercado internacional e a manutenção de preços acessíveis de alimentos no mercado interno. Some-se a essa importância estratégica o fato de que o setor agro, no Brasil, é um dos segmentos mais poderosos, contando com o apoio de uma ampla bancada parlamentar.

A importância econômica do setor, aliada à sua elevada articulação política, garantiram, aos insumos agropecuários, um regime de isenção total de ICMS, IPI e PIS/Cofins, no regime atualmente vigente, e um regime diferenciado com redução de alíquotas de CBS e IBS no contexto da Reforma Tributária.

A análise realizada no Direito Comparado, considerando as recomendações da OCDE e os sistemas de tributação sobre o consumo da Austrália, da Índia e do México revela que, diferentemente das práticas internacionais, que associam tributação à sustentabilidade, o modelo brasileiro ainda opera sob lógica setorial e política, carecendo de mecanismos de revisão técnica ou de calibragem ecológica.

Dessa maneira, a política fiscal brasileira se encontra parcialmente alinhada ao padrão global de concessões tributárias ao setor, mas em descompasso com a tendência internacional de condicionar essas reduções a objetivos de sustentabilidade, inovação verde e eficiência fiscal.

O presente estudo em Direito Comparado demonstra que é preciso pensar, no Brasil, a política agropecuária e ambiental de forma conjunta, de forma

conjugada e não autoexcludente, sob pena de violação a direitos e garantias fundamentais individuais que são bastante caros ao país.

6. Referências bibliográficas

AUSTRALIA. *A New Tax System (Goods and Services Tax) Act 1999 (Cth)*. Canberra: Commonwealth of Australia, 1999. Disponível em: https://www.legislation.gov.au/C2004A00446.

AUSTRALIAN TAXATION OFFICE. *Goods and Services Tax (GST)* – overview and rules for primary producers. Canberra: ATO, 2024. Disponível em: https://www.ato.gov.au.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Emenda de Plenário n. 129 ao Projeto de Lei Complementar n. 68, de 2024. Do Sr. Ronaldo Nogueira (REPUBLIC/RS). 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: Câmara dos Deputados, 9 jul. 2024. Disponível em: https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD245778914400.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Emenda de Plenário n. 167 ao Projeto de Lei Complementar n. 68, de 2024. Do Sr. Pedro Lupion (PP/PR). 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: Câmara dos Deputados, 9 jul. 2024. Disponível em: https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD240163157800.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Emenda de Plenário n. 392 ao Projeto de Lei Complementar n. 68, de 2024. Do Sr. Daniel Agrobom (PL/GO). 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: Câmara dos Deputados, 9 jul. 2024. Disponível em: https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD249442557400.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Emenda de Plenário n. 470 ao Projeto de Lei Complementar n. 68, de 2024. Do Sr. Padre João (PT/MG). 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: Câmara dos Deputados, 9 jul. 2024. Disponível em: https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD243977645600.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Emenda de Plenário n. 684 ao Projeto de Lei Complementar n. 68, de 2024. Do Sr. Pedro Jr. (PL/TO). 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: Câmara dos Deputados, 10 jul. 2024. Disponível em: https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD244586541700.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer de Plenário à Proposta de Emenda à Constituição n. 45-A, de 2019, apensada à PEC n. 293, de 2004*. Relator: Deputado Aguinaldo Ribeiro. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238274230300. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 228, de 2004*. Emenda n. 07/04-CE, de autoria do Deputado Sandro Mabel e outros. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

D'ASCENZO, Michael. Australian VAT Design and Federalism. *International VAT Monitor*. IBFD, 2019 (nov.-dez.), p. 266-273.

FINGER, R.; PEDERSEN, A. B. Input taxes in agriculture: experiences and perspectives for European agriculture. *Ecological Economics*, 233, 108575, 2025.

GARCIA, Junior Ruiz; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. *Reflexões sobre o papel da política agrícola brasileira para o desenvolvimento sustentável*. Brasília: IPEA, 2014.

HORTA, Nereida. *Tributação da Economia Digital na Índia e no Brasil*: proximidades, diferenças e oportunidades. São Paulo: IBDT, 2024.

ÍNDIA. Notification No. 9/2025 – Central Tax (Rate). *Gazette of India, Ministry of Finance* – Department of Revenue, Part II, Section 3(i), 17 set. 2025.

MALAGA, Jaime E.; WILLIAMS, Gary W. Mexican agricultural export competitiveness. *Revista Mexicana de Agronegocios* v. 27, n. 2010, 2010, p. 295-309.

MEDEIROS, Guilherme. A Reforma Tributária Indiana de 2017 e o seu papel

no desenvolvimento socioeconômico do país. Lições para a Reforma da Tributação do Consumo no Brasil. *Revista Direito Tributário Internacional Atual* v. 11, ano 6. São Paulo: IBDT, 2022.

MÉXICO. Ley del Impuesto al Valor Agregado. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 29 dez. 1978.

MILLAR, Rebecca, MOON, Lorenna. Chapter 2: Australia. In: LANG, Michael; LEJEUNE, Ine (ed.). *Improving VAT/GST*: designing a simple and fraud-proof tax system. Amsterdam, The Netherlands: International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD), 2014.

NAM, C. W., PARSCHE, R., RADULESCU, D. M.; SCHÖPE, M. Taxation of fertilizers, pesticides and energy use for agricultural production in selected EU Countries. *European Environment* 17, 2007, p. 272.

OECD. *Taxation in agriculture*. Paris: OECD Publishing, 2020.

PONCIANO, Niraldo José; CAMPOS, Antônio Carvalho. Eliminação dos impostos sobre as exportações do agronegócio e seus efeitos no comportamento da economia. *Revista Brasileira de Economia* v. 57, n. 3, jul./set. 2003.

QUINTAM, Carlos Paim Rifan; ASSUNÇÃO, Gerfison Maico de. Panorama do agronegócio exportador brasileiro. *Recima21 – Revista Científica Multidisciplinar* v. 4, n. 7, 2023.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras em matéria ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

Anexo 1 – Situação das Emendas Parlamentares em Relação ao Anexo IX da Lei Complementar n. 214/2025

Emenda	**Autor / Partido**	**Tema Central**	**Resultado na LC n. 214/2025**	**Observações Jurídicas e Técnicas**
167	Pedro Lupion (PP/PR)	Ampliação da lista de insumos e serviços agropecuários;	Parcialmente acolhida	Mantidos quase todos os insumos e serviços propostos (itens 2 a 12 e 22 a 31 do Anexo IX). A delegação ao MAPA foi incorporada de forma

		inclusão de fertilizantes, defensivos, biotecnologia, sementes e serviços técnicos; delegação ao MAPA para atualização da lista.		mitigada no § 10 do art. 133, que prevê revisão quadrimestral conjunta da lista pelo Ministro da Fazenda e pelo Comitê Gestor do IBS, ouvido o MAPA, apenas para inclusão de itens de mesma natureza. Configura-se, assim, uma delegação técnica condicionada, preservando controle fiscal.
684	Pedro Jr. (PL/GO)	Diferimento do recolhimento dos tributos sobre insumos (pagamento apenas na venda da produção rural).	Rejeitada	O texto final não prevê diferimento. Mantida a não cumulatividade plena com crédito financeiro imediato, preservando o fluxo regular de arrecadação.
470	Padre João (PT/MG)	Exclusão de determinados agroquímicos (glifosato, acefato, bromometano) do regime de desoneração.	Rejeitada	O item 6 do Anexo IX manteve a redução de 60% para todos os defensivos, sem restrições toxicológicas, assegurando neutralidade setorial e simplificação do IVA.
392	Daniel Agrobom (PL/GO)	Fixação de alíquota zero para insumos agropecuários.	Rejeitada	A LC n. 214/2025 manteve redução de 60%, afastando a isenção integral por contrariar o princípio de equivalência arrecadatória e neutralidade fiscal do novo sistema.
129	Ronaldo Nogueira (Republicanos/RS)	Inclusão de farinhas e hemoderivados de origem animal como insumos desonerados.	Integralmente acolhida	O item 21 do Anexo IX reproduz a redação proposta, incluindo farinhas e resíduos animais. Confere coerência técnico-sanitária com a IN MAPA n. 110/2020 e reforça a economia circular agroindustrial.

Fonte: Elaboração própria com base na Lei Complementar n. 214/2025 (art. 133 e Anexo IX) e nas Emendas Parlamentares n. 167, n. 684, n. 470, n. 392 e n. 129 ao PLP n. 68/2024.

A Tributação de Bens Imóveis na Reforma Tributária: uma Análise Comparada entre Brasil, Portugal, Canadá e Índia

Taxation of Immovable Property in the Tax Reform: a Comparative Analysis between Brazil, Portugal, Canada and India

Rodrigo Maito da Silveira

Mestre e Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Faculdade de Direito da USP. Conselheiro do Conselho Municipal de Tributos, CMT/SP (biênios 2006/2008 e 2010/2012). Juiz suplente do Tribunal de Taxas de São Paulo, TIT (2018/2019). Diretor do Instituto Brasileiro de Direito Tributário, IBDT. Membro da ABDF, IPT/SP e da IFA. Professor dos cursos de especialização e do Mestrado Profissional do IBDT. Membro do Conselho Jurídico do SINDUSCON e da Comissão Tributária do IBRADIM. Advogado em São Paulo. *E-mail*: rms@diascarneiro.com.br.

Fernanda Foizer Silva Furiati

Mestre em Direito Tributário Internacional e Comparado pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário. Especialista pela Escola do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Pesquisadora do Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT. Membra fundadora do Centro de Conciliação e Mediação Tributária e Aduaneira – CCMT. Embaixadora das Mulheres no Tributário. Advogada. *E-mail*: fernanda@wilfrido.com.br.

Maciel da Silva Braz

Especialista em Direito Tributário pela PUC-SP e em Direito Tributário Internacional pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT. Pesquisador do NUPEM/IBDT. Advogado em Campinas. *E-mail*: msb@pedraza.com.br.

Vitor Serenato

LL.M. em Direito Tributário Internacional pela Universidade de Maastricht. Especialista em Direito Tributário pela FGV Direito SP. Advogado em Curitiba. *E-mail*: vitorserenato@gmail.com.

Resumo

O presente artigo tem como objetivo examinar o tratamento tributário atribuído a operações com bens imóveis por alguns países que adotam o IVA, mais especificamente por Portugal, Canadá e Índia, em comparação àquele relativo a IBS e CBS adotados pelo Brasil. Para tanto, serão analisados os aspectos gerais sobre o tratamento tributário com bens imóveis existente no sistema tributário nacional antes da reforma tributária instituída pela Emenda Constitucional n. 132/2023 e pela Lei Complementar n. 214/2025. A partir disso, identificamos os aspectos gerais da reforma tributária do consumo em relação aos bens imóveis, identificando suas nuances para, ao final, avaliar como ocorre a tributação de bens imóveis pelo IVA em relação a Portugal, Canadá e Índia. A partir dessa análise, torna-se evidente que, diferentemente desses países, o Brasil optou por realizar uma tributação ampla pelo IBS e pela CBS das operações com bens imóveis.

Palavras-chave: Reforma Tributária, IVA, IBS e CBS, bens imóveis, Brasil, Portugal, Canadá, India.

Abstract

This article aims to examine the tax treatment of real estate transactions in some countries that adopt VAT, specifically Portugal, Canada and India, in comparison to that of IBS and CBS adopted by Brazil. To this end, we analyzed the general aspects of the tax treatment of real estate in the national tax system prior to the tax reform instituted by Constitutional Amendment n. 132/2023 and Complementary Law 214/2025. From this, we identified the general aspects of the consumption tax reform in relation to real estate, identifying its nuances in order to ultimately assess how real estate is taxed by VAT in relation to Portugal, Canada and India. From this analysis, it becomes clear that, unlike these countries, Brazil has opted for broad taxation through the IBS and CBS on real estate.

Keywords: Tax Reform, VAT, IBS and CBS, real estate, Brazil, Portugal, Canada, India.

1. Introdução

Apesar de o Brasil ter sido um dos primeiros países a adotar uma tributação sobre o consumo, ainda na década de 1960, ao instituir o Imposto sobre Produto Industrializado – IPI e o antigo Imposto Sobre Circulação de Mercadorias – ICM, o modelo implementado, com limitações ao aproveitamento de créditos e com base no princípio da origem, afastou-se da bem-sucedida experiência internacional quanto ao imposto sobre o valor agregado (IVA).

Com o advento da Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025 (LC n. 214/2025)[1], em cumprimento ao que dispõe a Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023 (EC n. 132/2023)[2], as operações imobiliárias passam a se submeter à incidência do Imposto Sobre Bens e Serviços – IBS e da Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS.

A tributação das operações imobiliárias pelo IVA enfrenta especificidades e desafios nos vários países que adotam esse modelo, considerando as características dos respectivos mercados, a natureza dos investimentos, o longo prazo de produção, entre outros fatores. A maior dificuldade é a definição de regras que garantam a efetiva não cumulatividade, sobretudo durante o prazo de produção e consumo de bens imóveis. Alguns países optam por não tributar determinadas atividades imobiliárias, inclusive.

Nesse contexto, o presente artigo tem por objeto analisar o tratamento tributário atribuído a operações com bens imóveis por alguns países que adotam o IVA, mais especificamente por Portugal, Canadá e Índia, em comparação àquele relativo ao IBS e à CBS adotado pelo Brasil.

2. Aspectos gerais sobre o tratamento tributário com bens imóveis antes da reforma tributária

No tocante às pessoas jurídicas que atuam no setor imobiliário, grande parte delas opta, para fins de apuração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL), pela sistemática de lucro presumido[3], uma das modalidades de apuração do lucro tributável, ao lado dos regimes de lucro real e Simples Nacional.

A apuração do lucro presumido é feita a partir da aplicação de um percentual de lucro fixado pelo legislador, conforme o tipo de atividade exercida, o qual é aplicado sobre a receita bruta auferida pela pessoa jurídica[4]. O produto é então sujeito às alíquotas padrão de IRPJ (15% mais adicional de 10%) e CSLL (9%). No lucro real, a base de cálculo é aferida a partir do lucro líquido do exercício, ajustado pelas adições, exclusões ou compensações prescritas ou autorizadas pela legislação tributária[5].

No que tange às contribuições sociais ao PIS e à Cofins, a regra atual impõe às pessoas jurídicas optantes do lucro real, a obrigação de recolher tais contribuições sob a sistemática não cumulativa (com possibilidade de apropriação de créditos sobre insumos e determinadas despesas previstas na legislação aplicável), às alíquotas de 1,65% e 7,6%, respectivamente. Porém, em certas atividades, mesmo que a pessoa jurídica opte pelo lucro real, tais contribuições seguem a sistemática cumulativa e incidem as alíquotas de 0,65% e 3,0%[6].

Por outro lado, a Lei n. 10.931/2004, ao dispor sobre o patrimônio de afetação nas incorporações imobiliárias, instituiu o Regime Especial de Tributação (RET) aplicável a esses empreendimentos. Seguindo com o seu patrimônio afetado, as incorporações imobiliárias[7] têm os seus lançamentos contábeis segregados em relação às demais atividades do incorporador, ao mesmo tempo em que a receita bruta mensal decorrente da comercialização das unidades imobiliárias oriundas da incorporação fica sujeita a uma alíquota global de 4% (quatro por cento) a título de IRPJ, CSL, PIS e Cofins (ou 1%, para incorporação de imóveis no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida).

Exceto na construção civil em que há tributação pelo Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS[8] e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS[9], as demais operações com bens imóveis não ficam sujeitas a tais tributos.

Quanto às operações com bens imóveis realizadas por pessoas físicas, estão sujeitas ao Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF), seja na forma de rendimentos, como é o caso do recebimento de aluguéis, cuja alíquota varia de

0% a 27,5%[10], ou na forma de ganho de capital (na compra e venda de imóveis), cujas alíquotas variam entre 15% e 22,5%, de acordo com o ganho apurado na operação[11].

Até então, as pessoas físicas, ainda que praticassem operações com bens imóveis de modo habitual ou em volume que caracterize atividade econômica, não estavam sujeitas a ISS e ICMS, diferentemente do que ocorrerá com a implementação de IBS e CBS, vez que a LC n. 214/2025 equiparou pessoas físicas a contribuintes desses tributos, quando essas realizarem operações com bens imóveis de modo habitual ou em volume que caracterize atividade econômica, e desde que atendidos alguns requisitos.

É importante mencionar que as transmissões onerosas de bens imóveis estão sujeitas ao Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI[12-13], ao passo que as transmissões a título gratuito desses bens são submetidas ao Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD[14].

3. Aspectos gerais da reforma tributária do consumo em relação aos bens imóveis

A Lei Complementar n. 214/2025 cria o IBS e a CBS, além do Imposto Seletivo, em substituição ao IPI, PIS, Cofins, ISS e ICMS[15], conforme indicado abaixo:

<table>
<tr><th>Antes da Reforma</th><th>Reforma Tributária</th><th>Competência</th><th>Regimes</th></tr>
<tr><td>IPI</td><td>IPI – Alíquota zero, exceto Zona Franca de Manaus</td><td rowspan="4">União</td><td rowspan="6">1. Regime Geral
2. Regimes Aduaneiros
3. Regimes Diferenciados
4. Regimes Específicos
5. Regimes Favorecidos</td></tr>
<tr><td>PIS</td><td rowspan="2">CBS</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Cofins</td></tr>
<tr><td>IS</td></tr>
<tr><td>ICMS</td><td rowspan="2">IBS</td><td rowspan="2">Estados, Municípios e Distrito Federal</td></tr>
<tr><td>ISS</td></tr>
</table>

IBS e CBS serão regidos por cinco regimes diferentes, sendo que, no caso da tributação de bens imóveis, estar-se-á diante de regime específico previsto no

Título V, no Capítulo V, nos arts. 251 a 270 da LC n. 214/2025.

A denominação de regime específico se dá pelo fato de que em algumas situação há alíquotas reduzidas, regras de creditamento diferentes e bases de cálculo com critérios diversos, podendo inclusive criar hipóteses de vedação do crédito, nos moldes do que dispõe o art. 156-A, no § 6º, no inciso II, da EC n. 132/2023[16].

O regime específico previsto no art. 252 da LC n. 214/2025 é aplicável às seguintes operações com bens imóveis:

i) alienação, inclusive incorporação imobiliária[17] e parcelamento do solo[18];

ii) cessão onerosa de direitos reais (exceto em caso de oferta de bem imóvel em garantia);

iii) locação, arrendamento de bem imóvel e cessão onerosa;

iv) serviços de administração e intermediação; e

v) serviços de construção civil[19].

Em um primeiro momento, o setor imobiliário resistiu à ideia de tributação de algumas das operações acima por IBS e CBS, principalmente, no caso de alienação, arrendamento, parcelamento do solo, locação, cessão onerosa, na medida em que tais operações até então não sofriam tributação sobre o consumo.

Contudo, após discussões do setor e a implementação das reduções com a possibilidade de crédito do IBS e da CBS sobre as operações anteriores, conseguiu-se avançar na consolidação da legislação[20].

Assim, restou definido o fato gerador do IBS e da CBS nas seguintes operações com bens imóveis, ressalvadas algumas exceções, nos moldes abaixo:

Fato Gerador	
Incidem IBS e CBS	– alienação de bem imóvel, *no momento da alienação*; – na cessão e no ato oneroso translativo ou constitutivo de direito sobre os bens, *no momento da celebração do ato*; – na locação, cessão onerosa ou arrendamento de bem imóvel, *no momento do pagamento*; – no serviço de administração, *no momento do pagamento*; e

	– no serviço da construção civil, *no momento do fornecimento.*
Não incidem IBS e CBS (exceções)	– *permuta* de imóveis (reflexos no redutor de ajuste), exceto sobre a torna; – Constituição ou transmissão de *direitos reais de garantia (bem dado em garantia)*; – operações com bens imóveis realizadas por organizações gestoras, constituídas nos termos da Lei n. 13.800/2019, para fins de investimento em *fundo patrimonial*; – *consolidação de propriedade* em favor de credor (em alienação fiduciária) ou a dação em pagamento do imóvel pelo devedor em favor do credor, para amortização de dívidas; – a *doação de imóvel sem contraprestação* em benefício do doador.

Vale mencionar que o fato gerador no caso de alienação do bem imóvel (ou de unidades imobiliárias[21]), nos termos do art. 254 da LC n. 214/2025, ocorrerá no momento do ato de alienação ou da celebração do contrato de alienação, incluindo ajustes posteriores. Ou seja, afastou-se a ideia de que o fato gerador ocorreria apenas na transferência da propriedade, por ocasião do seu registro em cartório, a exemplo do que se discutiu no âmbito do ITBI junto ao Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.124/STF[22].

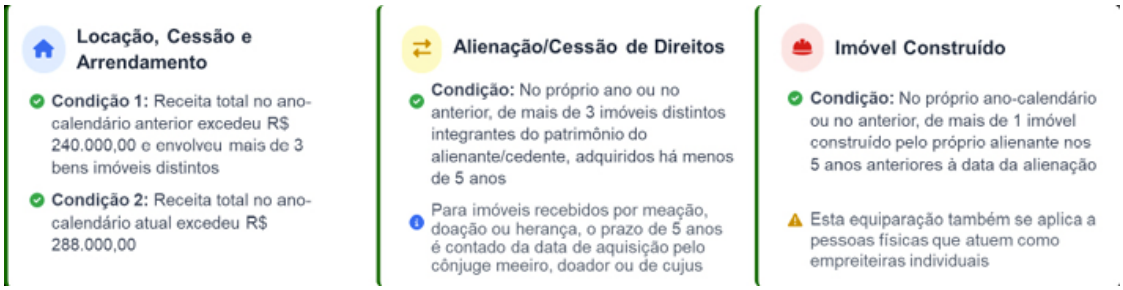
Por outro lado, embora o art. 254, I, tenha elegido o momento da alienação de unidades imobiliárias como sendo aquele em que se considera ocorrido o fato gerador nessas operações, o art. 262 esclarece que IBS e CBS serão devidos em cada pagamento, evitando-se, com isso, um descompasso financeiro e prestigiando a ideia de recolhimento dos tributos conforme o "regime de caixa".

Para o serviço de construção, o fato gerador, nos termos do art. 254, V, da LC n. 214/2025, se dá no momento do fornecimento. Como os prazos de vigência dos contratos e o andamento das obras no âmbito da construção civil são longos, podendo haver um lapso considerável entre o início do fornecimento e o seu término, com faturamentos e entregas intermediárias[23], seria possível sustentar, com esteio no art. 10, § 3º, que se trata de prestação de serviço fracionada, caso em que o fato gerador se considera ocorrido quando devido o pagamento.

A locação de imóveis, que até então não se sujeitava à incidência do ISS e do ICMS, passou a ser hipótese de incidência do IBS e da CBS, tendo como fato gerador o momento do pagamento[24]. Todavia, no caso de operações de locação, cessão onerosa ou arrendamento de bem imóvel residencial por contribuinte

do IBS e da CBS, por período não superior a 90 dias ininterruptos, a tributação ocorrerá de acordo com as regras aplicáveis aos serviços de hotelaria (arts. 277 a 283)[25]. As operações imobiliárias serão tributadas pelo IBS e pela CBS quando realizadas por contribuintes sujeitos ao regime regular desses tributos (art. 251, *caput*)[26].

Contudo, o art. 251 da LC n. 214/2025, quando dispõe sobre o sujeito passivo das operações imobiliárias, estabelece no *caput* a nomenclatura contribuinte, sem distinguir pessoa física ou jurídica, e, no § 1º, traz uma regra de equiparação da pessoa física a contribuinte[27]. A intenção do legislador não é tributar a pessoa física que realiza operações imobiliárias esporádicas, mas sim a pessoa física que desenvolve atividade profissional com bens imóveis, de forma habitual e com volume relevante[28], conforme abaixo:



A base de cálculo de IBS e CBS será o valor da operação imobiliária nos termos do art. 255 da LC n. 214/2025, incluindo-se: (i) juros e variações monetárias; (ii) atualização monetária do saldo credor do preço; (iii) acréscimos decorrentes de ajuste do valor da operação; e (iv) descontos concedidos sob condição.

Não serão incluídos no valor da locação, da cessão onerosa ou do arrendamento do bem imóvel: (i) tributos e emolumentos incidentes sobre o bem imóvel; e (ii) as despesas de condomínio.

Caso não se concorde com o valor da operação declarado pelo sujeito passivo, poderá ser instaurado procedimento administrativo pelo Fisco para verificar o efetivo valor da operação. O art. 256 da LC n. 214/2025 prevê que, em caso de arbitramento, será utilizado o valor de referência[29], em nítida manobra de, por meio de lei, superar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) quanto à impossibilidade de se utilizar pauta fiscal (valor venal de

referência) para exigência de ITBI, conforme julgamento do Tema 1.113[30].

Ressalta-se que o art. 13 da LC n. 214/2025 prescreve que a base de cálculo será arbitrada quando não forem apresentados à fiscalização os elementos necessários à comprovação do valor da operação quando constatadas as seguintes hipóteses:

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

ii) for declarado em documento fiscal valor notoriamente inferior ao valor de mercado; e

iii) qualquer outra hipótese em que for omisso, conflitante ou não merecedora de boa-fé.

Particularmente no caso da construção, a base de cálculo será o valor da operação. Quando houver prestação do serviço de construção com fornecimento de mercadorias, o valor destas deverá ser incluído na base de cálculo.

E, para se calcular o valor da CBS e do IBS, nas operações com bens imóveis, considerar-se-á primeiramente o valor dos redutores da base de cálculo e, só então, multiplicar-se-á pela alíquota da operação. Depois serão descontados os valores de créditos de insumos da cadeia para se chegar ao valor que será pago.

Os redutores são denominados de (i) redutor de ajuste e (ii) redutor social.

O redutor de ajuste visa reduzir a base de cálculo das operações de alienação do bem imóvel realizadas por contribuinte do IBS e da CBS. A previsão do redutor de ajuste está nos arts. 257 e 258 da LC n. 214/2025. Veja-se:

Valor de Alienação do Bem Imóvel	–	Redutor de Ajuste I – Aquisição antes de 31.12.2026: = Custo histórico atualizado por IPCA; ou = Valor de referência II – Aquisição após 01.01.2027: = Valor da aquisição III – Imóvel em construção em 31.12.2026: = Valor da aquisição do terreno; e	=	Base de Cálculo do IBS e da CBS

		= Valor dos bens e serviços que possam ser contabilizados como custo de produção do bem imóvel.		

Além disso, aplica-se o redutor social para imóveis residenciais, lotes residenciais e locação, em valores fixos, conforme abaixo:

Redutor Social	
Imóvel Residencial Novo	R$ 100.000,00
Lote Residencial	R$ 30.000,00
Locação	R$ 600,00

No que tange às alíquotas de IBS e CBS para operações com bens imóveis, o regime específico contempla reduções significativas:

Operação	*Redução da Alíquota*
Regra geral para operação com bens imóveis	50%
Locação, cessão onerosa e arrendamento de bens imóveis	70%
Operações relacionadas a projetos de reabilitação urbana em zonas históricas ou áreas críticas	60%
Locação de imóveis em zonas históricas	80% (válida por cinco anos a partir da expedição do Habite-se)

A aplicação de uma alíquota reduzida para a prestação de serviços de construção civil no contexto do regime específico poderia ser questionada, no sentido de que tais serviços não necessariamente se ajustariam ao conceito de bens imóveis ou de operações com bens imóveis.

De um lado, ao se observar sua dinâmica econômica, pode-se defender que o setor da construção civil estaria muito mais próximo a atividades de natureza industrial do que das operações de compra e venda e locação de imóveis, o que demandaria o tratamento pelo regime geral[31].

Por outro lado, a partir de uma perspectiva socioeconômica e, portanto, mais abrangente, se reconhece que o setor da construção civil está relacionado ao tema da habitação e, nesse contexto, está envolto por complexidades que lhe são próprias[32-33].Nesse sentido, o regime específico para a construção se justificaria para endereçar as peculiaridades e as necessidades de caráter

habitacional[34].

A questão da habitação e sua relação com a construção civil foi levantada no processo legislativo que resultou na edição da LC n. 214/2025. Representantes do setor da construção civil, em audiência pública, suscitaram a necessidade de tratamento tributário adequado em vista do existente déficit habitacional, além de preocupações quanto à geração e à manutenção de empregos[35].

Ainda que uma das características desejáveis de um IVA moderno seja o reduzido número de regimes específicos e diferenciados, com vistas a garantir uma maior neutralidade tributária horizontal, a inserção dos serviços de construção civil em regime específico, com redução de alíquotas e regras especiais de creditamento, foi justificada em razão de aspectos socioeconômicos[36].

Por fim, dentro da lógica da não cumulatividade plena, as operações imobiliárias realizadas por contribuintes podem ainda ser beneficiadas pela possibilidade de apropriação de créditos de IBS e CBS provenientes de aquisições de unidades imobiliárias ou mesmo de insumos e matérias-primas na construção.

Ou seja, para além dos redutores de base de cálculo e das alíquotas reduzidas, ainda é possível valer-se de créditos de IBS e CBS, quando for o caso.

Novamente, para os serviços de construção civil, a apropriação de créditos relacionada à aquisição de mercadorias (materiais de construção e outros insumos), anteriormente tributados com base nas alíquotas ordinárias de IBS e CBS, poderia causar o acúmulo de créditos, já que os referidos serviços se beneficiam da expressiva redução das alíquotas de 50%.

Além dos dispositivos dedicados a tratar do regime específico para operações com bens imóveis, a LC n. 214/2025, em seus arts. 485 e 486, ainda contemplou regras de transição relativas às operações com bens imóveis na incorporação e no parcelamento do solo de modo a permitir, por mais tempo, um modelo de tributação muito semelhante ao atual.

Em termos gerais, o contribuinte que realizar incorporação imobiliária submetida ao patrimônio de afetação, conforme disposto nos arts. 31-A a 31-E

da Lei n. 4.591/1964, que tenha optado pelo RET e tenha o pedido efetivado nos termos do art. 2º da Lei n. 10.931/2004, antes de 1º de janeiro de 2029, pode optar pelo recolhimento da CBS no valor equivalente a 2,08% da receita mensal recebida. No caso dos projetos de incorporação de imóveis residenciais de interesse social (Minha Casa, Minha Vida), a operação ficará sujeita ao pagamento da CBS em valor equivalente a 0,53% da receita mensal recebida.

Já aquele contribuinte que realizar alienação de imóvel decorrente de parcelamento do solo, cujo pedido de registro nos termos da Lei n. 6.766/79 for efetivado antes de 1º de janeiro de 2029, pode optar pelo recolhimento de CBS em valor equivalente a 3,65% da receita bruta recebida.

4. Tributação do consumo relacionada a bens imóveis: Portugal, Canadá e Índia

4.1. Alienação

4.1.1. Portugal

Em Portugal, a regra geral é de que a alienação de bem imóvel não possui incidência de IVA, nos moldes do disposto no art. 9º do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA)[37]. Essa isenção aplica-se à maioria das transações imobiliárias, especialmente quando a venda é feita por particulares ou por empresas que não têm como atividade principal o comércio de imóveis.

No entanto, existem exceções importantes na incidência de IVA, quais sejam:

i) Primeira transmissão de edifícios (novos): o IVA é devido na primeira transmissão de um edifício ou fração, após a conclusão da construção ou de uma intervenção de reabilitação profunda, quando a venda é efetuada por um sujeito passivo de IVA (normalmente, uma empresa de construção ou promoção imobiliária) no exercício da sua atividade. A alíquota de IVA aplicável é a em vigor em Portugal (atualmente 23% no continente, com taxas diferentes nas Regiões Autônomas da Madeira e dos Açores);

ii) Transmissão de terrenos para construção: a venda de terrenos que são

classificados como “terrenos para construção” para efeitos de IVA, quando realizada por um sujeito passivo de IVA no exercício da sua atividade, está sujeita a IVA à alíquota normal;

iii) Opção pela tributação do IVA: em certas situações, um sujeito passivo pode optar pela tributação em IVA na alienação de um imóvel, mesmo que a operação estivesse, em princípio, isenta. Esta opção pode ser vantajosa para o vendedor, por exemplo, para permitir a dedução do IVA suportado na aquisição ou construção do imóvel. No entanto, esta opção é complexa e exige o cumprimento de requisitos específicos.

Com isso, constata-se que o IVA na alienação de imóveis em Portugal é uma exceção à regra, aplicando-se principalmente a imóveis novos vendidos por construtores ou a terrenos para construção.

4.1.2. Canadá

No Canadá, por muitos anos instituições como a OCDE e o FMI reputavam que o IVA, enquanto tributo do governo central, não haveria como funcionar adequadamente no nível subnacional de governo[38].

Apesar das críticas, o sistema nacional, com o *Goods and Services Tax* (GST), e subnacional, com o *Harmonized Sales Tax* (HST), funcionam perfeitamente de forma concomitante. O GST tem alíquota de 5%, enquanto o HST é imposto provincial sobre vendas, resultando numa alíquota única e mais alta, que varia conforme a província/região (por exemplo, Ontário tem HST de 13%, New Brunswick, 15% etc.).

A aplicação do GST/HST na alienação de bens imóveis no Canadá tem as seguintes regras gerais:

i) Imóveis residenciais usados (*resales*): a maioria das vendas de imóveis residenciais usados são isentos de GST/HST;

ii) Imóveis residenciais novos ou substancialmente renovados: a primeira venda de uma construção residencial nova, ou de uma residência que foi “substancialmente renovada” (ao ponto de ser considerada uma nova

construção para efeitos fiscais), é sujeita a GST/HST. Os adquirentes de imóveis novos podem usufruir de reembolsos (*new housing rebate*), o que pode reduzir o impacto do GST/HST, especialmente para habitação própria permanente;

iii) Terrenos para construção: a venda de terrenos classificados como "terrenos para construção" ou terrenos vacantes pode estar sujeita a GST/HST, especialmente se o vendedor for um registado para GST/HST e a venda ocorrer no âmbito de uma atividade comercial. A complexidade aqui reside na determinação do propósito do terreno e da atividade do vendedor;

iv) Imóveis comerciais: a venda de imóveis comerciais (lojas, escritórios, armazéns etc.) é geralmente sujeita a GST/HST.

No modelo do "IVA Moderno" – que, segundo Poddar, é adotado com variações pelo Canadá, a construção e a primeira venda de imóveis residenciais recém-construídos é tributada normalmente, mas a revenda destes imóveis, assim como a locação de imóveis residenciais são isentos[39].

4.1.3. Índia

Na Índia, o equivalente ao Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) para bens e serviços é o GST (*Goods and Services Tax*). A aplicação do GST na alienação de bens imóveis possui características distintas e depende principalmente do estado de construção do imóvel e da sua natureza (residencial ou comercial), conforme indicado a seguir:

i) Imóveis residenciais concluídos (prontos para morar): a venda de imóveis residenciais que já estão concluídos e possuem o *Completion Certificate* (CC) ou o *Occupancy Certificate* (OC) (equivalente ao alvará de utilização) é isenta de GST;

ii) Imóveis residenciais em construção: a venda de imóveis residenciais que estão em construção (ou seja, ainda não possuem o CC/OC) está sujeita a GST;

iii) Imóveis comerciais: a venda de imóveis comerciais em construção está sujeita a GST , ao passo que a venda de imóveis comerciais concluídos (com CC/OC) também é isenta de GST, tal como os imóveis residenciais concluídos;

iv) Terrenos: a venda de terrenos em si é isenta de GST. O GST incide sobre a "construção" e não sobre a terra subjacente. No entanto, se um terreno for vendido como parte de um projeto imobiliário onde haverá construção, o GST incidirá sobre a parte da construção.

Com isso, percebe-se que GST em imóveis na Índia é aplicável principalmente em propriedades em construção, com tratamentos (alíquotas) que variam em função da natureza do imóvel (habitação acessível e não acessível; imóveis residenciais ou comerciais). Os bens cuja construção já estiver concluída são isentos de GST.

4.2. Incorporação imobiliária e parcelamento de solo (loteamento)

4.2.1. Portugal

No âmbito da União Europeia, a Directiva n. 2006/112/CE dispõe que os países que compõem o bloco podem considerar sujeito passivo do IVA qualquer pessoa que realize, a título ocasional: (i) antes da primeira ocupação, a entrega de edifício, total ou parcial, ou do terreno da sua implantação (edifício novo); e (ii) a entrega do terreno para construção[40].

A norma conceitua "edifício" como sendo qualquer construção incorporada no solo, e "terrenos para construção" como terrenos urbanizados ou não, definidos como tal pelos Estados-membros.

A Directiva n. 2006/112/CE também dispõe que estão isentas as operações com bens imóveis usados relacionadas a entrega de edifícios ou de partes de edifícios e do terreno da sua implantação e a entrega de bens imóveis não edificados, desde que não sejam os bens imóveis previstos nas alíneas *a* e *b* do n. 1 do art. 12[41].

Mesmo assim, nessas operações, a Directiva n. 2006/112/CE assegura aos Estados-membros a opção de conceder aos seus sujeitos passivos o direito de

optar pela tributação das operações, desde que não se trate das operações indicadas nas alíneas *a* e *b* do n. 1 do art. 12[42].

A Directiva n. 2006/112/CE também menciona operações em que os Estados-membros podem continuar a isentar a entrega de edifícios ou de partes de edifícios e do terreno da sua implantação, efetuadas antes da primeira ocupação, assim como de terrenos para construção, referidos no art. 12[43].

Efetivamente, para o legislador da União Europeia, ainda que tais argumentos apenas justificassem a aplicação da isenção nas transmissões de edifícios "não novos" e de terrenos que não sejam qualificáveis como terrenos para construção, acabou-se por conceder aos Estados-membro a possibilidade de alargarem o âmbito de tal isenção a todos os bens imóveis, faculdade que foi usada por Portugal.

Portanto, em Portugal, a construção de edifícios novos ou fração, quando do término da construção ou de uma intervenção de reabilitação profunda, e a entrega de terrenos para construção, estão isentas do IVA[44].

Contudo, apesar do âmbito alargado com que tais isenções foram estabelecidas, dados os efeitos penalizadores que as mesmas podem ter sempre que aplicáveis a operações imobiliárias realizadas entre sujeitos passivos, o legislador português optou por conceder aos operadores a faculdade de, quando reunidas determinadas condições, renunciar a tais isenções[45], desde que atendidos os requisitos e as condições previstos no Decreto-lei n. 21, de 29 de janeiro de 2007[46].

Esta opção pode ser vantajosa para o vendedor, por exemplo, para permitir o aproveitamento do crédito do imposto suportado na aquisição ou construção do imóvel. No entanto, esta opção é complexa e exige o cumprimento de requisitos específicos.

Entre outras isenções para as operações internas previstas no CIVA português, destacam-se as operações que sejam sujeitas a imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis – IMT[47], notadamente a transmissão de bens imóveis situados em território nacional.

Apesar dessa disposição, o CIVA confere aos sujeitos passivos que realizam a

transmissão do direito de propriedade de prédios urbanos, frações autônomas destes ou terrenos para construção em favor de outros sujeitos passivos, que os utilizem, total ou predominantemente, em atividades que conferem direito à dedução, a possibilidade de renunciar à isenção prevista no item 30 do art. 9º[48], desde que atendidas as regras previstas no DL n. 21/2007.

Percebe-se, portanto, que diferentemente do Brasil, em que se optou por manter a incidência concomitante de IBS, CBS e ITBI em operações de transferência onerosa de imóveis, Portugal afasta essa "dupla tributação", permitindo que o contribuinte opte pela forma de tributação que mais lhe for favorável, pelo IVA ou pelo IMT.

4.2.2. Canadá

O setor imobiliário recebe tratamento especial no sistema GST/HST, em razão das peculiaridades das operações com imóveis e pelas dificuldades de aplicar o IVA a transações com esses bens de forma economicamente neutra[49].

A incorporação imobiliária (construção e venda de imóveis novos) está sujeita ao GST/HST conforme as regras da *Excise Tax Act* (ETA)[50], especialmente na Parte IX, e nos Regulamentos de *Real Property* (GST/HST)[51]. No contexto de operações com bens imóveis, a maioria das normas escoram-se nas definições da Seção 123(1), nas regras operacionais das Seções 190-191 e nas isenções do Anexo V, do ETA.

A propriedade imobiliária tem uma definição ampla, incluindo terreno e quaisquer direitos sobre ele, edifícios, de toda natureza e descrição, todo direito ou participação em imóvel, seja legal ou equitativo, inclusive uma casa móvel, casa flutuante e qualquer direito locatício ou de propriedade sobre elas[52].

A regra fundamental da cobrança do IVA no Canadá é estabelecida na Seção 165, que dispõe como sendo fornecimento tributável[53] por GST/HST todo aquele realizado em razão de uma atividade comercial[54].

Embora a regra geral do GST/HST seja a tributação de quase todos os fornecimentos de bens e serviços, a tributação dos bens imóveis no Canadá recebe um tratamento único e altamente complexo. A legislação não trata todos

os imóveis da mesma forma e estabelece uma distinção fundamental entre propriedades residenciais e comerciais, e, de forma ainda mais crítica, entre habitação nova e usada.

As categorias mais importantes de transações imobiliárias normalmente consideradas como fornecimentos tributáveis são: (1) vendas de imóveis para uso comercial; (2) aluguel de imóveis para uso comercial; (3) vendas de imóveis residenciais novos; e (4) vendas de imóveis residenciais usados que tenham sido "substancialmente renovados".

Assim, o valor agregado na construção e renovação substancial de habitações é tributado, enquanto o mercado de revenda de imóveis usados e aluguéis de longo prazo, salvo o comercial, permanece isento.

O vendedor de imóveis novos ou comerciais pode recuperar créditos dos tributos incidentes na operação anterior ou de insumos empregados na atividade de construção, ao passo que não é tributada pelo GST/HST a venda de imóvel usado por sujeito que não seja construtor ou incorporador, desde que o vendedor não aproveite créditos desses tributos e não realize tais operações com habitualidade a ponto de caracterizar uma atividade econômica autônoma.

Embora, como mencionado, a venda de imóveis usados seja isenta, a legislação impõe a tributação para operações realizadas pelos chamados *flippers*, indivíduos que compram, renovam e vendem imóveis com habitualidade, e até mesmo indivíduos que constroem uma casa com a intenção principal de vendê-la com lucro.

A caracterização de um determinado sujeito como construtor (ou como um *flipper*) pelos tribunais canadenses, para fins de sujeitá-los a GST/HST, depende da análise de uma série de fatores, tais como o histórico do contribuinte com as operações ou transações similares, a duração da posse das unidades imobiliárias, a natureza das renovações, o financiamento, o motivo da venda e a existência ou não de um "plano de negócios"[55].

As autoridades fiscais canadenses consideram que uma renovação é considerada substancial para fins de incidência do GST/HST, quando 90% ou mais do interior do imóvel existente é removido ou substituído e, após a

conclusão, o bem imóvel é ou faz parte de um complexo residencial[56]. Busca-se tributar apenas as reformas que, na prática, equivalem à construção de um imóvel, de modo que a simples substituição de partes do interior, como armários, pisos e janelas, não caracteriza "renovação substancial", a menos que o conjunto das obras modifique a essência funcional do imóvel.

A definição do que é reforma substancial é especialmente relevante na legislação canadense, haja vista que, visando mitigar o ônus fiscal suportado pelo adquirente de imóvel novo, ou por aquele que constrói o imóvel próprio, permite-se recuperar parte do GST/HST (*new housing rebate*) pago pelo vendedor, desde que o imóvel seja utilizado como residência principal e o valor de compra esteja dentro de certos limites[57], o que não ocorre no modelo brasileiro[58].

Outra controvérsia existente no Canadá diz respeito ao chamado autofornecimento. De acordo com as regras previstas na Seção 191 do ETA[59], busca-se evitar distorções e vantagens indevidas, ao se limitar o direito a crédito se o construtor não vende o imóvel, mas decide mantê-lo para uso próprio ou para locação.

Assim, a Seção 191 do ETA estipula que, quando o construtor muda o uso do imóvel, ocorre uma venda ficta (para ele mesmo) e uma reaquisição ficta (por ele mesmo), sendo obrigado a calcular a pagar o GST/HST sobre o valor justo de mercado do imóvel no momento da mudança de uso (ocupação ou locação)[60].

4.2.3. Índia

Com a criação do GST na Índia, tanto a União quanto os Estados passaram a tributar a venda de bens e a prestação de serviços desenvolvidas internamente. De outro lado, a União passou a tributar as operações interestaduais e internacionais, compartilhando a receita da arrecadação com os Estados[61].

Para assegurar a repartição de competências e evitar quaisquer questionamentos a respeito da possível afronta ao pacto federativo, as operações de consumo estão simultaneamente sujeitas ao *Central Goods and Services Tax* (*CGST*)[62], de competência do ente central, e ao *State Goods and*

Services Tax (SGST), de competência dos entes estaduais.

Nas transações interestaduais, assim como na importação e exportação (hipótese em que a alíquota é zero), foi instituído o *Integrated Goods and Services Tax* (*IGST*), correspondendo à soma do *CGST* e do *SGST* e que tem a sua arrecadação compartilhada entre a União e os Estados, o que caracteriza um modelo dual de IVA, muito similar ao existente no Canadá e ao instituído no Brasil.

As operações com bens imóveis na Índia não passaram ilesas de discussões envolvendo a pertinência da imposição, sobre elas, de tributos sobre o consumo. Antes do implementação do GST atual no sistema tributário indiano, o fornecimento de bens na construção era tributada pelos Estados por meio do IVA, ao passo que a prestação de serviços era tributada pela União ou governo central pelo imposto sobre serviços.

A Suprema Corte da Índia, no caso *The State of Madras v. Gannon Dunkerley & Co. (Madras) Ltd., AIR 1958 SC 560*[63], resolveu uma disputa fundamental envolvendo a cobrança de imposto pelo Estado de Madras sobre o valor dos materiais utilizados em contratos de obras indivisíveis.

No caso, o Estado de Madras buscava tributar o valor dos bens utilizados em contratos de construção, tratando tal transferência como "venda de bens" sob o item 48, Lista II do Anexo VII da Lei do Governo da Índia de 1935. Por outro lado, a incorporadora contestou a cobrança sob o fundamento de que em um contrato de obras não há venda de bens conforme o entendimento legal previsto na Lei de Venda de Bens de 1930.

O Tribunal decidiu que o termo "venda de bens" deveria ser compreendido em seu sentido jurídico, o que exige um acordo para vender bens específicos e uma subsequente transferência de título mediante pagamento. Na construção de um empreendimento não há um acordo separado para vender os bens utilizados, ao contrário, tais materiais se incorporam ao imóvel. Consequentemente, as leis do Estado de Madras que autorizavam a cobrança de imposto sobre o valor dos materiais em contratos indivisíveis, foram declaradas inconstitucionais.

Esse julgamento histórico esclareceu os limites do poder de tributação dos

Estados e lançou as bases para alterações legislativas subsequentes, tais como a Emenda Constitucional n. 46, de 1982, que inseriu o art. 366 (29A) (b), e teve papel crucial na redefinição do conceito de "venda" para fins de tributação, especialmente em relação a transações que antes não eram consideradas vendas de bens, e, portanto, criando uma ficção legal que permitia aos Estados tributarem a transferência de propriedade de bens envolvidos na execução de um contrato de empreitada.

O GST criou uma linha divisória clara para operações com bens imóveis: a venda do imóvel "em construção" é considerada uma prestação de serviço e, portanto, tributável pelo GST. Isso ocorre porque o incorporador está prestando um serviço de construção ao comprador. Já a venda de um imóvel "pronto" é tratada como uma pura transação imobiliária (*sale imovable property*), que está fora do campo de incidência do GST, mas sujeita ao *Stamp Duty*.

4.3. Locação, cessão onerosa e arrendamento

4.3.1. Portugal

No que tange a locação de imóveis, a Directiva IVA n. 2006/112/CE estabelece que a locação de bens imóveis é isenta do IVA, exceto as operações de alojamento, tal como definidas na legislação dos Estados-membros, realizadas no âmbito do setor hoteleiro ou de setores com funções análogas, incluindo as locações de campos de férias ou de terrenos para campismo, e a locação de áreas destinadas ao estacionamento de veículos[64]. Os Estados-membros podem, ainda, prever outras exceções no âmbito de aplicação da isenção prevista para locação de bens imóveis.

O art. 135 da Directiva IVA n. 2006/112/CE foi inserido no art. 9º do Código do IVA português, que também tratou das mesmas isenções, e acrescentou a locação de bens imóveis de que resulte a transferência onerosa da exploração de estabelecimento comercial ou industrial, e a locação de espaços para exposições ou publicidade[65].

A Diretiva IVA não define o significado de arrendamento ou locação de bens imóveis, nem faz referência às definições adotadas nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados-membros.

O Código do IVA português não esclarece o significado de "locação de bens imóveis de que resulte a transferência onerosa da exploração de estabelecimento comercial ou industrial", o que significa que o conceito deve, na ausência de uma definição fiscal adequada, ser interpretado de acordo com o direito civil de Portugal e a doutrina e a jurisprudência relacionadas.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem restringido a aplicação da isenção às situações em que há uma mera locação do imóvel, consubstanciada na sua colocação passiva à disposição do locatário de "um direito precário de ocupação do mesmo imóvel em contrapartida do pagamento de uma retribuição fixada principalmente em função da superfície ocupada"[66].

A justificação da isenção para a locação estaria no fato de se tratar de uma atividade relativamente passiva, que não gera um valor acrescentado significativo, e que é aplicável independentemente da forma como o locatário utiliza o bem em causa[67].

Não ocorre essa mera colocação passiva do imóvel nas situações em que é disponibilizada ao locatário a exploração de um estabelecimento completamente equipado e preparado para funcionar como tal, o que se reconduz à cessão de exploração de um estabelecimento comercial[68].

Com efeito, não são passíveis de usufruir da isenção as transações em que as seguintes condições são cumulativamente satisfeitas: (i) a transferência do uso de um estabelecimento comercial ou industrial, incluindo a transferência dos elementos essenciais que constituem o estabelecimento (por exemplo, mobiliário, patentes, contratos, licenças, autorizações, funcionários); (ii) juntamente com o usufruto do imóvel onde o estabelecimento está instalado, desde que o mesmo negócio ou indústria continue a ser nele explorado; (iii) a contratação é temporária; e (iv) mediante contraprestação.

Logo, se há uma locação pura, a operação não é tributada pelo IVA e o locador não tem direito ao aproveitamento de créditos desse imposto relacionados aos custos dessa locação. De outro lado, se o imóvel é cedido para exploração de um estabelecimento completamente equipado e preparado para funcionar como tal, ou seja, exploração de um estabelecimento comercial, há

incidência do IVA e o consequente direito ao aproveitamento dos créditos do imposto relacionados à construção do imóvel, por exemplo[69].

Na celebração de contratos mistos, em que haja, por exemplo, a conjugação de contrato de arrendamento e de contrato de aluguel, além de outros tipos contratuais (tais como cessão de estabelecimento e prestação de serviços) ou mesmo de contratos atípicos, a operação não se enquadra no conceito de "locação de bens imóveis" previsto no item 29 do art. 9º do CIVA, não sendo beneficiada pela isenção[70].

4.3.2. Canadá

O ETA prevê isenção sobre a locação de imóveis residenciais acima de 30 dias consecutivos e nos casos em que o valor da locação é inferior a $ 20 por dia. Do contrário, se a locação for de menos de 30 dias, a operação é sujeita à incidência de GST/HST[71].

Sendo a operação isenta, o locador não cobra GST/HST do inquilino sobre os pagamentos do aluguel e, de outro lado, não tem direito a créditos dos tributos sobre quaisquer custos ou despesas incorridos para fornecer essa locação. Portanto, GST/HST relacionados a despesas operacionais incorridas pelo locador – como taxas de administração de condomínio, reparos e manutenção, serviços públicos (se incluídos no aluguel) ou honorários profissionais – tornam-se um custo irrecuperável, que é "embutido" no valor da locação.

Apesar dessa disposição, nos casos de compra e venda ou construção de imóveis residenciais novos cujo valor não ultrapasse $ 450.000 e sejam destinados à locação de longo prazo, o ETA prevê a possibilidade de recuperação parcial de GST/HST, chamado *New Residential Rental Property Rebate*[72].

Já o arrendamento/aluguel, licença ou acordo semelhante relativo a bens imóveis comerciais é um fornecimento tributável, salvo se realizado, por exemplo, em favor de algum organismo de serviço público, caso em que a operação seria isenta.

4.3.3. Índia

A locação, servidão ou licença para ocupar terrenos, assim como o arrendamento de um edifício, incluindo um complexo comercial, industrial ou residencial para negócios ou comércio, é uma prestação de serviços, nos termos do Anexo II (2), do CGST Act de 2017, e logo sujeita ao GST.

Em outras palavras, a locação é tratada como um serviço e sujeita ao GST, salvo exceções previstas na legislação ou estabelecidas pela autoridade fiscal indiana. Assim, por exemplo, a locação de terrenos agrícolas vazios e o arrendamento de uma habitação residencial para uso como residência (salvo quando a habitação residencial é arrendada a uma pessoa tida como contribuinte) são transações isentas de GST[73].

4.4. Construção civil

4.4.1. Portugal

O Código do Imposto sobre Valor Acrescentado (CIVA) português delimita o conceito de prestação de serviços residualmente às operações com bens[74], determinando, em seu art. 4º, que o fornecimento de materiais de construção necessários à obra se inclui no conceito de prestação de serviços, independentemente se fornecidos pelo empreiteiro ou adquirido pelo próprio adquirente[75].

Os serviços de construção civil são tributados pelo regime comum de tributação de serviços.

Tem-se, portanto, como base imponível dos serviços de construção o "valor da contraprestação obtida ou a obter do adquirente, do destinatário ou de um terceiro"[76]. A alíquota aplicável sobre tais serviços é a geral, de 23%[77] e o sujeito passivo, em regra, o prestador do serviço[78].

Os desvios à regra geral previstos no CIVA em relação aos serviços de construção recaem sobre a definição da alíquota e sobre a sujeição passiva. Alguns serviços de construção elencados na "Lista I" do CIVA, tais como aqueles voltados à construção ou reabilitação de habitações populares em determinadas regiões, obras em favor de autarquias, órgãos ou entidades governamentais e obras públicas em determinadas circunstâncias, ficam sujeitos

à alíquota reduzida de 6%[79-80].

O outro desvio à regra geral de tributação sobre os serviços de construção civil diz respeito à sujeição passiva em operações entre contribuintes. Nesses casos, de acordo com o art. 2º, n. 1, *j*, do CIVA, a sujeição passiva é deslocada para o adquirente dos serviços, que deve apurar e liquidar o imposto. Cuida-se da "inversão do sujeito passivo", que tem como objetivo evitar fraudes fiscais em relação à tomada de créditos pelos prestadores de serviço de construção civil.

4.4.2. Canadá

Os serviços de construção civil são tratados, no âmbito do GST/HST, como operações sujeitas ao regime geral de tributação. Com efeito, não se observa na íntegra do "Excise Act, Part IX – Goods and Services Tax"[81], qualquer conceituação explícita do que se considera "serviços de construção civil" e tampouco algum regime especial aplicável a essa atividade.

A delimitação da materialidade dos serviços de construção civil, portanto, decorre eminentemente do conceito residual de serviços, mas ganha maiores contornos a partir (i) do conceito de construtor (*builder*) e (ii) das operações de venda de propriedade imobiliária.

Apesar de a tradução literal do inglês para o português do termo *builder* corresponder a "construtor", da análise da legislação canadense[82] se verifica que, na verdade, tal termo possui uma definição específica e que se aproxima mais da figura do "incorporador imobiliário".

O *builder* é quem adquire os direitos sobre a propriedade imobiliária com a intenção específica de nela construir e não quem efetivamente presta o serviço de construção. Quem presta o serviço de construção pode ser contratado pelo *builder* para a execução das obras. O *builder*, portanto, é – embora não exclusivamente – quem em última instância realiza a venda da propriedade imobiliária construída.

De acordo com a *Canada Revenue Agency*, a diferenciação entre venda de propriedade imobiliária e prestação de serviços de construção civil deve ser analisada casuisticamente. Isso porque, como mencionado, a legislação não prevê explicitamente o conceito de prestação de serviços de construção civil[83].

A justificativa para diferenciação entre essas operações é que elas recebem tratamento tributário distinto quanto à responsabilidade e o momento de apuração e liquidação do tributo.

A responsabilidade pelo recolhimento de GST/HST nas vendas de propriedade imobiliária, diversamente dos serviços de construção civil, pode ser deslocada para o adquirente em certas condições[84], devendo ocorrer no momento da transmissão imobiliária ou da posse, o que ocorrer antes[85].

Por sua vez, a apuração e liquidação do tributo na prestação de serviços de construção civil ocorrem, em regra, no momento do pagamento da contraprestação ou quando ela se torna devida, o que ocorrer antes[86].

A base de cálculo de GST/HST corresponde à contraprestação paga pelos serviços de construção e nela se incluem os materiais empregados na obra. A alíquota de GST é a geral, de 5%, ao passo que a de HST varia conforme a região, sendo de 13% em Ontario, e 15 % em New Brunswick, Newfoundland and Labrador, Nova Scotia e Prince Edward Island.

Não há, por fim, qualquer exoneração para a prestação de serviços de construção civil[87].

4.4.3. Índia

Como já destacado nos itens 4.1.3 e 4.2.3, o GST indiano incide sobre prestação de serviços de construção, no que se incluem os imóveis em construção (ou seja, que ainda não possuem o CC/OC).

5. Conclusões

Na maior parte dos países analisados, os imóveis residenciais possuem um regime diferenciado, com intuito de fomentar a moradia. A legislação brasileira não faz diferenciação entre tributação de imóvel residencial ou comercial, e entre imóvel novo ou usado.

Já para os serviços de construção, todos os países estudados optaram por tributar normalmente tais operações.

A tabela abaixo, de forma sintética, apresenta um resumo das aproximações

e distanciamentos na tributação de operações com bens imóveis no Brasil, em Portugal, no Canadá e na Índia:

Atividade	*Comercial*	*Residencial*
Alienação (compra e venda)	Brasil – Tributa Portugal – *Isenta* Canadá – Tributa Índia – *Isenta* (imóvel pronto)	Brasil – Tributa Portugal – *Isenta* (exceto 1ª venda) Canadá – *Isenta* (exceto 1ª venda) Índia – *Isenta* (imóvel pronto)
Incorporação e parcelamento do solo (loteamento)	Brasil – Tributa Portugal – Tributa Canadá – Tributa Índia – *Isenta*	Brasil – Tributa Portugal – *Isenta* Canadá – Tributa Índia – *Isenta*
Locação, cessão onerosa e arrendamento	Brasil – Tributa Portugal – Tributa Canadá – Tributa Índia – Tributa	Brasil – Tributa Portugal – *Isenta* Canadá – *Isenta* Índia – Tributa
Construção civil	Brasil – Tributa Portugal – Tributa Canadá – Tributa Índia – Tributa	Brasil – Tributa Portugal – Tributa Canadá – Tributa Índia – Tributa

Depreende-se de tudo aqui exposto que o Brasil optou por realizar uma tributação ampla pelo IBS e pela CBS das operações com bens imóveis novos e usados, não existindo distinção em ser bem residencial e/ou comercial, respeitadas tão somente as exceções previstas no § 1º do art. 251 e § 2º do art. 252 da LC n. 214/2025.

Em linhas gerais, boa parte dos países que adotaram o IVA, para além daqueles analisados neste estudo, deixaram de tributar determinadas operações com bens imóveis ou aplicaram tratamentos especiais a essas transações, em razão das distinções conceituais que a propriedade de imóveis apresenta em relação aos demais bens de consumo, e mesmo diante da dificuldade de se aplicar essa modalidade de tributação de forma economicamente neutra[88].

Referências bibliográficas

BIRD, Richard; GENDRON, Pierre-Pascal. Sales taxes in Canada: The GST-HST-QST-RST "system". *Tax Law Review* v. 63. New York, 2010, p. 517-582. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228280890_Sales_taxes_in_Canada_The_GST-HST-QST-RST_system. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025].

BRASIL. Câmara dos Deputados. CCJ debate reforma tributária no setor de imóveis. *Senado Notícias*, Brasília, 18 nov. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2024/11/ao-vivo-ccj-debate-reforma-tributaria-no-setor-de-imoveis-2013-18-11-24. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. Decreto n. 9.580, de 22 de novembro de 2018. Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 22 nov. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar n. 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*: seção 1, Brasília, DF, 31 jul. 2003.

BRASIL. Lei Complementar n. 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*: seção 1, Brasília, DF, 17 jan. 2025.

BRASIL. Lei n. 10.833, de 29 de dezembro de 2003. Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 29 dez. 2003.

BRASIL. Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sôbre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. *Diário Oficial da União*: seção

1, Brasília, DF, 16 dez. 1964.

BRASIL. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 19 dez. 1979.

BRASIL. Lei n. 7.713, de 22 de dezembro de 1988. Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 1988.

BRASIL. Lei n. 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 1995.

BRASIL. Lei n. 9.430, de 27 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 27 dez. 1996.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 2.486.358/SP*. Tributário. Agravo interno no agravo em recurso especial. ISS. Construção civil. Dedução da base de cálculo do ISS de materiais produzidos no local da prestação de serviços ou adquiridos de terceiros. Impossibilidade. Orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 603.497/MG (tema 247). Incidência da súmula 83/STJ. Agravo não provido. Rel. Min. Sérgio Kukina, 12 de fevereiro de 2025. Brasília, DF: STJ, 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.937.821/SP (2020/0012079-1)*. Tributário. Recurso especial representativo de controvérsia. Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Base de cálculo. Vinculação com Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Inexistência. Valor venal declarado pelo contribuinte. Presunção de veracidade. Revisão pelo fisco. Instauração de processo administrativo. Possibilidade. Prévio valor de referência. Adoção. Inviabilidade. Rel. Min. Gurgel de Faria, 24 de fevereiro de 2022. Brasília, DF: STJ, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 1.124*. Título: HYPERLINK “https://

portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6031137&numeroProcesso=1294969&classeProcesso=ARE&numeroTema=1124”Incidência do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) na cessão de direitos de compra e venda, ausente a transferência de propriedade pelo registro imobiliário. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1124. Acesso em: 23 jul. 2025.

CANADIAN LEGAL INFORMATION INSTITUTE. *Abedipour v. The King, 2022 TCC 155*. Disponível em: https://canlii.ca/t/jtgfc. Acesso em: 18 out. 2025.

CANADIAN LEGAL INFORMATION INSTITUTE. *Coates v. The Queen, 2011 TCC 74*. Disponível em: https://canlii.ca/t/2fq2h. Acesso em: 18 out. 2025.

CANADIAN LEGAL INFORMATION INSTITUTE. *Swift v. The Queen, 2020 TCC 115*. Disponível em: https://canlii.ca/t/jb5l9. Acesso em: 18 out. 2025.

CENTRO DE ARBITRAGEM ADMINISTRATIVA E TRIBUTÁRIA. *Processo n. 212/2021-T*. IVA – Isenção. Locação de imóveis. Cessão de exploração de estabelecimento hoteleiro. Princípios da boa-fé e da confiança. Lisboa: CAAD, 2021. Disponível em: https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?id=5691. Acesso em: 28 out. 2025.

CENTRO DE ARBITRAGEM ADMINISTRATIVA E TRIBUTÁRIA. *Processo n. 7/2025-T*. N. 29 do art. 9º do CIVA; Contratos atípicos; Transformação de contrato; n. 10º do art. 9º do CIVA. Lisboa: CAAD, 2025. Disponível em: https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=Loca%C3%A7%C3%A3o+de+bens+im%C3%B3veis&id=9752. Acesso em: 28 out. 2025.

CENTRO DE ARBITRAGEM ADMINISTRATIVA E TRIBUTÁRIA. *Processo n. 833/2024-T*. IVA. Isenção. Locação. Cessão de exploração de estabelecimento. Comercial. Lisboa: CAAD, 2024. Disponível em: https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=Loca%C3%A7%C3%A3o+de+bens+im%C3%B3veis&id=8714. Acesso em: 28 out. 2025.

CNOSSEN, Sijbren. VAT Treatment of Immovable Property. In: THURONYI, Victor (ed.). *Tax law design and drafting*. Washington, D.C.: International

Monetary Fund, 1996. v. 1. Cap. 7, p. 1-14. Disponível em: https://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/ch7.pdf. Acesso em: 14 jun. 2025.

DIÁRIO DA REPÚBLICA. Código do IVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Decreto-lei n. 102/2008. *Diário da República* n. 118/2008, Série I de 2008-06-20. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34500675. Acesso em: 2 ago. 2025.

DIÁRIO DA REPÚBLICA. *Decreto-lei n. 21, de 29 de janeiro de 2007*. No uso da autorização legislativa concedida pelo n. 3 do artigo 45º da Lei n. 60-A/2005, de 30 de dezembro, introduz alterações ao Código do IVA e respectiva legislação complementar em matéria de tributação de operações imobiliárias, incluindo a revisão do regime da renúncia à isenção de IVA na transmissão e na locação de bens imóveis. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2007-34522875. Acesso em: 2 ago. 2025.

DIAS, Rodrigo Antonio; PANISSON, Isabella Fochessatto. Desafios do PLP 68/24: Tributação dos "IVA-Dual" (IBS e CBS) sobre as operações com bens imóveis no Brasil. In: SANTI, Eurico Marco Diniz de et al. (coord.). *Nossa reforma tributária*: análise da EC 132/23, do PLP 68/2024 (CBS/IBS) e do PLP 108/24 (Comitê Gestor, contencioso do IBS, ITCMD e ITBI). São Paulo: Max Limonad, 2024, p. 161-176.

EUROPEAN UNION. 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*, 2006, p. 1-118. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32006L0112. Acesso em: 2 ago. 2025.

FARIA, Renato Vilela; LUZES, Cristiano Araújo. O regime específico das operações com bens imóveis no contexto da reforma tributária do consumo. In: HOFFMANN, Susy Gomes et al. (coord.). *Reforma Tributária*: IBS e CBS na Constituição e na Lei Complementar 214/2025. São Paulo: MP, 2025.

GOODS AND SERVICES TAX COUNCIL. *The Central Goods And Services Tax Act, 2017*. An Act to make a provision for levy and collection of tax on intra-State supply of goods or services or both by the Central Government and for

matters connected therewith or incidental thereto. New Delhi: GST Council, 2017. Disponível em: https://gstcouncil.gov.in/sites/default/files/2024-04/annexure-3_cgst-act_2017.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

GOVERNMENT OF CANADA. Canada Revenue Agency. Real Property and the GST/HST. Construction contract for services vs. sale of real property. *GST/HST memorandum 19.1*, 1997. Disponível em: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/19-1/real-property-gst-hst.html#P944_62855. Acesso em: 8 out. 2025.

GOVERNMENT OF CANADA. Canada Revenue Agency. Residential Real Property. *GST/HST memorandum 19.2*, 1998. Disponível em: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/19-2/residential-real-property.html. Acesso em: 18 out. 2025.

GOVERNMENT OF CANADA. Canada Revenue Agency. Residential Real Property – Deemed Supplies. *GST/HST memorandum 19.2.3*, 1998. Disponível em: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/19-2-3/residential-real-property-deemed-supplies.html. Acesso em: 18 out. 2025.

GOVERNMENT OF CANADA. Canada Revenue Agency. Substantial Renovations and the GST/HST New Housing Rebate. *GST/HST Technical Information Bulletin B-092*, 2005. Disponível em: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/b-092/substantial-renovations-gst-hst-new-housing-rebate.html. Acesso em: 18 out. 2025.

GOVERNMENT OF CANADA. *Excise Tax Act (R.S.C., 1985, c. E-15)*. Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-15/index.html. Acesso em: 8 out. 2025.

GOVERNMENT OF CANADA. *Real Property (GST/HST) Regulations (SOR/2024-157)*. Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2024-157/page-1.html#h-1484706. Acesso em: 8 out. 2025.

GOVERNMENT OF INDIA. Ministry of Finance. Department of Revenue. Tax Reserach Unit. *Circular n. 245/02/2025-GST*. Disponível em: https://cbic-gst.gov.in/pdf/Circular-55thGSTC-Services.pdf. Acesso em: 2 nov. 2025.

KRISHNAMURTHY, Vijay. *India's GST law and its input tax mechanism*: a commentary. International VAT Monitor v. 28, n. 6, 2017.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Lei Complementar 214/2025 comentada*: IBS, CBS e IS. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

MCNAUGHTON, Cristiane Pires; MCNAUGHTON, Charles William. *Curso de IBS e CBS*: de acordo com a EC 132/2023 e com a LC 214/2025. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2025.

NOSSA REFORMA Tributária: Aula 10: O que muda no Setor de Imóveis e Construção? [*S. l.: s. n.*]: 2025. 1 vídeo (1h 30min 20seg). Publicado pelo canal Eurico Santi & Nossa Reforma Tributária. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=nK4esXhkLfM. Acesso em: 8 out. 2025.

PARREIRA, Eunice. IVA na construção baixa para 6% na construção de casas até 648 mil euros ou com uma renda até 2300 euros. *Expresso*, 25 set. 2025. Disponível em: https://expresso.pt/politica/governo/2025-09-25-iva-na-construcao-baixa-para-6-na-construcao-de-casas-ate-648-mil-euros-ou-com-uma-renda-ate-2300-euros-4ec36519. Acesso em: 8 out. 2025.

PODDAR, Satya. Treatment of housing under VAT for the US. *Tax Law Review* v. 63, n. 2, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228181847_Taxation_of_housing_under_a_VAT. Acesso em: 30 jul. 2025.

REPÚBLICA PORTUGUESA. Comunicado do Conselho de Ministros de 25 de setembro de 2025. *República Portuguesa*, 26 set. 2025. Disponível em: https://www.portugal.gov.pt/pt/gc25/governo/comunicado-do-conselho-de-ministros?i=688. Acesso em: 8 out. 2025.

ROCHA, Melina; LORIA, Daniel. Broadening the VAT base: financial services and supplies of real property in the Brazilian Tax Reform. *Kluwer International Tax Blog*, March 4, 2025. Disponível em: https://kluwertaxblog.com/2025/03/ 04/broadening-the-vat-base-financial-services-and-supplies-of-real-property-in-the-brazilian-tax-reform/. Acesso em: 8 jun. 2025.

SILVEIRA, Rodrigo Maito da; OLIVEIRA, Katia Soriano de. Capítulo 16. *Operações com Bens Imóveis*. In: No prelo.

SUPREME COURT OF INDIA. The State of Madras vs Gannon Dunkerley &

Co., (Madras) Ltd on 1 April, 1958. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/1425329/. Acesso em: 20 out. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. *Processo C-284/03*. Estado belga contra Temco Europe SA. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=64566&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=9171349. Acesso em: 1 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. *Processo C-278/18*. Manuel Jorge Sequeira Mesquita contra Fazenda Pública. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-278/18&language=PT. Acesso em: 1 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. *Processo C-326/99*. Stichting "Goed Wonen" contra Staatssecretaris van Financiën. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30dbd13a3bf34cd045718737be9ac567cf9f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTbNz0?text=&docid=102127&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=325912. Acesso em: 1 dez. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. *Processo C-451/06*. Gabriele Walderdorff contra Finanzamt Waldviertel. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=C8C0A2BA288C9447C2AFDBFD4949D70E?text=&docid=70791&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=719808. Acesso em: 1 dez. 2025.

A Apuração do Valor de Mercado em Operações não Onerosas ou em Valor Inferior ao de Mercado entre Partes Relacionadas. Análise Comparada com o IVA Europeu e o IVA Australiano

The Determination of Fair Market Value in Transactions without Consideration or at Below-market Value between Related Parties. A Comparative Analysis with the European VAT and the Australian GST

Salvador Cândido Brandão Junior

Professor de direito tributário na FGV Direito, no Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT) e na Fipecafi. Ex-Juiz do Tribunal de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo e ex-Conselheiro do CARF. Doutor e Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogado. *E-mail*: prof.salvador.brandap@gmail.com.

Bruno Fulco Campilongo

Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo. Especialista em Direito Tributário Brasileiro pelo IBDT. Advogado. *E-mail*: bruno@cmolaw.com.br.

Felipe Paradella

Pós-graduado em Direito Tributário no Insper. Pós-graduado em Direito Tributário Internacional no IBDT. Advogado. *E-mail*: felipe.farias@lacazmartins.com.br.

Lucas de Almeida Correa

Pós-graduando em Direito Tributário Brasileiro pelo IBDT. Bacharel em direito pela UFPR. Graduando em Ciências Contábeis pela Fipecafi. Advogado. *E-mail*: lacorreia@pn.com.br.

Resumo

O artigo examina a regra prevista no art. 12, § 4º, inciso IV, da Lei Complementar n. 214/2025, que determina a apuração da base de cálculo do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) pelo valor de mercado nas operações não onerosas ou realizadas por valor inferior ao de mercado entre partes relacionadas. A partir da análise do sistema de não cumulatividade ampla adotado pela Emenda Constitucional n. 132/2023 e pela Lei Complementar n. 214/2025, nota-se que, em operações integralmente tributadas e plenamente creditáveis, qualquer variação na base de cálculo é neutralizada pelos mecanismos de crédito e débito do tributo, tornando a regra destituída de finalidade prática. Para identificar as razões dessa exigência, parte-se para a análise de direito comparado, examinando o tratamento conferido pelo IVA europeu e pelo Goods and Services Tax australiano, empreendimento em que se detecta que esses sistemas condicionam a adoção do valor de mercado à existência de assimetrias no direito ao crédito, como operações com consumidores finais, operações isentas ou imunes, e hipóteses de uso ou consumo pessoal. Conclui-se que a regra brasileira, ao aplicar o valor de mercado de forma genérica em qualquer operação entre partes relacionadas, revela-se mais abrangente do que o necessário para proteger a arrecadação, impondo custos de conformidade injustificados e potencial contencioso elevado. A flexibilização prevista no art. 5º, § 7º, da Lei Complementar n. 214/2025, condicionada à ausência de vedação ao crédito e à participação em programas de conformidade fiscal, aproxima-se parcialmente da racionalidade internacional, embora o segundo requisito não encontre amparo na lógica antielisiva que orienta o instituto. Aponta-se a necessidade de que a lei complementar delimite as hipóteses de aplicação e estabeleça critérios objetivos de aferição do valor de mercado, em atenção à capacidade contributiva, à segurança jurídica e à neutralidade que devem reger o IVA dual brasileiro.

Palavras-chave: IBS e CBS, valor de mercado, partes relacionadas, não cumulatividade, Lei Complementar n. 214/2025, base de cálculo, neutralidade tributária.

Abstract

This article examines the rule set forth in Article 12, § 4, IV, of Complementary Law No. 214/2025, which requires that the tax base of the Brazilian Tax on Goods and Services (IBS) and the Contribution on Goods and Services (CBS) be determined at fair market value in transactions without consideration or carried out at below-market prices between related parties. Based on an analysis of the broad non-cumulative system introduced by Constitutional Amendment No. 132/2023 and Complementary Law No. 214/2025, it becomes clear that, in fully taxable and fully creditable transactions, any variation in the tax base is neutralized by the system's input credit mechanism, rendering the rule devoid of practical purpose. In order to identify the rationale underlying this requirement, the article turns to a comparative law analysis, examining the treatment afforded by the European VAT and the Australian Goods and Services Tax — an inquiry that reveals both systems condition the adoption of market value to the existence of credit asymmetries, such as transactions involving final consumers, exempt or immune supplies, and cases of personal use or consumption. The article concludes that the Brazilian rule, by applying market value broadly to any transaction between related parties, proves wider than necessary to protect tax revenues, imposing unjustified compliance costs and creating significant litigation risk. The flexibility mechanism provided for in Article 5, § 7, of Complementary Law No. 214/2025 — conditioned on the absence of credit restrictions and on participation in fiscal compliance programs — partially aligns with international practice, although the second requirement lacks grounding in the anti-avoidance rationale underlying the instrument. The article highlights the need for complementary legislation to delimit the scope of application of this rule and to establish objective criteria for determining fair market value, in conformity with the principles of ability to pay, legal certainty, and neutrality that must govern Brazil's dual VAT system.

Keywords: IBS and CBS, fair market value, related parties, value added tax, tax base, tax neutrality.

Introdução

Após muitos anos de espera e debates foi publicada a Emenda à Constituição n. 132/2023 (EC n. 123/2023) para implementar a reforma da tributação sobre o consumo, motivada em corrigir diversas das distorções existentes na sistemática de tributação sobre o consumo preexistente e introduzir o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) de competência compartilhada dos estados, municípios e Distrito Federal e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) de competência da União Federal.

Apesar de IBS e CBS serem de competências distintas, o que poderia repercutir no mesmo erro dos tributos sobre o consumo que a EC n. 123/2023 visou substituir, ambos serão instituídos por lei complementar (esperava-se que fosse a mesma) e foi introduzido o art. 149-B da Constituição da República para determinar que ambos devem ter o mesmo fato gerador, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos, as mesmas regras sobre imunidades, regimes específicos, diferenciados ou favorecidos e, por fim, mesmas regras de não cumulatividade e creditamento.

Ainda, o art. 195, V, §§ 15 a 18, da Constituição da República, que trata da competência tributária da CBS, possui diversas regras idênticas aplicáveis ao IBS, inclusive por remissão ao art. 156-A, tais como a materialidade, a neutralidade, o *cash back*, a de não integrar suas próprias bases de cálculo, tampouco do imposto seletivo, a imunidade nas exportações, a não cumulatividade ampla, as atribuições conferidas à lei complementar, dentre outras.

Em atenção às diretrizes constitucionais, foi publicada a Lei Complementar n. 214/2025 para disciplinar todos os contornos da incidência e apuração do IBS e da CBS, definindo como fato gerador, em regra, a realização de operações onerosas com bens ou com serviços, assim entendido como qualquer fornecimento com contraprestação, nos termos do art. 3º e § 2º, definindo-se o fornecedor de bens e serviços como o contribuinte, nos termos do art. 21.

Assim, como regra, as operações não onerosas com bens ou com serviços não serão tributadas, salvo nas hipóteses expressamente previstas na própria Lei Complementar n. 214/2025. O art. 5º trata de hipóteses de incidência sobre

operações não onerosas e, em certa medida, o art. 6º.

Para os propósitos dessa pesquisa, interessa analisar as hipóteses de operações não onerosas previstas no art. 5º, incisos I e IV, transcritos a seguir:

> "Art. 5º O IBS e a CBS também incidem sobre as seguintes operações:
>
> I – fornecimento não oneroso ou a valor inferior ao de mercado de bens e serviços, nas hipóteses previstas nesta Lei Complementar:
>
> a) adquiridos pelo contribuinte, que tenham permitido a apropriação de créditos de IBS e de CBS, para:
>
> 1. o próprio contribuinte, caso este seja pessoa física;
>
> 2. as pessoas físicas que sejam sócias, acionistas, administradoras e membros de conselhos de administração e fiscal e comitês de assessoramento do conselho de administração do contribuinte previstos em lei;
>
> 3. os empregados do contribuinte; e
>
> 4. os cônjuges, companheiros ou parentes, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, das pessoas físicas referidas nos itens 1 a 3 desta alínea;
>
> b) produzidos ou prestados pelo contribuinte para:
>
> 1. as pessoas físicas de que tratam os itens 2 e 3 da alínea 'a' deste inciso; e
>
> 2. os cônjuges, companheiros ou parentes, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, das pessoas físicas referidas no item 1 desta alínea; e
>
> c) nas demais hipóteses previstas nesta Lei Complementar;
>
> [...]
>
> IV – demais fornecimentos não onerosos ou a valor inferior ao de mercado de bens e serviços por contribuinte a parte relacionada."

Mais adiante, no art. 12, a Lei Complementar dispõe sobre a apuração da base de cálculo em valores de mercado nas operações não onerosas entre partes relacionadas, buscando aplicar uma base de cálculo comparável aos preços praticados entre partes não relacionadas:

> "§ 4º 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:
>
> [...]
>
> IV – operação entre partes relacionadas, nos termos do inciso IV do *caput* do art. 5º, observado o disposto nos seus §§ 2º a 7º."

Em se querendo estabelecer base de cálculo em valores comparáveis com

operações entre partes não relacionadas, na busca de uma base correspondente ao valor de mercado, a Lei Complementar falha bastante ao não estabelecer os critérios de comparação, tampouco qual o mercado que se busca comparar, pois pode variar, e muito, a depender dos critérios utilizados, como por exemplo o do destino – onde estará manifestada a capacidade contributiva, ou da origem, na localidade do fornecedor, ou até uma média de ambos, e não parece correto deixar esses critérios para o regulamento, pois se estará legislando sobre base de cálculo, competência de lei complementar.

Mas esse problema existe em se considerando a utilidade em se manter a apuração de base de cálculo em parâmetros de valor de mercado em operações não onerosas ou inferior ao valor de mercado entre partes relacionadas.

A lei complementar é suficientemente aberta para aplicar o valor de mercado em qualquer operação entre parte relacionada, por isso, o problema é anterior ao de definir o que é valor de mercado nestes casos. Indaga-se a razão para estabelecer base de cálculo correspondente ao valor de mercado em operações com bens e serviços no mercado nacional, considerando que IBS e CBS são tributos de não cumulatividade ampla, admitindo-se crédito ao contribuinte em todas as operações em que seja adquirente, salvo naquelas consideradas de uso ou consumo pessoal. Qual a utilidade em se aplicar critérios de mercado, a exemplo das regras de preços de transferência, em operações internas no mercado nacional? Há algum fundamento que justifique esse tratamento conferido pela lei complementar?

Não parece haver lógica para tanto, dada a base de incidência ampla e a não cumulatividade também ampla. Poderia haver justificativa em casos de vedação ao crédito ou– como as destinadas ao consumo pessoal –, ou em casos de operações não sujeitas à incidência, como tentativa de evitar erosão de base de cálculo decorrente de estruturas e planejamento de operações entre partes relacionadas, mas a. A lei complementar, infelizmente, não estabelece essas regras para casos específicos e identificados, traçando a necessidade de aferição do valor de mercado como uma normal geral sobre a base de cálculo., deixando ao regulamento a possibilidade de flexibilização[1].

Na exposição de motivos da Lei Complementar, bem como nos pareceres

das duas casas, não há justificativas para exigir base de cálculo em valores de mercado quando de operações entre partes relacionadas, apenas há menção, bem breve, de que haverá essa regra.

O objetivo dessa pesquisa é buscar em alguns países que adotam o modelo IVA de incidência para encontrar a justificativa para estabelecer bases correspondentes ao valor de mercado quando de operações praticadas no mercado interno de um Estado entre partes relacionadas em tributo sobre o consumo de base ampla e não cumulativo.

Como base de estudo, além da legislação nacional, serão analisadas as regras da diretiva da União Europeia, por ser um IVA com um maior histórico de debates, bem como um dos IVAs mais recentes instituídos em um país organizado sob a forma federativa, notadamente a Austrália, a fim de identificar se há previsão para que a base de cálculo seja o valor de mercado, assim entendido como o valor praticado em operações comparáveis entre partes não relacionadas e, em caso de existência, qual foi a justificativa e se poderia ser uma justificativa que também explicaria essa metodologia para IBS e CBS.

1. Valor de mercado no IBS e na CBS: conceito, métodos e efeitos na não cumulatividade

A reforma da tributação sobre o consumo implementada pela EC n. 132/2023 trouxe diversas mudanças de paradigma, abrindo campo para tributação de quaisquer operações, em regra onerosas, com bens, seja bem material, seja bem imaterial, e serviços.

Na sistemática de tributação que se pretende superar, diversas operações que atualmente não são tributadas pelos tributos sobre o consumo até então em vigor, quais sejam, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de mercadorias e prestação de serviço de transporte intermunicipal e interestadual e de comunicação (ICMS) e o Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS), passarão a ser tributadas.

Dada a incidência distorciva de IPI, ICMS, PIS e Cofins, os quais são parcialmente não cumulativos, a representar um sem-número de resíduos e

cumulação de tributos ao longo da cadeia produtiva, considerando ainda tributos cumulativos como o ISS, além do PIS e da Cofins de incidência apenas sobre o faturamento, a EC n. 132/2023 buscou revogar esses tributos para substituí-los pelo IBS e pela CBS, cuja não cumulatividade será ampla.

Assim, a não cumulatividade é ampla para permitir créditos sobre *todas* as aquisições realizadas pelo contribuinte e que tenham a incidência do IBS e da CBS, e não mais apenas sobre algumas aquisições que o legislador autorizar. A única exceção são os bens de uso ou consumo pessoal a ser disciplinada em lei complementar.

Diante desse cenário, como próximo passo analisaremos a não cumulatividade na tentativa de demonstrar a neutralidade da tributação sobre o consumo e, com isso, identificar a utilidade ou inutilidade de se pretender apurar a base de cálculo em valores de mercado em sistemas de não cumulatividade ampla como a do IBS e a da CBS.

1.1. Não cumulatividade do IBS/CBS, neutralidade e regras antierosão da base de cálculo no sistema atual

O art. 156-A, § 1º, VIII, da Constituição da República trata o IBS (e a CBS) como um imposto plurifásico e não cumulativo, com a adoção do método subtrativo indireto de imposto sobre imposto[2], abatendo-se em cada operação o montante do imposto que incidiu em todas as aquisições de bens, materiais ou imateriais, inclusive direitos, e serviços.

O citado método subtrativo indireto de imposto sobre imposto é o método do crédito. Para cada fornecedor de bens ou serviços o imposto incide sobre o total da operação. Contudo, se já adiantou parte ou todo esse tributo quando das suas aquisições, haverá um crédito para deduzir do montante devido.

Em outras palavras, como o tributo é sobre o consumo, apenas o consumidor final deve ser onerado em sua renda consumida para o acesso de bens e serviços. Se a tributação é diluída ao longo da cadeia produtiva, cada incidência parcial é um adiantamento do tributo devido somente pelo consumidor final[3].

Se cada agente econômico não é consumidor final, e se nas aquisições de

bens e serviços lhe foi cobrado o IBS/CBS, esse tributo cobrado se torna crédito, já que esse agente econômico não pode ser onerado pelo tributo. Esse crédito existe por ser um adiantamento do tributo que será devido quando esse agente econômico praticar algum fato gerador desses tributos.

O funcionamento da técnica é ilustrado no exemplo dado por Daniel Monteiro Peixoto[4]:

Crédito	Débito
00,00	10,00
	A recolher
	10,00

Crédito	Débito
10,00	20,00
	A recolher
	10,00

Crédito	Débito
20,00	50,00
	A recolher
	30,00

A carga tributária sobre o consumo deve ser aquela praticada com o consumidor final. No exemplo, a operação de venda ocorre por R$ 500,00, por uma alíquota de 10%, resultando em uma carga tributária de R$ 50,00.

O teste para identificação da neutralidade da tributação sobre o consumo uma cadeia de incidência plurifásica, cada incidência em cada fase deve representar uma antecipação, cuja soma dos recolhimentos efetivos ao longo das etapas (R$ 10,00 + R$ 10,00 + R$ 30,00) coincide exatamente com o tributo destacado sobre o preço final de R$ 500,00.

Vejamos, por exemplo, o primeiro atacadista. Ao vender por R$ 200 há incidência integral de 10%, resultando num tributo de R$ 20,00. No entanto, parte desses R$ 20,00 já foram cobrados do atacadista pelo industrial, seu fornecedor, quando adquiriu esse produto para revenda. Nota-se, assim, que esse atacadista já adiantou parte do tributo na compra do bem, pois foi cobrado de R$ 10,00 e, por não ser consumidor final, apropria crédito para abater do montante de R$ 20,00 devido em sua operação, recolhendo apenas o saldo de R$ 10,00. No fim, recolhe os R$ 20,00 devidos pelo fornecimento que pratica.

Esse é o significado de neutralidade, a tributação não afeta a atividade

econômica, não importa a alíquota, a base de cálculo ou a quantidade de fases da cadeia produtiva, pois os créditos e débitos corrigem qualquer distorção e transladam o ônus do tributo ao consumidor final[5]. Assim, o consumidor final arca, de maneira precisa, com o imposto que efetivamente integra o preço que paga, e não com resíduos de tributação anterior, realizando-se plenamente a neutralidade típica dos IVAs modernos.

O que importa destacar, para o presente estudo, é que, em um sistema de base e incidência ampla com não cumulatividade também ampla, a carga tributária arcada pelo consumidor final depende, exclusivamente, do preço praticado na última etapa da cadeia de consumo, sendo irrelevante se as operações anteriores ocorreram em valor superior ou inferior ao de mercado.

A lógica subjacente é direta: quando a operação ocorre por valor inferior ao de mercado, o débito do fornecedor diminui, mas o crédito apropriado pelo adquirente diminui na mesma proporção, neutralizando qualquer efeito líquido. Do mesmo modo, quando a operação se dá por valor superior ao de mercado, o fornecedor apura débito maior, porém o adquirente se apropria de crédito igualmente maior[6].

Em ambos os casos, a variação do preço contratado, o que também ocorreria em variação de alíquota, repercute simetricamente no débito e no crédito, de modo que o montante efetivamente recolhido ao longo da cadeia permanece inalterado.

Voltando ao exemplo narrado linhas acima, imagine-se que o atacadista e o varejista sejam partes relacionadas e, ao invés de realizarem a operação por R$ 200,00 (valor de mercado), realiza por 150,00. Assim ficaria a tributação na cadeia:

Crédito	Débito
00,00	10,00
	A recolher
	10,00

Crédito	Débito
10,00	15,00
	A recolher
	5,00

Crédito	Débito
15,00	50,00
	A recolher
	35,00

Nota-se que a base de cálculo inferior repercute em um crédito inferior para o varejista, pois apenas lhe será cobrado de R$ 15,00 pela operação. Esse montante cobrado pelo atacadista se torna crédito para o varejista, o qual será utilizado para compensar com o tributo devido quando realizar a operação com o consumidor final pelo valor de R$ 500,00.

Diferentemente do exemplo anterior, agora o varejista antecipou na aquisição apenas R$ 15,00 dos R$ 50,00 devidos em sua operação, e após a dedução irá recolher R$ 35,00 (no exemplo anterior recolheu R$ 30,00). Mas percebe-se que nada disso impacta na cadeia produtiva, pois continua com uma carga total de R$ 50,00 (R$ 10 + R$ 5,00 + R$ 35,00), a mesma carga tributária aplicada na relação "monofásica" com o consumidor final.

Com isso, fica evidenciado que a adoção de uma regra genérica como aquela construída a partir do art. 12, § 4º, IV, da Lei Complementar n. 214/2025, carece de qualquer fundamento e utilidade prática. É uma norma que impõe um tratamento mais gravoso – em função dos custos de conformidade correlatos à determinação do valor de mercado da operação – aos contribuintes que realizam operações com partes relacionadas, sem que tal tratamento esteja respaldado em qualquer finalidade legal ou constitucionalmente resguardada.

A única justificativa plausível para o ajuste a valor de mercado seria em casos em que há vedações ao creditamento ou estornos de crédito para a parte relacionada adquirente, ou mesmo anulações de crédito para a parte fornecedora, ou, ainda, em casos em que a incidência é interrompida ou limitada em poucas etapas da cadeia produtiva.

Para esse último caso é possível citar como exemplo a incidência do IPI, imposto que possui uma incidência plurifásica mais curta, limitada às fases de industrialização ou de alguma forma envolvida com a industrialização. O fato é que existe etapas anteriores à industrialização que não são atingidas pelo IPI, assim como fases posteriores à industrialização que também não são atingidas pelo IPI, e apenas para encurtar a explicação, essa sistemática possibilita a criação de estruturas empresariais em que o agente econômico pós fase industrial, por não ser contribuinte do imposto, supostamente concentra a lucratividade da operação[7].

Para evitar erosões na base de cálculo do IPI, o art. 15 da Lei n. 4.502/1964 estabelece uma regra antielisiva para ser aplicada quando a operação tributada pelo IPI for praticada entre partes interdependentes, cujo adquirente não seja contribuinte do IPI, notadamente um atacadista.

A lei determina, nesses casos, um valor tributário mínimo, apurado em razão do preço médio do mercado atacadista, justamente para trazer para o industrial a base de cálculo que se pretendeu reduzir.

Não há hipótese parecida com IBS e CBS, visto que a base de incidência é ampla, atingindo todas as operações com bens e serviços, não se restringindo ao ciclo industrial ou ao ciclo comercial ou qualquer que seja, não encontrando justificativa para adotar bases correspondentes ao valor de mercado, na medida em que o crédito e débito, para cima ou para baixo, neutraliza a operação e não representa erosão da base de cálculo ou prejuízo ao erário.

Como próximo passo, a pesquisa trata do valor de mercado e experiências internacionais para sua aplicação em tributos do tipo IVA.

2. Conceito jurídico-tributário de “valor de mercado”

Na Lei Complementar n. 214/2025 há diversos dispositivos que fazem referência ao valor de mercado, a revelar que esse critério será utilizado em diversas hipóteses, seja para fins de arbitramento[8], seja para determinar que essa grandeza corresponderá à base de cálculo de uma operação tributável pelo IBS/CBS, fixando parâmetros de controle das bases de cálculo da operação tributada pelo regime geral, seja para fins de referência à base de cálculo em

regimes específicos, como dos bens imóveis ou para utilização desses valores para deduzir das bases de cálculo do IBS e da CBS na tributação de serviços financeiros[9], seja para determinar parâmetros para a base de cálculo para o imposto seletivo[10].

Por isso, indiscutível a relevância do valor de mercado na sistemática do IVA dual brasileiro, razão pela qual a sua correta definição e compreensão serão essenciais para a preservação da coerência do sistema, bem como para a preservação da capacidade contributiva e da segurança jurídica.

Para os objetivos dessa pesquisa, importa analisar o valor de mercado disposto no art. 12, § 4º, da Lei Complementar n. 214/2025 como sendo a grandeza que representará as bases de cálculo do IBS e da CBS em situações excepcionais e taxativamente previstas naquele dispositivo, sempre que não seja possível identificar o valor da operação ou quando o valor atribuído à operação pelas partes merece ajustes por se tratar de partes relacionadas.

Fato é que o art. 12, § 4º, que se dedica à definição das bases de cálculo do IBS e da CBS para o regime geral, não trouxe qualquer definição de valor de mercado. Soma-se a isso a constatação de que o valor de mercado efetivo de uma operação pode ser influenciado por uma série de fatores, como o tipo de bem ou serviço transacionado (intangível, direitos relativos a bens, *royalties*), contextos e localização de um determinado mercado ou contextos macroeconômicos existentes no momento da transação.

Por isso, é legítimo questionar se a equiparação do valor de mercado ao preço praticado entre partes não relacionadas em operações comparáveis pode ser utilizada para definição daquela grandeza também para fins do art. 12, § 4º, da Lei Complementar n. 214/2025, se para o regime geral deveriam ser fixados parâmetros mais objetivos ou até mesmo se essa definição deverá ser delegada ao futuro regulamento do IBS e da CBS.

Ainda, necessário definir ao que corresponderia o "valor praticado em operações comparáveis" e o que seriam operações comparáveis para fins de definição do valor de mercado para o IBS e a CBS, sob pena de a equiparação do valor de mercado ao valor praticado em operações comparáveis firmadas entre partes não relacionadas ser vago e indeterminado a ponto de não agregar

segurança jurídica ao conceito, livrando-se o legislador complementar de uma tarefa que deve ser exercida por ele para delegar ao Poder Executivo com a edição de regulamento.

A base de cálculo utilizada pelo contribuinte em todas e quaisquer operações entre partes relacionadas estaria, portanto, sempre sujeita à revisão da fiscalização e potencial imposição de penalidades.

A experiência internacional nos apresenta alguns exemplos.

No contexto do IVA ou *Value Added Tax* ("VAT") da União Europeia, o art. 72 da Diretiva n. 2006/112/EC[11] define o valor de mercado como sendo o valor que o adquirente pagaria pelo fornecimento do bem ou serviço em condições de livre mercado para um fornecedor independente, na mesma etapa da cadeia produtiva e no mesmo Estado-membro. Subsidiariamente, determina que se não for possível identificar um bem ou serviço comparável, o valor de mercado de bens será determinado em montante não inferior ao preço de compra dos bens ou de bens similares, ou, não sendo possível a adoção desses critérios subsidiários, o custo daqueles bens auferido no momento do fornecimento. Já o valor de mercado de um serviço será definido em caráter subsidiário por montante não inferior ao custo total da prestação do serviço[12].

No contexto australiano – interessante para a presente análise em virtude do fato de o *Goods and Services Tax* ("GST") da Austrália ser fundado em uma base ampla, de forma semelhante ao IBS e à CBS –, assim como no Brasil, a legislação não traz um conceito claro de valor de mercado aplicável para as operações em geral[13]. Em verdade, na Austrália, longe de ser uma norma geral como pretende ser no Brasil, ou a legislação apresenta métodos para cálculo do valor de mercado caso a caso, ou o conceito de valor de mercado é apresentado de forma diversa para um determinado bem ou serviço[14], como para a tributação relacionada a fundos de pensão ou de previdência, em que a subseção 10(1) do ato da indústria dos fundos de pensão ou de previdência de 1993 dispõe que o valor de mercado naquele contexto será o valor que racionalmente se esperaria que um comprador pagasse ao fornecedor de forma imparcial, à luz do princípio *arm's length*, em paridade de informações e de forma prudente[15].

O que é preciso distinguir é se os destinatários da operação são consumidores finais ou se as operações não estão passíveis de apropriação de crédito, nessas operações com bens e serviços específicas e eleitas para a apuração de uma base de cálculo em parâmetros comparáveis de mercado entre partes não relacionadas.

Desses exemplos da experiência internacional e que de algum modo influenciaram ou possuem semelhanças estruturais e principiológicas com o sistema brasileiro, extraímos elementos comuns.

É unânime a referência à independência entre adquirente e fornecedor, ou ao princípio *arm's length*. A União Europeia, por sua vez, traz o destaque para a necessidade de que o valor de mercado seja buscado em operações realizadas em contextos temporais, geográficos e econômicos semelhantes, havendo menção direta, por exemplo, à necessidade de que a operação comparável tenha sido pactuada entre sujeitos que ocupavam a mesma posição na cadeia de fornecimento de determinado bem ou serviço ocupada pelos sujeitos integrantes da operação sob análise.

Dos exemplos, mas principalmente da Austrália, extraímos determinação para que o valor de mercado seja calculado por métodos específicos e previamente definidos na legislação. Na Austrália há previsões específicas de cálculo do valor de mercado por metodologias que variam a depender do bem ou serviço transacionado. A União Europeia, por outro lado, trouxe previsão mais específica quanto à forma de mensuração, fazendo referência ao preço de aquisição do bem ou ao custo total do bem ou serviço.

Podemos considerar que o art. 256 da Lei Complementar n. 214/2025 parte de lógica próxima àquela adotada no regime australiano, já que nesse momento o valor de mercado ganha definição específica, à luz das particularidades dos mercados de bens imóveis e serviços financeiros determinados.

Contudo, a Lei Complementar n. 214/2025 não trouxe um conceito geral determinado de valor de mercado, tampouco se preocupou em fazer referência expressa a conceitos previamente existentes na legislação nacional, como aquele previsto no art. 60, § 4º, do Decreto-lei n. 1.598/1977[16]. Também não há

referência direta à utilização dos métodos previstos na Lei n. 14.596/2023 ou aos métodos internacionalmente reconhecidos.

A seguir serão apresentados desafios e conceitos que podem ser levados em consideração quando da tentativa de se estabelecer um conceito geral de valor de mercado para o contexto brasileiro.

2.1. Questões práticas relativas ao valor de mercado

As tentativas de conceituação do valor de mercado para o regime geral de incidência do IBS/CBS existentes na Lei Complementar n. 214/2025, passam sempre pela equiparação daquele ao valor praticado em operações comparáveis entre partes não relacionadas. Como visto, essa conceituação não oferece segurança jurídica suficiente para evitar a escalada do contencioso sobre a matéria, especialmente porque fundada em elementos indeterminados como "valor praticado" e "operações comparáveis".

Viu-se da experiência internacional que os conceitos mais modernos e mais exaustivos de valor de mercado nos trazem definições exatamente sobre como identificar o que seriam as operações comparáveis, quais os elementos indispensáveis ao juízo de equiparação ou sobre quais os critérios necessários para identificar qual o valor praticado, qual o valor esperado para uma operação envolvendo os mesmos bens e serviços e realizadas sob as mesmas condições.

A existência dessas lacunas dá espaço para que o intérprete busque soluções em controvérsias similares existentes para tributos semelhantes, como o IPI ou o ICMS, ou dá espaço para que o intérprete busque, por analogia, soluções em disposições nacionais ou internacionais já postas para situações minimamente semelhantes, como é o caso da utilização dos métodos previstos na Lei n. 14.596/2023, que trata dos preços de transferência em operações transfronteiriças para fins de imposto sobre a renda.

Contudo, é preciso existir critérios específicos para fins de IBS/CBS, por sua arquitetura completamente distinta do imposto sobre a renda, merecendo que essas soluções hermenêuticas sejam utilizadas com cautela e à luz não só dos princípios específicos que regem o IVA dual brasileiro e que foram

incorporados pela EC n. 132/2023, mas também dos objetivos e regras que se apresentam como base do sistema, como a utilização de base ampla, a neutralidade e a não cumulatividade plena.

As definições de valor de mercado apresentadas na União Europeia trazem uma clara preocupação em determinar que a operação classificável como comparável apresente similitude inclusive no que diz respeito a questões geográficas e de mercado, o que revela por si só a relevância da localização do fornecedor na formação do preço da transação, enquanto na Austrália a apuração da base de cálculo correspondente ao valor de mercado encontra lugar em operações específicas.

Em sendo uma questão relevante, mas não enfrentada expressamente pela legislação do IBS e da CBS, naturalmente surge potencial situação de contencioso e que exatamente por dizer respeito à formação de um preço a partir de características geográficas, poderá remeter à busca, por analogia, de argumentos relativos à antiga discussão de praça para fins de fixação do valor tributável mínimo do IPI.

A discussão antiga que se arrastou por anos no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais[17] e no Poder Judiciário, com a apresentação de interpretações das mais restritivas e ampliativas ao conceito de praça[18], apenas veio a ser resolvida com a publicação da Lei n. 14.395/2022 e com a definição de praça, para fins de IPI, como sendo o município onde está situado o estabelecimento do remetente ou fornecedor.

A manutenção dessa lacuna na Lei Complementar n. 214/2025 e, portanto, a abertura da possibilidade de retomada de contencioso semelhante àquele do conceito de praça, além de vincular a nova sistemática do IVA dual a conceitos da legislação antiga do IPI e do ICMS – permitindo que outros conceitos ou racionais antigos, ainda ligados à tributação na origem e à inexistência de não cumulatividade ampla ou plena –, compromete a eficiência e a própria coerência do novo sistema.

Ademais, possíveis decisões decorrentes do potencial contencioso sobre essa matéria precisam levar em consideração que a definição das características ou dos limites geográficos relevantes para fins de definição das comparáveis úteis à

definição do valor de mercado para fins de IBS e CBS devem se pautar em princípios criados com o novo sistema[19], ou que ao menos ganharam relevância distinta no novo sistema[20], como o princípio da neutralidade e a tributação no destino.

As lacunas existentes na Lei Complementar n. 214/2025 quanto à indicação objetiva de possíveis métodos de cálculo capazes de determinar o que seria o valor de mercado não pode levar a discussões sobre a possibilidade de aplicação dos métodos previstos na Lei n. 14.596/2023, tanto por ser lei federal quanto por ser uma lei aplicável para imposto distinto e em consideração às operações transfronteiriças, não sendo argumento para tanto o fato de que o art. 5º, § 2º, da Lei Complementar n; 214/2025, ao conceituar o que seriam partes relacionadas para fins de IBS e CBS, reproduziu as definições já existentes na Lei n. 14.596/2023.

Essa discussão já vem sendo enfrentada no direito comparado, principalmente no contexto da União Europeia, exatamente nesse ponto de que as regras relativas aos ajustes de preços de transferência e os métodos de cálculo dos ajustes foram criados à luz de princípios e lógica relativas à tributação da renda, enquanto o IVA, o GST ou o IBS e a CBS são guiados por lógica e princípios muitas vezes distintos[21].

Destaca-se também que por terem como objeto situações jurídicas sensivelmente distintas, a própria manipulação artificial das bases de cálculo dos tributos diretos e do IVA teria objetivos diversos em um e outro caso. Para a tributação da renda, por exemplo, a manipulação do preço da operação costuma ter como objetivo principal a alteração da alocação de lucros e despesas entre jurisdições distintas, levando ao aumento da base tributável na jurisdição que ofereça carga tributária mais branda[22].

Já no contexto do IVA, eventual manipulação do preço do bem ou serviço teria como objetivo explorar situações e direitos de uma ou outra parte envolvida que levem a um cenário de deduções ou creditamento mais favorável[23].

A utilização dos métodos previstos na Lei n. 14.596/2023 poderia trazer aumento significativo do custo de conformidade tributária, especialmente

levando em conta que o universo de sujeitos passivos no IBS e na CBS seria muito mais amplo e diverso do que o universo de sujeitos passivos submetidos ao escopo das regras de ajustes de preços de transferência.

Diante desse contexto, caso a solução passe pela remissão aos métodos de cálculo dos ajustes de preços de transferência, necessário que sejam feitas adaptações, a fim de se evitar distorções capazes de violar a capacidade contributiva, já que a renda consumida será aquela dispendida na aquisição do bens ou do serviço, considerando inexistir a situação de alocação artificial de lucros e despesas entre jurisdições, visto que todas as operações são realizadas no mercado nacional e não haverá arrecadação de um estado ou município enquanto não for detectado o destino, isto é, o consumo final.

2.2. Considerações sobre o conceito de valor de mercado no contexto brasileiro

Seja por conta das lições retiradas da experiência internacional, seja por preocupações decorrentes da própria experiência brasileira ou da busca pela criação de um sistema coerente, justo, transparente e simples, é recomendável que a legislação do IBS e da CBS busque conceituar o que seria o valor de mercado e que seja mais seletiva em sua aplicação, com a identificação de sua aplicação para casos específicos, na medida em que parece ser regra inútil se aplicada como regra geral, em razão da não cumulatividade ampla desses tributos.

O histórico europeu, como a identificação de elementos geográficos semelhantes, a comparação entre realidades econômicas similares, a busca pela proximidade no tempo e a limitação das comparáveis a operações realizadas na mesma etapa da cadeia de circulação de bens e serviços respeitaria princípios previstos no art. 145, § 3º, da Constituição Federal, além de reforçar elementos basilares do sistema, como a tributação em base ampla, a busca pela não cumulatividade plena e a neutralidade.

A utilização de critérios objetivos de cálculo ou a inclusão de métodos de cálculo do valor de mercado na legislação, em que pese possa trazer maior custo de conformidade, surge como solução disseminada no contexto internacional, especialmente quando esses critérios ou métodos são

apresentados em caráter subsidiário ou como uma faculdade posta à disposição do contribuinte. A conjugação de ambos os modelos, especialmente com a eleição de caráter de subsidiariedade entre as soluções, é um caminho possível e que aparenta ser compatível com a Lei Complementar n. 214/2025 e com o sistema tributário brasileiro como um todo.

De todo modo, cabe destacar que o IVA europeu é substancialmente distinto do IBS e da CBS, com diversas hipóteses em que não há tributação e nas quais faria sentido a apuração de bases de mercado, sendo de difícil identificação a utilidade de estabelecer bases comparáveis para apuração do valor de mercado na nova tributação sobre o consumo brasileira. No entanto, cabe à lei complementar dispor sobre os casos específicos de sua aplicação e não delegar ao regulamento, como o fez no art. 5º, § 7º, da Lei Complementar n. 214/2025, além de dispor sobre a definição da base de cálculo do IBS e da CBS, sendo recomendável a inclusão de conceituação mais abrangente do que seria o valor de mercado ou a previsão expressa de critérios objetivos e métodos de cálculo do valor de mercado, pois é temerária eventual previsão apenas em nível de regulamento.

3. A regra do valor de mercado no IBS/CBS em operações entre partes relacionadas: análise crítica do direito comparado

A hipótese, em abstrato, que atrai a aplicação de regra prevista no art. 12, § 4º, IV, da Lei Complementar n. 214/2025 para apuração da base de cálculo do IBS e da CBS é tão simples quanto ampla: se for operação entre partes relacionadas, deve ser a adoção do valor de mercado dos bens e serviços como base de cálculo do IBS e da CBS.

Há, porém, uma única possibilidade de se excepcionar tal mandamento e que poderia trazer lógica para a tributação entre partes relacionadas. Trata-se da hipótese prevista no art. 5º, § 7º, da referida Lei Complementar, delegando ao regulamento a faculdade de "flexibilizar a exigência de verificação do valor de mercado [...] entre partes relacionadas, desde que essas operações não estejam sujeitas a vedação à apropriação de créditos, no âmbito de programas de conformidade fiscal."

Não se trata, propriamente, de uma exceção prevista no texto legal, mas sim da possibilidade de ser criada uma exceção ("poderá flexibilizar") no regulamento, o que, por si só, já seria questionável, uma vez que a disciplina da base de cálculo e as hipóteses em que ocorre o fato gerador são matérias reservadas à lei complementar.

De todo modo, a possibilidade de flexibilizar, via regulamento, a adoção do valor de mercado dos bens ou serviços como base de cálculo em operações entre partes relacionadas está sujeita a dois requisitos: (i) as operações não podem estar "sujeitas a vedação à apropriação de créditos"; e (ii) as operações devem ser realizadas "no âmbito de programas de conformidade fiscal".

O primeiro dos requisitos, como se verá, é razoável e pertinente à finalidade da norma, pelo menos quando se leva em conta a experiência internacional e o próprio sistema de creditamento amplo estabelecido pela legislação brasileira, por estar relacionada com a hipótese de vedação ao crédito nos casos de fornecimento não oneroso ou em valor inferior ao de mercado para partes relacionadas por ser considerado de uso ou consumo pessoal, conforme art. 57, II, da Lei Complementar n. 214/2025.

O segundo dos requisitos, por outro lado, é questionável, uma vez que o fato de uma operação ser realizada no âmbito de um programa de conformidade fiscal não é medida de comparação útil para fins de evitar uma suposta redução artificial da carga tributária pelo aproveitamento de diferenças nos direitos de creditamento de IBS/CBS existentes entre as partes, visando minimizar a carga tributária global das partes relacionadas em conjunto.

As legislações da União Europeia e Austrália, ao tratarem do tema, não condicionam a excepcionalidade das regras de adoção do valor de mercado à realização das operações no âmbito de programas de conformidade. O critério adotado por essas legislações é exclusivamente relacionado a assimetrias no creditamento entre as partes, que poderiam ser manipuladas mediante a prática de preços destoantes do mercado.

Não se pode perder de vista, entretanto, que a regra geral será a adoção do valor de mercado em toda e qualquer operação entre partes relacionadas, inclusive em operações praticadas entre contribuintes no meio da cadeia

produtiva. A exceção de aplicar esse mecanismo apenas nos casos de vedação ao crédito para o adquirente, significando dizer que será destinado para uso ou consumo pessoal das pessoas físicas dos adquirentes, somente será implementada se essa for a vontade dos órgãos competentes para a edição do regulamento, infelizmente, quando, em verdade, essa é a hipótese razoável de sua aplicação.

Assim sendo, é relevante que, em primeiro lugar, seja realizada uma análise crítica da regra geral, segundo a qual toda e qualquer operação entre partes relacionadas deverá adotar o valor de mercado como base de cálculo, sem exceções. Em segundo lugar, a crítica recairá sobre os critérios elencados pela lei complementar como requisitos para que o regulamento flexibilize (excepcione) a aplicação da regra geral.

3.1. A adoção do valor de mercado (*open market value*) como base de cálculo em operações entre partes relacionadas: crítica ao modelo brasileiro

A sistemática de apuração do IBS e da CBS tem como premissa o direito amplo ao crédito, salvo uma única exceção, relativa à aquisição de bens, serviços e direitos de uso ou consumo pessoal nos termos da lei complementar, conforme art. 156-A, § 1º, VIII, ou nas hipóteses previstas na própria Constituição da República, a exemplo da vedação a apropriação de créditos relacionados com bens e serviços cujo fornecimento esteja sujeito à imunidade ou à isenção, conforme art. 156-A, § 7º, II, da Constituição da República e art. 51 da Lei Complementar n. 214/2025. Há ainda outras hipóteses específicas previstas na Constituição nas quais a não cumulatividade pode ser afastada, como no caso de alguns regimes específicos em que se admite a dedução da própria base de cálculo dos bens ou serviços adquiridos, não cabendo tratar de cada uma delas neste trabalho.

O que importa é que, como regra, a aquisição de bens, serviços e direitos dará direito amplo ao crédito. Paralelamente, todas as saídas, como regra, serão tributadas, e mesmo aquelas sujeitas a alíquotas reduzidas não implicarão no estorno proporcional dos créditos, conforme art. 47, § 10, e art. 52 da Lei Complementar n. 214/2025.

O objetivo de tal sistema é resultar em uma tributação neutra no decorrer da

cadeia de consumo, de forma que apenas o consumidor final seja efetivamente impactado pela carga tributária, embora, do ponto de vista legal, não figure como contribuinte de direito.

Em estudo sobre o tema, Dennis Ramsdahl Jensen esclarece que as regras de determinação da base de cálculo pelo valor de mercado em transações entre partes relacionadas só se justificam quando desempenham uma função muito específica: neutralizar arranjos artificiais destinados a explorar diferenças nos direitos de crédito entre as partes, com o objetivo de reduzir a carga global de IVA[24]. Em outras palavras, a finalidade de tais regras é eliminar distorções decorrentes de assimetrias de creditamento e, acrescentamos, assimetrias de hipóteses de incidências.

Como visto, no decorrer da cadeia produtiva, operações entre partes relacionadas, mesmo que sem valor na operação, ou mesmo em valor inferior ao mercado, não impactará a arrecadação de nenhum ente, seja porque haverá um crédito diretamente proporcional para o adquirente, seja porque na sistemática do IBS, a arrecadação fica sob a custódia e gestão do Comitê Gestor do IBS, apenas repassando o recurso financeiro aos entes políticos finais, quando detectado o destino final para o consumidor final.

Aplicada de forma indistinta a toda e qualquer operação entre partes relacionadas, a regra brasileira estabelece uma diferenciação fundada exclusivamente na existência de vínculo entre as partes, impondo a adoção compulsória do valor de mercado como base de cálculo, independentemente de qualquer circunstância fática adicional ou de eventual distorção na neutralidade.

À luz da análise funcional desenvolvida, observa-se que a adoção compulsória do valor de mercado em operações entre partes relacionadas somente encontra justificativa quando o sistema admite assimetrias no direito ao crédito, capazes de gerar erosão da base tributável, abrindo espaço para adoção de valor de mercado entre partes relacionadas em hipóteses excepcionais, tratadas no tópico a seguir.

No contexto do IBS e da CBS, como visto, em operações integralmente tributadas e plenamente creditáveis, eventuais variações de preço entre partes

relacionadas tendem a ser neutralizadas pelos próprios mecanismos do sistema, reduzindo significativamente o risco de perda arrecadatória estrutural.

Nessa perspectiva, ao não distinguir situações em que efetivamente haja assimetria de creditamento daquelas em que o sistema já assegura neutralidade, a disciplina brasileira revela-se mais abrangente do que o necessário para cumprir a finalidade de proteção da base tributária. A experiência comparada sugere que regras dessa natureza alcançam maior racionalidade quando condicionadas à demonstração de risco concreto de erosão da base de cálculo em situações em que há limitações ao direito de crédito.

Assim, parece adequado reconhecer que o desenho normativo brasileiro poderia ser aperfeiçoado, seja mediante delimitação das hipóteses de aplicação da regra, seja pela introdução de critérios que a vinculem à ocorrência de assimetrias efetivas no direito ao crédito. Tal calibragem aproximaria o sistema nacional das práticas internacionais e reforçaria sua coerência interna, especialmente à luz dos objetivos de neutralidade e simplicidade que orientam a nova tributação sobre o consumo.

3.1.1. Hipóteses em que se mostra razoável a exigência da adoção do valor de mercado como base de cálculo em operações entre partes relacionadas: experiências europeia e australiana

A análise de direito comparado demonstra que a adoção do valor de mercado como base de cálculo em operações entre partes relacionadas se justifica apenas nas hipóteses em que a manipulação artificial dos preços possa resultar em perda fiscal direta, seja pelo aumento indevido do crédito do adquirente, seja pela redução do imposto irrecuperável devido pelo fornecedor.

A análise comparada a seguir examinará os regimes da União Europeia e da Austrália, uma vez que ambos também estruturam a não cumulatividade mediante limitação proporcional ao direito de crédito nos casos em de operações isentas ou não tributadas, solução análoga à prevista no IBS e na CBS.

No âmbito europeu, tais hipóteses encontram previsão específica no art. 80

da Diretiva 2006/112/CE, que autoriza os Estados-membros, em situações determinadas, a adotar o valor normal como base tributável em operações entre partes relacionadas. Assim dispõe o referido artigo, na versão em português da diretiva[25]:

> "Artigo 80º
>
> 1. A fim de evitar a fraude ou evasão fiscais, os Estados-membros podem tomar medidas para que, relativamente às entregas de bens e prestações de serviços que envolvam laços familiares ou outros laços pessoais próximos, laços organizacionais, patrimoniais, associativos, financeiros ou jurídicos, definidos pelo Estado-membro, o valor tributável seja o valor normal, nos seguintes casos:
>
> a) Quando a contraprestação seja inferior ao valor normal e o destinatário da operação não tenha direito a deduzir totalmente o IVA ao abrigo dos artigos 167º a 171º e 173º a 177º;
>
> b) Quando a contraprestação seja inferior ao valor normal e o fornecedor dos bens ou prestador dos serviços não tenha direito a deduzir totalmente o IVA ao abrigo dos artigos 167º a 171º e dos artigos 173º a 177º e a operação esteja isenta ao abrigo dos artigos 132º, 135º, 136º, 371º, 375º, 376º, 377º, 378º, n. 2, 379º, n. 2, ou dos artigos 380º a 390º-C;
>
> c) Quando a contraprestação seja superior ao valor normal e o fornecedor dos bens ou prestador dos serviços não tenha direito a deduzir totalmente o IVA ao abrigo dos artigos 167º a 171º e 173º a 177º.
>
> Para efeitos do primeiro parágrafo, os laços jurídicos podem abranger as relações estabelecidas entre um empregador e um empregado ou a família deste ou quaisquer outras pessoas com ele estreitamente relacionadas.
>
> 2. Quando exerçam a faculdade prevista no n. 1, os Estados-membros podem especificar as categorias de fornecedores, prestadores, adquirentes ou destinatários às quais são aplicáveis as medidas."

Como se vê, as alíneas *a, b* e *c* do primeiro parágrafo descrevem três hipóteses taxativas nas quais a manipulação artificial dos preços pode acarretar redução da carga tributária das partes na operação, sendo justificável, portanto, a obrigatoriedade da adoção do valor de mercado como base de cálculo do IVA.

A *primeira hipótese* – "quando a contraprestação seja inferior ao valor normal e o destinatário da operação não tenha direito a deduzir totalmente o IVA" – incide justamente nas situações em que a redução artificial do preço tem potencial para diminuir a carga tributária efetiva suportada pelo destinatário. Isso ocorre porque, sempre que o adquirente não dispõe de direito integral ao crédito – seja por realizar saídas isentas/imunes, seja por atuar, na prática, como consumidor final da cadeia –, o imposto não creditável deve recair economicamente sobre ele.

Nos sistemas de IVA, a carga tributária efetiva corresponde precisamente ao IVA não recuperável, como nas hipóteses de uso ou consumo pessoal, operações com consumidor final, ou nas hipóteses em que, em etapas intermediárias, não gera direito a crédito para quem realiza operações isentas. Assim, uma redução artificial do preço na operação destinada a sujeito sem crédito integral diminui o montante de imposto que ele suportaria, produzindo perda arrecadatória real decorrente da manipulação de preços – razão que justifica a intervenção normativa com base no valor de mercado.

Comentando tal hipótese, Dennis Ramsdahl Jensen traz exemplos concretos de como partes relacionadas podem explorar a manipulação de preços para reduzir a carga tributária de IVA. Conforme ensina o autor, um grupo de empresas poderia concentrar os custos sujeitos ao IVA na empresa que tem direito integral à apropriação de créditos. Esta empresa, então, forneceria por valor abaixo do de mercado bens, serviços ou ativos para as demais empresas do grupo que não possuem direito de dedução ou têm direito limitado. Explica o autor que, mesmo que a venda ou locação seja sujeita ao IVA, a carga global de IVA do grupo será reduzida em razão da dedução integral pelo fornecedor, desde que o preço de fornecimento seja inferior ao preço de aquisição ou ao custo da operação[26].

Esse tipo de planejamento, cuja ocorrência é expressamente reconhecida pela literatura europeia, seria igualmente possível no direito brasileiro, tendo em vista que tanto o art. 51 da Lei Complementar n. 214/2025, o qual determina a anulação proporcional dos créditos pelo adquirente quando realizar operações imunes ou isentas, quanto o art. 57, I, II e § 5º, da Lei Complementar n. 214/2025, o qual veda o crédito sobre bens ou serviços destinado ao uso ou consumo pessoal, são hipóteses que reproduzem, no sistema brasileiro, a mesma estrutura de créditos parciais que fundamenta a disciplina europeia.

Passando-se à análise da *segunda hipótese*, nota-se que ela também decorre do fato de que a legislação europeia – assim como a brasileira – exige a anulação proporcional de créditos por parte daqueles que tenham saídas imunes ou isentas. Entretanto, no caso da segunda hipótese – "quando a contraprestação seja inferior ao valor normal e o fornecedor dos bens ou prestador dos serviços

não tenha direito a deduzir totalmente o IVA [...] e a operação esteja isenta" –, aquele que se aproveitaria da manipulação dos preços é o fornecedor que realiza a saída isenta.

Neste caso, se o contribuinte que, na condição de fornecedor, realiza uma saída isenta/imune deve anular os seus créditos proporcionalmente ao valor das operações isentas/imunes sobre o valor de todas as operações que realiza, torna-se evidente que quanto menor o valor atribuído às saídas isentas/imunes, menor será o montante de créditos a ser anulado. Em termos econômicos, a base de cálculo para a anulação de créditos – calculada segundo a proporção entre operações isentas e operações totais – torna-se artificialmente reduzida quando o contribuinte subfatura as operações isentas destinadas a partes relacionadas.

A consequência natural é que o fornecedor, ao diminuir artificialmente o valor das operações isentas/imunes, reduz a representatividade dessas operações no cálculo da proporcionalidade e, assim, diminui a parcela de créditos que deveria ser anulada. Com isso, aumenta indevidamente o montante de créditos que pode manter e efetivamente se apropriar, prática que visa ser combatida com a obrigatoriedade de adoção do valor de mercado como base de cálculo.

Novamente, trata-se de hipótese específica e que poderia ser perfeitamente adotada pelo direito brasileiro, já que aqui se adota regra análoga à prevista na legislação europeia quanto à apropriação de créditos por contribuintes que dão saídas isentas/imunes.

Por fim, a *terceira hipótese* – "quando a contraprestação seja superior ao valor normal e o fornecedor dos bens ou serviços não tenha direito a deduzir totalmente o IVA" – corresponde ao cenário inverso da hipótese anterior, mas igualmente inserido no contexto de sujeitos passivos que realizam concomitantemente operações tributáveis e operações isentas/imunes.

Aqui, em vez de reduzir artificialmente o valor das saídas isentas/imunes, o contribuinte superfatura as saídas tributáveis feitas a partes relacionadas que possuam direito integral ao crédito, com o objetivo de aumentar sua própria proporção de operações tributadas e, por consequência, elevar o percentual de

crédito dedutível.

Como explica Dennis Ramsdahl Jensen, quando uma empresa possui apenas direito proporcional ao crédito e outra, do mesmo grupo, tem direito integral, transações superfaturadas entre ambas permitem manipular o cálculo da proporcionalidade: como o percentual de crédito depende da relação entre operações tributadas e o total das operações, o aumento artificial das primeiras faz crescer o montante de crédito recuperável. Para a empresa adquirente plenamente creditável, o débito maior não representa custo, pois será compensado por crédito integral; o efeito do superfaturamento aparece apenas no fornecedor, que aumenta indevidamente o valor dos créditos apropriáveis em razão da maior proporção de saídas tributadas[27].

Novamente, tal hipótese seria plenamente justificável no contexto brasileiro, já que a própria sistemática de anulação proporcional de créditos parciais prevista no art. 51 da Lei Complementar n. 214/2025 reproduz exatamente as mesmas distorções que a disciplina europeia busca coibir.

Outra referência no direito comparado é a regra adotada pela legislação do imposto sobre bens e serviços australiano (*goods and services tax* – GST). Trata-se da regra prevista na subdivisão 72-C, seção 72-70, do GST Act 1999[28], traduzida livremente para o português[29]:

> "Subdivisão 72-C – Fornecimentos por contraprestação inadequada
>
> 72-70 Valor dos fornecimentos tributáveis por contraprestação inadequada
>
> (1) Quando um fornecimento feito a parte relacionada por uma contraprestação inferior ao valor de mercado com GST incluído constituir um fornecimento tributável, o seu valor será o valor de mercado sem GST do fornecimento.
>
> (2) O parágrafo (1) não se aplica se:
>
> (a) a sua parte relacionada for contribuinte registrado ou obrigado a se registrar; e
>
> (b) a sua parte relacionada adquirir o bem ou serviço fornecido exclusivamente para um propósito creditável."

A regra australiana apresenta estrutura mais simples do que a disciplina europeia, mas se apoia na mesma lógica: somente se aplica quando o subfaturamento entre partes relacionadas pode efetivamente gerar redução artificial da carga tributária, em razão da existência de créditos não

integralmente recuperáveis na cadeia.

Ainda assim, é possível enxergar grande semelhança entre a regra australiana e a primeira das hipóteses previstas na regra europeia. Quando a operação é realizada entre partes relacionadas por valor inferior ao de mercado e o destinatário não possui direito integral ao crédito, o legislador determina que a base de cálculo do GST seja substituída pelo valor de mercado. O § 2, da subdivisão 72-C, seção 72-70, afasta expressamente a aplicação da regra quando o adquirente está registrado como contribuinte e utiliza o bem ou serviço para fins creditáveis – situação em que não há risco de redução indevida da carga tributária, uma vez que o débito menor do fornecedor será compensado com um crédito igualmente menor do destinatário.

A doutrina australiana reconhece essa disciplina como uma SAAR (*specific anti-avoidance rule*), o que torna mais clara sua função: não é uma regra que busca exigir indistintamente a adoção do valor de mercado como base de cálculo em operações entre partes relacionadas, mas, sim, de intervir apenas quando tais operações criam risco concreto de erosão da base do imposto. Como destacam Rebecca Millar e Denis McCarthy, as regras da subdivisão 72 integram um conjunto de medidas específicas cujo objetivo é prevenir resultados tributários indevidos mesmo na ausência de intenção evasiva, aplicáveis inclusive a operações regulares, quando realizadas entre associados[30].

No mesmo sentido, Kathryn James e Karoline Spies analisam a regra australiana como um típico mecanismo antimanipulação que impõe o valor de mercado a operações "sem contraprestação" ou com "contraprestação inadequada" entre partes associadas, justamente quando o destinatário não pode obter créditos integrais por não utilizar o insumo "exclusivamente para fins creditáveis". Trata-se de um instrumento que procura limitar distorções e impedir que grupos econômicos "reduzam preços artificialmente para diminuir a parcela de GST não recuperável"[31].

Assim, ainda que mais concisa que a diretiva europeia, a regra australiana reproduz o mesmo critério material: a obrigatoriedade do valor de mercado somente é acionada quando há potencial de erosão da carga tributária efetiva,

com impacto real sobre o montante de imposto irrecuperável. A disciplina comparada confirma, portanto, que a intervenção pelo valor de mercado não deve ser generalizada, mas restrita às hipóteses em que existe assimetria no direito ao crédito e, portanto, risco de perda fiscal – o que reforça a adequação, no contexto brasileiro, de um regime seletivo limitado a hipóteses bem específicas.

3.2. Análise do art. 5º, IV, § 7º, da Lei Complementar n. 214/2025: possibilidade de flexibilizar, via regulamento, a adoção do valor de mercado dos bens ou serviços como base de cálculo em operações entre partes relacionadas

O disposto no art. 5º, IV, § 7º, da Lei Complementar n. 214/2025 pode operar como um mecanismo de aperfeiçoamento interpretativo – ainda que dependente de regulamentação – capaz de aproximar o modelo brasileiro das práticas internacionais analisadas acima e, ao mesmo tempo, evitar questionamentos quanto à constitucionalidade de uma regra geral destituída de finalidade nas operações plenamente creditáveis.

Retomando aquilo que já foi adiantado em linhas anteriores, a possibilidade de flexibilizar, via regulamento, a adoção do valor de mercado dos bens ou serviços como base de cálculo em operações entre partes relacionadas está sujeita a dois requisitos: (i) as operações não podem estar "sujeitas a vedação à apropriação de créditos"; e (ii) as operações devem ser realizadas "no âmbito de programas de conformidade fiscal".

O primeiro requisito é perfeitamente coerente com a lógica observada no direito comparado. Se a flexibilização não é admitida quando as operações estiverem sujeitas à vedação de crédito, segue-se que ela é admitida quando as operações não estiverem sujeitas a qualquer limitação no tocante ao creditamento. E essa distinção é substancial.

Conforme demonstrado por exemplos numéricos anteriores, nas operações entre contribuintes e com não cumulatividade ampla, uma redução artificial do preço diminui proporcionalmente tanto o débito do fornecedor quanto o crédito do adquirente. Do mesmo modo, um aumento artificial eleva, na mesma proporção, o débito do fornecedor e o crédito do destinatário.

A não ser que seja caso de fraude, em que o valor informado para a operação é diverso do que efetivamente pago, a carga tributária global permanece invariável, porque será integralmente determinada na operação final com o consumidor ou com o contribuinte sem direito ao crédito.

Entretanto, o segundo requisito – as operações serem realizadas "no âmbito de programas de conformidade fiscal" introduz um critério que não se relaciona diretamente à estrutura econômica das operações ou ao risco de erosão da base tributária.

Enquanto a limitação baseada na vedação ao crédito guarda pertinência funcional com a finalidade antielisiva da regra, a exigência de participação em programa de conformidade configura uma característica externa à própria operação sujeita à tributação e que não afeta, em si, a estrutura de créditos e débitos nem a neutralidade econômica da cadeia.

A não ser que esse requisito derive de uma presunção de que contribuintes não enquadrados em programa de conformidade fiscal são maus contribuintes e fraudadores, presunção que não poderia gerar a conclusão de que a operação entre partes relacionadas estaria viciada com algum ilícito, o critério escolhido pelo legislador não corresponde a uma medida pertinente para identificar situações em que há, ou não, risco de manipulação de preços, além de não encontrar qualquer guarida no direito comparado.

A experiência europeia e australiana, na verdade, sugere que a calibragem da regra de valor de mercado tende a vincular-se à existência de assimetrias no direito ao crédito, e não a critérios subjetivos relacionados ao histórico de conformidade do contribuinte. Uma eventual revisão legislativa poderia considerar essa distinção, de modo a alinhar de forma mais direta os critérios de flexibilização ao risco de erosão que a norma pretende mitigar.

4. Fixação de critérios do valor de mercado por regulamento

4.1. A (in)existência de critérios para determinar o valor de mercado

A Lei Complementar n. 214/2025, no seu art. 12, § 4º, prevê que a base de cálculo correspondente ao valor de mercado dos bens ou serviços deve ser

entendida como o valor praticado em operações comparáveis entre partes não relacionadas. No entanto, não estabelece quaisquer critérios para sua determinação, cabendo essa tarefa ao regulamento.

Ao examinar a exposição de motivos neste ponto, há um indicativo no sentido de que o exame de comparabilidade deverá levar em consideração certos elementos, como o local da ocorrência da operação e o prazo de pagamento, conforme segue:

> "49. 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, quando a operação não tiver valor, o valor for indeterminado ou não representado em dinheiro, ou quando se tratar de operação entre partes relacionadas. A comparabilidade deve levar em consideração o local de ocorrência da operação e o prazo de pagamento, dentre outros elementos."[32]

Referida ausência de critérios gera diferentes impressões. A primeira delas, que cumpre destacar, é o aspecto da insegurança jurídica proveniente dessa escolha, uma vez que, ao inexistir critérios, a própria fiscalização encontra um escopo demasiadamente aberto para definir o que é compreendido como valor de mercado.

Em que pese este não ser o objeto do presente artigo, nota-se que não há uma determinação clara daquele que detém o ônus probatório sobre qual o valor de mercado é aplicável na transação. Caso a construção doutrinária e jurisprudencial siga no sentido de caber ao contribuinte, mediante prova documental, expor o preço de mercado em todas as operações entre partes relacionadas, gerará complexidade ao IBS e à CBS, ainda mais se considerar que na maior parte das hipóteses a exigência não possui qualquer efeito prático de arrecadação ao Estado brasileiro.

Retomando a comparação com o modelo australiano, é possível extrair a posição da *Australian Taxation Office* (ATO) de adotar como conceito de valor de mercado para fins fiscais a definição do *International Valuation Standards Council* (IVSC), conforme apresenta o guia *Market valuation for tax purposes.*

No documento, encontra-se a definição de valor de mercado à luz de construção jurisprudencial, com a citação do julgamento *Spencer v Commonwealth of Australia* da Suprema Corte da Austrália[33], no qual restou

sedimentado que a avaliação de mercado de um ativo pressupõe o preço que seria negociado entre comprador e vendedor em condições de negociação voluntária e com ambos informados dos ônus e bônus da transação[34].

Além disso, não é possível notar propriamente critérios para aferir o valor de mercado, e sim orientações do que este seria o preço mais provável na data de avaliação, em transação hipotética entre comprador e vendedor dispostos, informados, atuando em condições de independência (*arm's length*) e para o "uso mais elevado e melhor" (*highest and best use*) do ativo, com exclusão de qualquer condição especial que possa tornar o preço não representativo do mercado ou inflado naquele contexto[35].

Por fim, o guia deixa claro que a ATO espera que o contribuinte utilize metodologias de avaliação alinhadas aos padrões internacionais, em especial as três abordagens de avaliação definidas pelo IVSC: (i) abordagem de mercado, que estima o valor de mercado com base em preços e condições de transações comparáveis na data de avaliação, por um processo de comparação e correlação entre o ativo avaliado e ativos similares; (ii) abordagem de renda, que parte da estimativa dos fluxos de caixa ou rendas futuras que o ativo pode gerar e dos parâmetros de risco e retorno associados, trazendo esses fluxos a valor presente; e (iii) abordagem de custo, que busca o custo de replicar o ativo em condição semelhante na data de avaliação (custo de reposição, ajustado pelo estado e pela obsolescência), sendo especialmente utilizada para planta, máquinas e equipamentos, inclusive quando se trata de alocar valor a esses itens dentro de uma transação empresarial mais ampla, cabendo ao avaliador justificar a escolha da abordagem e registrar de forma consistente premissas, dados e eventuais *cross-checks* entre métodos.

Já a Diretiva 2006/112/CE da União Europeia, por sua vez, prevê, em seu art. 72, que o *Open Market Value* será compreendido como o valor que seria arcado pelo adquirente ou destinatário do bem ou serviço a um fornecedor independente em que a operação é tributável, considerando a mesma região e condições de livre concorrência.

Ainda, em caso de falta de similar comparável, conforme itens 1 e 2 do art. 72, o *Open Market Value* seria: (1) para bens, não em montante inferior ao preço

de compra dos bens ou de bens similares e, na falta de preço de compra, ao preço de custo, com base nas coordenadas de tempo em que as operações ocorram; e (2) para serviços, não em montante inferior às despesas suportadas pelo fornecedor na execução da prestação de serviços.

Percebe-se, portanto, que há uma previsão de um "valor mínimo" a ser considerado para fins de apuração do *Open Market Value*, sendo uma previsão antielisão consistente da Diretiva da União Europeia que, repisa-se, não admite a aplicação do *Open Market Value* em qualquer circunstância.

No contexto brasileiro, há critérios para o valor tributável mínimo para fins de IPI, conforme Lei n. 4.502/1964 e, para o ICMS, critérios para apuração da base de cálculo entre estabelecimentos do mesmo contribuinte ou na falta de valor da operação, o preço corrente da mercadoria, ou de seu similar, no mercado atacadista do local da operação ou, na sua falta, no mercado atacadista regional, caso o remetente seja produtor, extrator ou gerador ou, a depender da condição do remetente, o preço FOB do estabelecimento industrial ou comercial à vista, nos termos do art. 15 da Lei Complementar n. 87/1996.

Embora critérios em lei ordinária, como no caso do IPI, ou em lei complementar, como no caso do ICMS, são critérios aplicáveis para tributos diversos e com sistemática de tributação na origem. Desse modo, a criação de critérios em regulamento ou orientação da Receita Federal do Brasil, mesmo que obedecendo o critério de que o valor de mercado deve corresponder àquele preço praticado entre partes não relacionadas, tem potencial de gerar alto nível de litígio.

Considerações finais

Da análise da legislação do IBS e da CBS e da experiência australiana e da União Europeia, constata-se que a exigência de base de cálculo apurada por critérios de valor de mercado, praticada em condições de mercado praticada entre partes relacionadas, encontra justificativa em hipóteses específicas em que há assimetria ou limitações aos créditos da não cumulatividade, como nos casos de consumo ou em que a operação seguinte é imune ou isenta.

Com isso, na investigação de direito comparado ora empreendida, não há, de forma genérica, a apuração do valor de mercado para todas as operações entre partes relacionadas.

O IBS e a CBS têm base ampla de incidência, com uma não cumulatividade ampla. Todas as operações com bens e serviços, inclusive as não onerosas entre partes relacionadas, estarão sujeitas à incidência dos tributos. Se há incidência, há débito para o fornecedor e há crédito para o adquirente, tanto maior ou quanto menor a depender do montante de tributo cobrado.

O estudo mostra que qualquer variação na base de cálculo é neutralizada pela não cumulatividade. Exigir uma base maior do que a praticada na operação praticada entre contribuintes, cujo adquirente realizará uma futura operação tributada, para apurar em preços de mercado apenas por ser parte relacionada, impõe a cobrança de tributo sobre uma renda que não foi consumida na operação, representando uma ofensa à neutralidade.

Como conclusão, a flexibilização trazida pelo art. 5º, § 7º, da Lei Complementar n. 214/2025 proporcionaria a aplicação dessa sistemática apenas nas hipóteses em que há vedação ao crédito para o adquirente, e encontraria justificativa na própria neutralidade, evitando-se distorções na carga tributária no consumo de bens e serviços entre partes relacionadas.

São para esses aspectos de limitação ao crédito que a Austrália e a União Europeia encontraram utilidade na determinação de apuração do valor de mercado, hipóteses bem específicas, que poderiam trazer alguma lógica para a regra brasileira.

Referências bibliográficas

AUSTRALIAN TAXATION OFFICE. Market valuation for tax purposes. Canberra: Australian Taxation Office, 2022. Disponível em: https://www.ato.gov.au/law/view/pdf/adhoc-sgml/market-valuation-guide.pdf. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRITO, Edvaldo. Os novos princípios tributários. In: SOUZA, Priscila de (org.); CARVALHO, Paulo de Barros (coord.). *Congresso Nacional de Estudos Tributários*: reforma tributária brasileira: valores e contravalores. São Paulo:

Noeses, 2024, p. 365-382.

COSTA, Alcides Jorge. *ICM na Constituição e na lei complementar*. São Paulo: Resenha Tributária, 1978.

DANIEL NETO, Carlos Augusto; RIBEIRO, Diego Diniz. O Valor Tributável Mínimo (VTM) no IPI e o conceito de "praça" na sua apuração. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], n. 39, 2021, p. 35-53.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Aspectos essenciais do ICMS, como Imposto de Mercado. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (org.). *Direito tributário. Estudos em homenagem a Brandão Machado*. São Paulo: Dialética, 1998, p. 116-142.

HADDAD, Fernando. EM n. 00038/2024 MP. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Exm-038-24MF.

JAMES, Kathryn; SPIES, Karoline. Value-Added Tax Adjustments. In: BREEDERODE, Robert F. van (ed.). *Virtues and fallacies of VAT*: an evaluation after 50 years. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2021. Cap. 9, p. 238.

JENSEN, Dennis Ramsdahl. Transfer pricing principles: VAT/GST vs. Direct Taxation. In: LANG, Michael; MELZ, Peter; KRISTOFFERSSON, Eleonor (ed.). *Value Added Tax and Direct Taxation*: similarities and differences. Amsterdam: IBFD, 2009.

KOLOZS, Borbála Kolozs. Neutrality in VAT. *Value Added Tax and Direct Taxation*: similarities and differences. IBFD, 2009.

LEÃO, Martha. A Reforma Tributária sobre o Consumo e a inexistência de ruptura paradigmática. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], n. 58, 2024, p. 389-409.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2015 comentada*. 1. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025.

MILLAR, Rebecca; McCARTHY, Denis. Australia. In: ECKER, Thomas; LANG, Michael; LEJEUNE, Ine (ed.). *The future of indirect taxation*: recent trends in VAT and GST systems around the World. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2012.

PEIXOTO, Daniel Monteiro. Não cumulatividade no IBS e na 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: JusPodivm, 2025, p. 351-380.

VIGNOLI, Bruno Annes Dias Lucio. *O princípio da legalidade e os limites do planejamento tributário sob o prisma do valor tributável mínimo (VTM) no IPI e o conceito de praça na sua apuração*. Rio de Janeiro, 2022.

XEGO, Lesley O'Connell; GOVENDER, Rodney. *VAT/GST and Direct Taxes*: different purposes.

O Impacto das Imunidades e Isenções no Creditamento da CBS e do IBS: uma Análise Comparativa do Modelo Adotado pelo Reino Unido

The Impact of Tax Immunities and Tax Exemptions on CBS and IBS Crediting: a Comparative Analysis of the Model Adopted by the United Kingdom

Thales Martines Chanes

Mestre em Direito Tributário Internacional e Comparado pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Especialista em Direito Tributário pela Fundação Getulio Vargas. Advogado. *E-mail*: thalesmartines@hotmail.com.

Amanda Albano

Doutoranda e Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Especialista em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Professora na pós-graduação *lato sensu* na EMERJ e na Pós-graduação em Direito Constitucional da PUC-Rio. Advogada. *E-mail*: albano.amanda@hotmail.com.

Samara Amorim Silva

Advogada graduada pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-graduanda em Direito Tributário Brasileiro pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário. *E-mail*: samaraamorimsilva@hotmail.com.

Resumo

O presente artigo pretende analisar os impactos das isenções e imunidades na cadeia creditícia do IBS e da CBS no cenário pós-reforma tributária do consumo sob a ótica da não cumulatividade ampla recém adotada, com enfoque especial nos problemas que persistiram à mudança por opção do legislador ordinário, comparando com a sistemática do IVA adotada pelo Reino Unido. O artigo conclui que o exame do modelo do Reino Unido

pode ser pertinente para o aprimoramento do sistema brasileiro, notadamente quanto ao patamar de valor dentro do qual a operação pode ser considerada, opcionalmente, como tributada, para fins do creditamento.

Palavras-chave: crédito de IBS/CBS, imunidade, isenção.

Abstract

This article aims to analyze the impacts of exemptions and immunities on the IBS and CBS credit chain in the post-consumption tax reform scenario from the perspective of the recently adopted broad non-cumulative system, with a special focus on the problems that persisted after the change by choice of the ordinary legislator, comparing it with the VAT system adopted by the United Kingdom. The article concludes that examining the UK model may be relevant for improving the Brazilian system, particularly regarding the value threshold within which the transaction can be considered, optionally, as taxable for credit purposes.

Keywords: IBS/CBS credit, immunity, exemption.

Introdução

A Emenda Constitucional n. 132/2023 reestruturou a tributação sobre o consumo no Brasil, por meio da adoção de um IVA-dual: um imposto sobre bens e serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, e de uma contribuição sobre bens e serviços (CBS) de competência da União.

Em que pese a drástica mudança na tributação sobre o consumo, pouco se alterou as hipóteses de imunidade, cabendo ao legislador ordinário determinar as hipóteses de isenção no mesmo modelo anterior, não trazendo ainda qualquer inovação sobre alguns de seus impactos nocivos à economia ou esclarecimento sobre o tratamento diferenciado destinado ao instituto da alíquota zero.

Não obstante as inaugurais controvérsias como as implicações federativas e as definições relativas ao contencioso administrativo e judicial o constituinte

derivado perdeu a oportunidade de correção de vício há muito apontado pela doutrina[1] que desprestigia e distorce a não cumulatividade na cadeia de produção, a saber: a vedação ao aproveitamento de créditos quando a operação intermediária é isenta ou imune.

A Constituição Federal, em seu art. 156-A, § 7º, passou a prever que a isenção e a imunidade não geram créditos a serem abatidos sobre o valor devido nas operações seguintes e, com exceção das prestações de determinados serviços de comunicação, implicam na anulação do crédito relativo às operações anteriores.

Em que pese a adoção de uma não cumulatividade ampla há muito aguardada, esse tratamento distorcido acaba por desprestigiar entidades imunes ou isentas no meio da cadeia produtiva, fazendo com que o modelo de interrupção no aproveitamento de créditos aumente o custo do comprador.

A partir dessa constatação, o presente artigo pretende examinar qual é o tratamento dado pelo Reino Unido sobre esse tema e compará-lo com a sistemática adotada pelo Brasil.

1. O IVA do Reino Unido

O IVA britânico foi introduzido através da Lei do IVA de 1994 (*Value Added Tax Act*) criando hipóteses de incidência para operações dentro de seu território, bem como sobre produtos oriundos e destinados a outras jurisdições.

A seção 1 dessa Lei estabelece que o IVA deve ser cobrado sobre o fornecimento de bens ou serviços no Reino Unido (incluindo qualquer coisa tratada como tal fornecimento) e sobre a importação de bens para o Reino Unido. Estabelece ainda que o IVA é uma obrigação do fornecedor, tornando-se devido no momento em que a operação se realiza[2]. Como se vê, não se adotou no Reino Unido o modelo em que o consumidor é contribuinte do IVA. Pelo contrário, o legislador do Reino Unido optou definir o fornecedor como contribuinte.

No que diz respeito ao creditamento em relação ao tributo pago nas operações anteriores, a Seção 24 define os conceitos de *input tax* e *output tax*, bem como sua aplicabilidade.

O *input tax* corresponde ao crédito do IVA decorrente das operações de aquisição de bens e serviços por uma pessoa sujeita à tributação, incluindo também o IVA pago ou devido na importação de mercadorias. A apuração desse crédito (na entrada de bens e serviços) tem como pressuposto a ideia de que existe uma atividade empresarial, presente ou futura, realizada pelo contribuinte do IVA. Em outras palavras, trata-se do crédito de IVA que é passível de apuração sobre os insumos necessários para a atividade econômica.

Por sua vez, o *output tax* refere-se ao débito do IVA incidente sobre os fornecimentos de bens ou serviços realizados pelo próprio contribuinte. Trata-se da obrigação de pagar IVA que nasce da atividade empresarial voltada ao mercado, representando a obrigação tributária decorrente das operações de saída.

A distinção entre *input tax e output tax* é essencial para compreender o mecanismo de compensação do IVA, uma vez que o sistema permite que o imposto pago nas entradas seja deduzido do imposto devido nas saídas, garantindo neutralidade fiscal e evitando a cumulatividade.

Nota-se que o legislador teve a preocupação em determinar quais seriam os fatos geradores do tributo, bem como o sujeito passivo da obrigação, e a regra geral de creditamento aplicável, sempre tendo como pressuposto a ideia de que o titular do crédito é aquele que tem débitos de IVA em suas operações.

Um aspecto importante da possibilidade de tomada de crédito é a necessidade de efetivo pagamento do tributo devido na operação anterior[3]. Caso a contraprestação relativa ao fornecimento de bens ou serviços não seja paga no prazo de seis meses a contar da data relevante (seja a data do fornecimento ou a data em que a obrigação se tornou exigível), o contribuinte perde o direito ao crédito correspondente.

Essa regra busca assegurar que o sistema de compensação do IVA mantenha sua neutralidade apenas quando há efetiva circulação econômica. O crédito de imposto de entrada, portanto, não pode subsistir em situações em que não houve pagamento da contraprestação, evitando distorções fiscais e possíveis abusos.

O dispositivo também prevê exceções, como nos casos de insolvência e

faculta aos Comissários a edição de regulamentos complementares. Tais regulamentos podem restaurar o direito ao crédito quando o pagamento é realizado após o prazo, além de disciplinar situações específicas, como pagamentos parciais ou compensações de dívidas mútuas.

No que diz respeito às isenções, a lei britânica prevê hipóteses (*exemptions*) que podem ser totais ou parciais. Entre as totais, destacam-se os serviços financeiros e de seguros, educação, saúde e bem-estar, serviços postais, funerários, entre outros[4]. Outro detalhe importante é atribuição ao tesouro de incluir ou excluir itens na lista[5], ao contrário do Brasil que submete à reserva legal.

Por sua vez, existem ainda hipóteses de isenções parciais sujeitas à alíquota de 5%, como sistemas de transporte de passageiros suspensos por cabo, assentos de carro infantis, produtos contraceptivos, energia ou combustíveis domésticos, entre outros[6]. Existem ainda aqueles sujeitos à alíquota zero, como livros, medicamentos, vestimenta[7] que podem ser incluídos na mesma categoria.

A divisão das hipóteses verificadas no sistema britânico entre alíquotas reduzidas ou zero e itens isentos se dá pelo tratamento dado pela própria lei. Tanto os produtos sujeitos à alíquota reduzida de 5% como aqueles submetidos *à* alíquota zero são tratados como insumos tributáveis para fins da manutenção do crédito na entrada[8]. É dizer: o fato de o contribuinte vender um produto submetido à alíquota zero não faz com que ele perca o crédito da entrada, *não interrompendo o fluxo de crédito dentro da cadeia produtiva e por consequência eliminando qualquer cumulação.*

A condição de insumo tributável é essencial à aquisição e tomada de crédito (*input tax*), pois o montante de tributo de entrada ao qual uma pessoa tributável tem direito a crédito é proporcional aos insumos adquiridos de fornecedores e importações do período, desde que envolvam itens considerados tributáveis, com a ressalva de que a administração tributária pode especificar produtos isentos com direito ao crédito[9].

Por esta razão, a regra geral é de que produtos considerados isentos não são geradores de créditos de IVA para os seus respectivos adquirentes.

1.1. A regra De Minimis

No regime britânico do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), a regra geral estabelece que o contribuinte não pode recuperar o imposto de entrada vinculado a operações isentas. Essa restrição decorre da lógica de que apenas operações tributáveis geram direito ao crédito de imposto de entrada, preservando a neutralidade do sistema.

Todavia, existe uma regra excepcional que permite a tomada de crédito de um produto considerado isento. Quando o crédito relativo ao imposto de entrada relativo a um bem ou serviço isento (*exempt input tax*) é insignificante, ele pode ser tratado como se fosse imposto de entrada tributável (*taxable input tax*) e recuperado integralmente, desde que o seu valor total seja inferior a um montante prescrito. Um valor considerado insignificante é denominado "De Minimis" e está previsto em lei para fins de aplicação das regras de isenção parcial[10].

O contribuinte pode ser tratado como totalmente tributável em qualquer período fiscal ou em período mais longo se o valor total do seu crédito não for superior a: (i) £ 625 por mês, em média; (ii) metade do crédito total no período relevante[11].

O valor total do crédito relativo ao produto ou serviço isento é aquele diretamente atribuível a fornecimentos isentos, somado à proporção de qualquer crédito residual que seja atribuível a fornecimentos isentos. Caso esteja dentro desse limite, poderá ser tratado como tributável e creditado integralmente.

Logo, se o referido crédito oriundo de uma operação isenta estiver dentro dos patamares preestabelecidos, poderá ser computado integralmente no cálculo do tributo devido na saída tributada.

Ressalta-se que o espaço para planejamento tributário das empresas dentro dessa regra é bastante restrito. A legislação permite apenas a escolha do momento em que os pontos de tributação dos fornecimentos recebidos são reconhecidos. Fora dessa margem, qualquer tentativa de manipulação é vedada.

Assim, não é permitido às empresas omitirem parte do imposto de entrada isento de seus registros, nem alterar artificialmente o período de lançamento das faturas de compra para ajustar limites de dedutibilidade. Essa proibição garante a integridade do sistema e evita distorções na aplicação da regra do *De Minimis*, que define quando o imposto de entrada isento pode ser recuperado.

Ainda que erros contábeis possam ser corrigidos em períodos posteriores[12], o creditamento do imposto permanece vinculado ao momento em que o custo foi efetivamente incorrido. Isso significa que, mesmo quando o crédito é reconhecido em um período posterior, sua natureza jurídica continua relacionada ao período original[13].

Feita essa avaliação, pode-se afirmar que, no Reino Unido, de maneira geral:

i) operações não tributadas (isentas ou imunes) não são geradoras de créditos de IVA para as etapas subsequentes, porque não houve o débito de IVA gerador do *input tax*;

ii) as operações isentas ou com alíquotas reduzidas (saída) permitem a manutenção do créditos oriundos da aquisição (entrada) de bens e serviços pelo contribuinte do IVA;

iii) há uma delegação de poder para a administração tributária permitir que determinados bens e serviços, embora sejam isentos, sejam geradores de créditos;

iv) de acordo com a regra *De Minimis*, os créditos abaixo do patamar de £ 625 por mês podem ser mantidos mesmo que eles sejam decorrentes de operações não tributadas (isentas ou imunes).

Uma vez destacados os aspectos acima mencionados, é oportuna a sua comparação com o modelo brasileiro.

2. O crédito de IBS/CBS no Brasil e as operações imunes e isentas

A introdução do IVA brasileiro promovida pela Emenda Constitucional n. 132/2023 trouxe mudanças há muito esperadas pelo contribuinte,

aproximando-se em sua essência ao IVA do Reino Unido na busca de uma cumulatividade mínima, apesar de seu caráter duplo em contrapartida ao tributo único observado naquela jurisdição.

Uma mudança que merece destaque diz respeito ao creditamento amplo, em obediência a uma não cumulatividade irrestrita. Ao contrário do modelo anterior adotado pelo ICMS, o qual aceitava quase que majoritariamente créditos sobre produtos físicos adquiridos para a revenda ou produção, o novo regime do IBS e da CBS qualifica expressamente as operações que geram direito ao crédito sem qualquer limitação à natureza da aquisição ou demonstração de essencialidade para a atividade econômica, desde que não se trate de bens ou serviços de uso pessoal (venda para consumidor final).

Esse sistema também previsto na legislação britânica desde a sua concepção permite que o contribuinte se credite (*input tax credit*) do tributo pago na operação anterior desde que envolva um produto considerado tributável, deduzindo do montante a ser recolhido na saída, ao contrário do Brasil, que estabeleceu restrições aos produtos isentos e imunes expressamente.

Esse método de recolhimento fracionado durante a cadeia de produção com possibilidade de creditamento permite que o Estado recolha, ao final, o montante equivalente à aplicação da alíquota ao produto acabado, incidente sobre o preço pago pelo consumido, do contrário podendo resultar em cumulação[14].

Destarte, o creditamento do IVA não configura um benefício fiscal concedido pela administração tributária, não podendo ser confundido com créditos presumidos, mas sim um direito subjetivo assegurado constitucionalmente a fim de evitar que o tributo incida em efeito cascata, permitindo ao contribuinte compensar os valores pagos nas etapas anteriores da cadeia produtiva.

Conforme assevera Roque Antonio Carrazza, essa técnica não passa de algo peculiar ao tributo, onde se apura o saldo devedor por meio da diferença entre o tributo relativo às saídas e o correspondente às entradas de bens ou serviços, assegurando ao contribuinte a fruição de um direito assegurado constitucionalmente[15].

O texto constitucional é enfático ao afirmar que o imposto "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". O uso do termo "todas" amplia significativamente o escopo do creditamento, afastando qualquer limitação baseada em critérios físicos, contábeis ou financeiros, surgindo daí o conceito de não cumulatividade ampla.

O creditamento funciona na prática como garantia da neutralidade tributária, promovendo maior eficiência econômica e competitividade empresarial. Ao permitir que o montante dos tributos incidentes sobre todas as operações com bens – materiais ou imateriais – e serviços seja utilizado para compensar os valores devidos, o sistema assegura que o ônus tributário não se acumule ao longo da cadeia produtiva[16].

Além disso, assim como observamos no IVA britânico, o direito ao crédito está condicionado à extinção do débito na etapa anterior, seja por pagamento direto, compensação ou *split payment*, referindo-se às hipóteses de extinção do crédito tributário previstas no art. 27 da Lei Complementar n. 214/2025. Contudo, nesse ponto o Reino Unido acaba por ser mais leniente ao adquirente ao estabelecer o prazo de seis meses para o pagamento.

Diferentemente do Reino Unido, onde se outorga à administração tributária ampliar ou restringir o direito ao crédito, o modelo do IBS e da CBS atribui à lei complementar uma função restrita: apenas especificar as hipóteses de uso ou consumo pessoal que podem ser excluídas da compensação. Assim, a Constituição já delimita, de forma exaustiva, as únicas exceções admissíveis – reforçando a presunção de direito ao crédito em todas as demais operações tributadas.

A consequência prática é que esse regime de não cumulatividade (*neutrality*) ampla resulte em um aumento expressivo no volume de créditos tributários apropriados pelos contribuintes, o que promoverá maior eficiência econômica, simplificação fiscal e segurança jurídica, consolidando um sistema tributário mais moderno, transparente e alinhado com as melhores práticas internacionais.

Apesar dos avanços trazidos pela reforma tributária no que tange ao método de creditamento do IBS e da CBS, manteve uma falha já conhecida quando há uma empresa beneficiária de uma isenção, seja ela parcial ou integral, ou imunidade em sua cadeia, sem que haja a previsão de mecanismos de correção.

Nos termos do art. 51 da Lei Complementar n. 214/2025, a imunidade e a isenção acarretarão a anulação dos créditos relativos às operações anteriores proporcionalmente às operações afetadas, provocando um efeito cascata que vai na contramão da própria essência da não cumulatividade. Essa disposição não se trata de inovação legal, estando prevista no próprio texto constitucional.

Essa estrutura perpetua a cumulação dentro da cadeia produtiva ao fazer com que o valor não recuperado na etapa isenta se transmita até o consumidor final, impondo à cadeia exatamente o acréscimo de custo que a não cumulatividade busca evitar. Esse aumento acaba por tornar o fornecedor beneficiário de um incentivo fiscal como menos atrativo, influenciando na escolha dos consumidores e ferindo de morte a neutralidade.

Em um tratamento similar ao método brasileiro, o IVA do Reino Unido vincula o creditamento ao fato de o produto ser considerado tributável ou não, sendo que via de regra os produtos isentos são considerados como não taxáveis, afastando qualquer direito ao crédito. A grande diferença repousa em como o legislador britânico trata os diferentes tipos de isenção, seja ela parcial ou total, quando não há essa distinção na novel lei brasileira.

Tratando-se de isenções totais ou aquelas parciais eventualmente concedidas como benefícios fiscais, o direito ao crédito é restringido pelas hipóteses previstas no texto legal, na maioria dos casos acarretando a anulação de todos os acumulados nas etapas anteriores da cadeia de produção.

Enquanto os britânicos vedam, em regra geral, o direito ao crédito oriundo de produtos isentos, aqueles submetidos à alíquota privilegiada de 5% ou 0% são considerados tributáveis por expressa disposição legal, sendo passíveis de creditamento, tratamento do qual os beneficiários de isenções parciais não dispõem no sistema brasileiro.

A única ressalva que podemos verificar seria o disposto no § 1º do art. 51 da lei complementar, o qual dispõe que a anulação de créditos será proporcional

ao valor das operações imunes e isentas sobre o valor de todas as operações do fornecedor.

O referido dispositivo não é totalmente novo na legislação brasileira, estando previsto inicialmente na Lei Kandir ao tratar de creditamento de ativo imobilizado, efetuado na razão de um quarenta e oito avos por mês, sendo admitido na proporção das operações de saídas sujeitas ao imposto[17].

Enquanto esse dispositivo possa solucionar imunidades e isenções objetivas, as quais incidem sobre uma operação ou produto especificamente, as de caráter subjetivo, inerentes à entidade, continuam a sofrer com esse problema de cumulação tributária dentro de suas cadeias produtivas, principalmente ao verificar uma hipótese de isenção dentro de uma das etapas intermediárias.

Para ilustrar a situação descrita acima, apresentamos o seguinte exemplo: uma empresa A vende insumos a uma empresa B por 1000, com IBS/CBS a 10%. A empresa B é isenta e vende seus produtos a um distribuidor C. Com base no dispositivo legal citado, o crédito de 100 não será aproveitado pela empresa C, configurando-se como custo adicional.

As razões apresentadas pelo projeto de lei justificam a inserção do referido dispositivo da seguinte maneira:

> "Já no que diz respeito ao crédito nas aquisições ('crédito para trás'), de acordo com o art. 31, as saídas de bens e serviços imunes ou isentos acarretarão a anulação do crédito relativo às operações anteriores do fornecedor. Essa regra, porém, não se aplica às exportações que, apesar de imunes, têm o crédito das aquisições garantido constitucionalmente. Caso um fornecedor realize operações imunes ou isentas e também operações tributáveis pelo IBS e pela CBS, a anulação dos créditos 'para trás' será proporcional ao valor das operações imunes e isentas sobre o valor de todas as operações do fornecedor."[18]

Em uma primeira análise, verifica-se que a ideia do legislador era garantir o crédito decorrente de matéria-prima e insumos a uma entidade que efetue operações tributadas e não tributadas, porém não se atentando ao fato de que nem todas as hipóteses estão atribuídas às operações e produtos, mas ao próprio sujeito.

Ainda no que tange a essa inovação legal, a mensuração do tributo integrado ao custo do bem ou serviço isento pode ser problemática,

dependendo de vários fatores como serviços fornecidos e a natureza das operações ao longo da cadeia de suprimentos. Havendo pouca participação de mão de obra na operação, e consequentemente pouca margem adicionada pelo prestador, o IVA embutido pode não estar muito abaixo do cobrado em situações normais. Se a maior parte do valor da operação for atribuída ao trabalho do prestador, com pouca ou nenhuma utilização de insumos, a margem relativa ao tributo pode ser pequena[19].

Enquanto o § 2º do art. 51 exclui da regra de anulação de créditos o fornecimento de livros, jornais, periódicos e do papel destinado a sua impressão, bem como fonogramas e videogramas musicais produzidos no Brasil de autoria de brasileiros, a regra destacada acima visa mitigar os efeitos em empresas que gozam de algum tipo de imunidade ou isenção de caráter objetivo.

Contudo, além de não se vislumbrar qualquer outro instrumento que tenha o condão de corrigir possíveis anomalias na cadeia de crédito, qualquer solução depende de inovação legal submetida a um moroso processo legislativo, muitas vezes dotado de visão predominantemente política.

Em contrapartida, verifica-se que o legislador britânico se aprofundou nessas possíveis distorções ao prever ferramentas que permitem a mitigação da cumulatividade gerada nas operações envolvendo isenções no geral, concedendo poderes à administração tributária para que atue em alguns casos diretamente.

Estabelecendo um comparativo entre as isenções parciais brasileiras, tratadas como totais se fossem para fins de crédito, e a alíquota privilegiada de 5%, o legislador britânico garantiu direito pleno de creditamento ao contribuinte tendo em vista que uma redução de alíquota consequentemente geraria menos créditos ao comprador, compensando por si só, sendo totalmente desnecessária uma anulação total por imposição.

Vale nova menção ao poder dado pelo legislador britânico à autoridade tributária de editar a lista de itens isentos que concedam crédito ao adquirente, flexibilizando a restrição inerente a estes produtos e trazendo agilidade ao sistema, permitindo a intervenção célere do fisco em casos de flagrante

distorção na cadeia.

A solução para o IVA brasileiro sempre esteve ao alcance do legislador ordinário e é mais simples do que possamos imaginar. O art. 52 da Lei Complementar n. 214/2025 estabelece que as operações sujeitas a alíquota zero poderão manter todos os créditos relativos às operações anteriores, sem ressalvas.

Apesar das críticas tecidas por parte da doutrina ao instituto da alíquota zero, distinguindo-se da isenção pela possibilidade de fixação pelo poder executivo nos moldes traçados pela Constituição, o Brasil adota o mesmo tratamento dado pela legislação britânica aos créditos submetidos a alíquota zero, a qual os equipara às alíquotas privilegiadas no que tange ao direito pleno de crédito.

Dadas as similaridades do referido instituto com o tratamento dado pelo legislador brasileiro às isenções parciais dentro da cadeia de crédito, verifica-se que neste caso ambos foram introduzidos através de lei complementar, não havendo nada que os difira, atendendo plenamente ao disposto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, sendo inexplicável seu tratamento distinto, o que é agravado pelo fato de não se tratar de tributo com alíquota passível de alteração pelo poder executivo.

2.1. O caso do Simples

Apesar da reforma estrutural da tributação do consumo promovida pela Emenda Constitucional n. 132/2023, o Simples Nacional não sofreu alterações estruturais além de abarcar tanto o IBS como a CBS em sua sistemática, cumprindo seu papel constitucional de favorecimento às pequenas empresas.

Contudo, como o presente artigo trata dos efeitos nocivos causados à cadeia de creditamento do IBS e da CBS por isenções e imunidades, vale uma menção honrosa a este sistema que padece do mesmo malefício.

O Simples Nacional não se caracteriza como uma isenção, imunidade ou benefício fiscal que seja, mas como um regime diferenciado de tributação em atenção ao comando constitucional previsto no art. 179[20]. Contudo, o art. 23 da Lei Complementar n. 123/2006 estabelece que as empresas optantes por este

regime simplificado de tributação não farão jus à apropriação nem transferirão créditos relativos a impostos ou contribuições abrangidos.

Assim como entidades imunes e isentas, as empresas optantes pelo Simples que figurarem no meio da cadeia produtiva proporcionarão uma verdadeira cumulação de tributos, os quais serão considerados como custo, gerando crédito ao comprador apenas referente à parcela da alíquota relativa ao IVA[21].

Em que pese não haver no IVA britânico qualquer disposição sobre regimes diferenciados de tributação além das hipóteses de isenção e alíquotas reduzidas, a regra *De Minimis* poderia amoldar-se às micro e pequenas empresas cujas operações estão sujeitas a um teto preestabelecido.

A tomada de crédito em patamares máximos estabelecidos harmoniza-se com a dinâmica de pequenas operações inerente a estas empresas e serviria como uma amortização da vedação total à transmissão de créditos dentro da cadeia, trazendo fôlego a estas empresas que acabam sendo desprestigiadas e evitadas por compradores.

Mais uma vez nota-se que o legislador perdeu a oportunidade de corrigir um erro que sobreviveu à reforma tributária do consumo, deixando de observar jurisdições como a do Reino Unido, que dispõe de um IVA mais maduro e relativizando o tratamento favorecido destinado a elas e ignorando a não cumulatividade ampla e irrestrita que se buscou introduzir com a reforma.

3. Conclusão

A adoção da não cumulatividade ampla e irrestrita pelo novo IVA brasileiro foi um grande avanço na tributação do consumo. Porém não p*ôde ser comemorad*a por muito tempo ao verificarmos que o legislador insiste em erros há muito tempo apontados quando promove a anulação dos créditos acumulados em etapa anterior à aquisição de um fornecedor que goza de alguma imunidade ou isenção, inclusive mantendo esse tratamento aos optantes pelo Simples Nacional.

Há de se reconhecer o mérito na tentativa de garantir aproveitamento proporcional às saídas tributadas caso uma empresa venha a promover saídas tanto tributadas como não. Contudo, consoante tentou-se demonstrar neste

artigo, esta metodologia pode ser problemática por não ser capaz de mensurar o real valor agregado em ambas saídas, não podendo trat*á*-las em uma proporção equânime.

Porém, aquisições isentas de um fornecedor com posterior saída tributada pelo varejista sofrem de um efeito cascata, ao arrepio da não cumulatividade *tão exaltada, gerando custo adicional e desfavorecendo* estas empresas em meio à concorrência, as quais tornam-se menos competitivas por uma anomalia fiscal.

A solução sempre esteve ao alcance do legislador com o tratamento dado à famigerada "alíquota zero", a qual por expressão disposição legal não acarreta qualquer interrupção no aproveitamento do tributo pago em operações anteriores, mesmo tratamento dado às exportações. Apesar de haver uma distinção entre a alíquota zero e a isenção por parte da doutrina, ao observarmos o art. 150, § 6º, da Constituição Federal *não há razões para o tratamento distinto, visto que no caso em tela ambas são disciplinas pelo mesmo diploma legal.*

Nesse cenário caótico, observamos que a disciplina legal dada ao nosso modelo de IVA dual em muito se assemelha ao modelo adotado pelo Reino Unido no tratamento das isenções em meio a cadeia produtiva. Apesar de disporem de uma gama maior de itens isentos, o que poderia causar mais problemas na economia local, o legislador buscou criar meios para que estas distorções causadas pudessem ser mitigadas.

A regra *De Minimis* estabelece um patamar para que mesmo isento o crédito relativo ao produto nas operações anteriores possa ser aproveitado pelo comprador. Não obstante ser um valor relativamente baixo, traria certa margem de aquisição em condições normais, o que traria alguns fornecimentos isentos à luz da não cumulatividade.

O referido artigo, caso adotado no Brasil, poderia servir como uma ferramenta apta a corrigir a vedação de transferência de créditos impostos às empresas do Simples Nacional, as quais forçosamente dispõem de um faturamento anual limitado e um baixo volume de operações comparado aos grandes conglomerados transnacionais.

Por fim, destacamos o poder dado pelo legislador britânico à administração

tributária a possibilidade de atribuir o caráter de "item tributável" a qualquer produto isento caso haja necessidade. Isso fatalmente solucionaria qualquer distorção detectada em um determinado seguimento sob a imediata atuação da autoridade fiscal, que desfruta de um maior conhecimento técnico e celeridade quando se trata de questões econômico-tributárias.

Por mais que os instrumentos previstos na legislação britânicas não se imprimam em uma panaceia para os problemas gerados, nota-se uma preocupação do legislador em oferecer instrumentos para amenizar seus impactos, ao contrário do que observamos no Brasil, que mais uma vez insiste nos erros do passado.

Essa espécie de atribuição pode vir a causar distorções ainda maiores caso não seja usada corretamente, além de agravar a insegurança jurídica por tratar-se de hipótese que foge à reserva legal. Mas nada impede que o mecanismo envolva uma hipótese de freio e contrapeso, caso venha ser adotado.

Referências

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006*. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 15 dez. 2006.

BRASIL. *Lei Complementar n. 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, 17 jan. 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. *ICMS*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 297.

DE LA FERIA, Rita; KREVER, Richard. Ending VAT exemptions: towards a post-modern VAT. In: DE LA FERIA, Rita (ed.). *VAT exemptions*: consequences and design alternatives. The Hague: Kluwer Law International, 2013.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. A Constituição, sua unidade e aparente conflito interno. ICMS: n*ão-cumulatividade e suas exceções constitucionais*.

Revista Direito Tributário Atual, [S. l.], v. 10, 1990, p. 2571-2599.

SOUZA, Hamilton Dias de. Não cumulatividade – aspectos relevantes. In: RESENDE, Condorcet (org.). *Estudos tributários*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 253-374.

UNITED KINGDOM. *Value Added Tax Act 1994*. 1994.

UNITED KINGDOM. *Value Added Tax Act 1994*, Section 29A. Schedule 9. 1994.

UNITED KINGDOM. *Value Added Tax Regulation n. 29*. 1995.

UNITED KINGDOM. *Value Added Tax Regulation n. 106*. 1995.

O IBS e a CBS nas Importações e Exportações – Diálogos entre a LC n. 214/2025, a Jurisprudência dos Tribunais Superiores e a Experiência Internacional

IBS and CBS in Cross-border Transactions – Interactions between Supplementary Law No. 214/2025, the Case Law of Brazil's Superior Courts and Comparative Law

Victor Borges Polizelli

Coordenador do Curso de Especialização em Direito Tributário Internacional do IBDT. Professor do Mestrado Profissional do IBDT. Doutor e Mestre em Direito Tributário pela Faculdade de Direito da USP. Graduado em Ciências Contábeis pela FEA-USP. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da USP. Advogado. *E-mail*: vpolizelli@klalaw.com.br.

Daniela Ribeiro de Andrade

Especialista em Direito de Empresa pelo IEC/PUC-Minas. Graduada em Direito pela UFMG e em Ciências Contábeis pela PUC-Minas. Advogada. *E-mail*: dandrade@sperling.adv.br.

Mateus Gripp

Mestre em Direito Constitucional e Processual Tributário pela PUC-São Paulo. Pós-graduado em Direito Tributário pela FGV. Pós-graduado em Direito Aduaneiro pela PUC-Minas. Graduado em Direito pela PUC-São Paulo. *E-mail*: mateus.gripp@marizadvogados.com.br.

Eliza Silva Miranda

Especialista em Direito Tributário Brasileiro pelo IBDT. Graduada em Direito pela UFMG. Advogada. *E-mail*: eliza.miranda@marizadvogados.com.br.

Resumo

O objetivo do presente artigo é examinar os diálogos possíveis entre a jurisprudência dos Tribunais Superiores, formada sob tributos extintos pela

Emenda Constitucional n. 132/2023, e as normas recém-instituídas, especialmente a Lei Complementar n. 214/2025, identificando em que medida julgados pretéritos podem colaborar para a interpretação da nova lei complementar no que diz respeito à importação e à exportação. A análise também utiliza a experiência internacional, com o propósito de confrontar a solução brasileira com parâmetros consolidados em sistemas estrangeiros de tributação sobre o consumo. Concentra-se nas chamadas "zonas cinzentas" de diálogo, como a definição do responsável pela obrigação tributária, a extensão da desoneração nas operações que antecedem a exportação e a composição da base de cálculo.

Palavras-chave: reforma tributária, importação, exportação, jurisprudência, experiência internacional.

Abstract

The purpose of this article is to examine the possible dialogue between the case law of the Superior Courts, developed under taxes extinguished by Constitutional Amendment No. 132/2023, and the newly instituted rules, particularly Supplementary Law No. 214/2025, identifying the extent to which prior judicial decisions may contribute to the interpretation of the new complementary law with respect to cross-border transactions. The analysis also adopts a comparative law approach to evaluate the extent to which the Brazilian solution aligns with parameters consolidated in foreign consumption tax systems. It focuses on grey areas of dialogue such as the definition of the party responsible for the tax obligation, the scope of exemptions in operations preceding exportation and the determination of the tax base.

Keywords: tax reform, cross-border transactions, importation, exportation, case law, comparative law.

1. Introdução

É sabido que a promulgação da Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023 ("EC n. 132/2023") implicou profunda transformação da

tributação nacional do consumo. E, como não poderia deixar de ser, as mudanças que dela decorrem repercutem sensivelmente sobre as operações de comércio internacional.

A cuidar de parcela dessa transformação, e para disciplinar os novos tributos criados pela emenda, o legislador federal editou a Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025 ("LC n. 214/2025") para disciplinar aspectos fundamentais do Imposto e da Contribuição sobre Bens e Serviços ("IBS" e "CBS") incidentes, inclusive, sobre as importações de bens materiais e imateriais, os quais assumem o gravame antes infligido pelos tributos a serem extintos pela emenda[1-2], quando incidentes sobre mesmas operações.

Dentre os objetivos a serem atingidos com a publicação da novel lei complementar – parcela componente do fenômeno comumente referido por "reforma tributária do consumo" e alcunhas semelhantes – estavam a simplificação e a racionalização da tributação das ditas operações de comércio internacional, por vezes excepcionalmente controversa. E, nesses anos primevos posteriores à "reforma", parece ser razoável afirmar-se que o objetivo em comento foi atingido, pelo menos, em parte.

A leitura advertida do diploma em questão permite concluir que diversos dos temas tortuosos de direito que assombravam os juristas que se dedicam a estudar essa dimensão da tributação brasileira foram adequadamente endereçados pelo legislador[3], de modo a arrefecer o debate público a seu respeito – não raro acalorado. Por outro lado, essa mesma leitura sugere que controvérsias outras, pertinentes aos tributos extintos quando incidentes sobre as operações de importação e exportação, tendem a necessitar ser novamente endereçadas pelos intérpretes do direito tributário, ainda que esteja diante de tributos novos[4].

Uma vez constatado que as normas inscritas na LC n. 214/2025 não oferecem resposta imediata e acabada a diversos temas complexos da tributação sobre o consumo internacional, parece natural que o intérprete das normas pertinentes, em busca de resposta, volte-se para outra fonte do Direito: a jurisprudência, em especial aquela dos Tribunais Superiores – estes responsáveis pela "última palavra" quando da interpretação do direito federal e

constitucional.

Ocorre que, naturalmente, os julgados dessas Cortes voltam-se para o passado, ou seja, foram prolatados sob a vigência e efeitos dos tributos a serem extintos por força da EC n. 132/2023. Disso exsurge questão de direito intertemporal: a possibilidade de que a jurisprudência a respeito de tributos extintos sirva como norte cardinal da interpretação de normas pertinentes a tributos novos – ou, pelo menos, que lhe preste algum subsídio interpretativo, em menor ou menor grau.

Em outras palavras, diante da LC n. 214/2025, cumpre indagar: quais são os diálogos possíveis a serem estabelecidos entre a jurisprudência dos Tribunais Superiores e os tributos por ela recém-instituídos? Os julgados pretéritos dessas Cortes que dizem respeito à tributação do consumo internacional colaboram para a adequada interpretação da LC n. 214/2025, quando as suas normas pareçam repercutir problemáticas já existentes no ordenamento quando de sua publicação? É de buscar responder essas questões que esse artigo se encarrega.

Adiante-se, por oportuno, que não serão objeto deste trabalho as controvérsias tributárias evidentemente superadas em razão da EC n. 132/2023[5]; tampouco serão abordados aqui os pontos de nítida convergência entre a jurisprudência dos Tribunais Superiores e as normas introduzidas no ordenamento pela LC n. 214/2025 – como já se podia deduzir das linhas acima.

Este trabalho debruça-se, portanto, sobre as aqui chamadas "zonas cinzentas": aquelas parcelas do debate tributário relativo às importações e exportações para as quais não há clareza entre a conversação a ser travada entre a jurisprudência que se tinha e o ordenamento positivo que se tem hoje, após a "reforma", recorrendo-se ao direito comparado como parâmetro adicional.

De arremate, à frente também serão desenvolvidas reflexões de direito comparado, por meio das quais se busca avaliar criticamente o alinhamento – ou discrepância – da legislação e jurisprudência brasileiras com os parâmetros do imposto sobre o valor agregado (IVA) de outros países.

2. A regra-matriz dos novos tributos nas operações de comércio exterior: breves noções e aspectos relevantes

Antes que se avance e a fim de melhor compreender os tributos recém-criados, importa realizar um breve esforço contextual também interpretativo, qual seja precisar qual a regra-matriz de incidência tributária do IBS e da CBS, quando recaem sobre as operações de comércio internacional.

Saliente-se de plano que as exportações não se inserem no campo de competência da União Federal, dos Estados e dos Municípios relativamente à CBS e ao IBS. Isso, por força da norma imunizante inscrita no § 1º, inciso III, do recém adicionado art. 156-A da Constituição Federal de 1988 ("CF/1988"), replicado em nível infraconstitucional pelo art. 79 da LC n. 214/2025[6]. No que diz respeito ao consumo internacional, portanto, apenas são gravadas pelo IBS e pela CBS as operações de importação – em atenção ao conhecido e internacionalmente difundido princípio da não exportação de tributos.

Pois bem. Segundo a EC n. 132/2023 (art. 156-A, II), o critério material do IBS e da CBS, no que é aqui relevante, corresponde à importação de bens ou de serviços do exterior, qualquer que seja a sua finalidade – *i.e.* independentemente da razão que deu azo à operação ou da destinação utilitária do bem após entrada em território nacional.

No exercício de sua competência, contudo, o legislador federal cuidou de densificar – normativamente – o fato imponível previsto no texto constitucional e de lhe conferir tratamento "dúplice", a depender da sorte do bem (ou serviço) objeto da operação de importação: se tangível ou intangível. A escolha é legítima formal e materialmente, seja por força da prescrição contida no *caput* do art. 156-A da CF/1988, seja ante às naturais distinções conceituais e fáticas existentes entre as importações realizadas com bens materiais e aquelas com imateriais e serviços.

Encontra-se no art. 64 da LC n. 214/2025 o critério material de IBS/CBS na importação de intangíveis e serviços; nele, prescreveu o legislador que "considera-se importação de serviço ou de bem imaterial, inclusive direitos, o fornecimento realizado por residente ou domiciliado no exterior cujo consumo ocorra no País, ainda que o fornecimento seja realizado no exterior". Já o critério material nas operações com tangíveis encontra-se positivado no art. 65 do diploma, e corresponde à "entrada de bens de procedência estrangeira no

território nacional".

A toda evidência, a distinção entre os critérios materiais com a utilização de vocábulos diferentes apresenta notáveis vantagens. Opção alternativa à escolha realizada na LC n. 214/2025 seria, por exemplo, o legislador prever que o fato imponível para quaisquer dessas modalidades de importação é o "fornecimento" cujo consumo ocorra no País, para, em seguida, qualificar esse conceito e especificar que nele estão compreendidas também quaisquer entradas de bens materiais. Noutro giro, o legislador poderia ter previsto que o fato imponível para quaisquer dessas modalidades de importação seria a "entrada", para, em momento subsequente, qualificá-la e especificar que nesse conceito está compreendido o fornecimento de bens imateriais e serviços cujo consumo ocorra no país.

Quaisquer desses resultados atingiriam o mesmo fim. Todavia, ao adotar um novo critério material "geral" para essa sorte de operações (a acompanhar aquele geral de "importação", já previsto no texto constitucional e na LC n. 214/2025) para, em seguida, qualificá-lo, o legislador federal provavelmente agregaria complexidade desnecessária ao sistema. Para além disso, correria o risco de incorrer em contrariedade à norma inscrita no art. 110 do Código Tributário Nacional ("CTN") e atribuir a conceito de direito privado (*e.g.* "fornecimento") conteúdo semântico que este simplesmente não comporta.

Se é certo que a interação entre a LC n. 214/2025 e o CTN é questão ainda nebulosa[7] – dado que ambos os diplomas possuem natureza apriorística de lei complementar –, é também certo que o risco de antijuridicidade existia. Daí, portanto, a adequação da escolha legislativa, ao densificar o conceito constitucional de "importação" e dividi-lo em dois fatos imponíveis distintos, a depender das propriedades daquilo que é objeto da operação – tangíveis ou intangíveis.

Observe-se, ademais, que o legislador complementar optou por adotar critérios de natureza eminentemente prática para a definição do local em que o serviço ou o bem imaterial se considera consumido. Para tanto, fez remissão ao critério espacial delineado no art. 11, o qual aplica-se igualmente às operações realizadas em âmbito doméstico. O mesmo critério foi estendido às

hipóteses de exportação de serviços e de bens imateriais, nos termos do art. 80, § 1º-A, o que evidencia a opção legislativa por uma padronização do local de consumo[8].

Antes que se avance, cumpre ainda pontuar que as importações sujeitas à incidência do IBS e da CBS, quer elas tenham por objeto tangíveis ou intangíveis, são exclusivamente aquelas onerosas[9]. A conclusão decorre, primeiro, do art. 156-A, § 1º, I, que faz referência a "operações" – conceito de direito privado bem estudado pela doutrina e que necessariamente se vincula a negócios jurídicos que impliquem a transmissão de um direito, a exemplo da posse e da propriedade –, bem como dos arts. 4º e 63, parágrafo único, da LC n. 214/2025. O primeiro consagra categoricamente que "o IBS e a CBS incidem sobre operações onerosas com bens ou com serviços", enquanto o segundo (*cit.* art. 63, parágrafo único) estende os efeitos daquela regra sobre as importações. A onerosidade, portanto, é pressuposto inafastável da subsunção do fato à norma de tributação.

O critério espacial, por sua vez, encontra-se implícito no texto constitucional e legal, e corresponde ao território nacional, quer ele se ligue à ideia de consumo, ou à de entrada (*i.e.* operações cujo objeto seja bem intangível e tangível, respectivamente).

Já o critério temporal também se encontra subdividido no texto legal, de acordo com as propriedades do bem (ou serviço) importado. No que diz respeito aos bens imateriais e serviços, considera-se como ocorrido o fato imponível "no momento do fornecimento" (art. 64, § 5º, I, *a*, c/c o art. 10), assim compreendido, como regra, como o "término do fornecimento" (art. 10, § 1º). Quanto às operações com bens materiais, o critério temporal, como regra, coincide com a "liberação" dos bens (art. 67) – terminologia essa que busca acompanhar a literatura internacional e equivale ao fenômeno aduaneiro do desembaraço, já familiar de boa parcela dos estudiosos.

O critério pessoal encontra-se, primeiro, expressamente positivado no texto constitucional. Preconiza o art. 156-A que os novos tributos incidem sobre a importação "realizada por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja sujeito passivo habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade". E ganhou

densidade normativa no art. 63 da LC n. 214/2025, segundo o qual o contribuinte do imposto, nessas operações, corresponde à "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" – a dispensar a exigência de habitualidade, tal como fez o constituinte.

Por último, o critério quantitativo, como sabido, pode ser decomposto entre as importâncias "alíquota" e "base imponível" ("base de cálculo"). Quanto às alíquotas de ambos os tributos, são públicas e notórias as incertezas quanto à sua quantificação propriamente dita, a qual ainda depende – nesta fase de encerramento do período de transição ao novo sistema tributário previsto no texto constitucional – de cálculos a serem elaborados pelo Tribunal de Contas da União, Resolução do Senado Federal e do exercício eventual da competência tributária pelos Estados e Municípios, no que diz respeito especificamente às alíquotas dos entes componentes dessas esferas federativas.

Sabe-se, por outro lado, que, conforme o texto constitucional, a alíquota da CBS será aquela a ser fixada pela União Federal, e que a alíquota do IBS será composta pelo somatório das alíquotas do Estado e do Município de destino da operação de importação – tema esse (precisa identificação do "destino" da operação) a ser abordado mais adiante neste trabalho. Sabe-se, ainda, que, excetuadas as prescrições pertinentes a regimes específicos, as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre cada importação de bem material, imaterial ou serviço são as mesmas incidentes sobre a aquisição respectiva no País. É o que prescrevem os arts. 64, § 5º, III, e 71 da LC n. 214/2025.

No que diz respeito à base de cálculo dos tributos, também ela difere a depender do objeto da importação. No que diz respeito aos bens imateriais e serviços, a base de cálculo corresponde ao valor da operação, tal como qualificado pelo art. 12 da LC n. 214/2025 (art. 64, § 5º, inciso II). Noutro giro, quanto às importações de bens materiais, a base de cálculo corresponde, em regra, ao valor aduaneiro, acrescido das outras importâncias expressamente prescritas em lei (art. 69 e incisos), a saber: *(i)* Imposto sobre a Importação; *(ii)* Imposto Seletivo; *(iii)* taxa de utilização do Sistema Integrado do Comércio Exterior (Siscomex); *(iv)* Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha

Mercante (AFRMM); *(v)* Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide-Combustíveis); *(vi)* direitos *antidumping*; *(vii)* direitos compensatórios; *(viii)* medidas de salvaguarda; e *(ix)* quaisquer outros impostos, taxas, contribuições ou direitos incidentes sobre os bens importados até a sua liberação.

A constitucionalidade da base de cálculo escolhida pelo legislador para as importações de bens materiais é duvidosa, inclusive à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ("STF"). É absolutamente possível afirmar que ela contraria o art. 149, § 2º, III, da CF/1988, que prescreve que as contribuições sociais (como a CBS), quando adotem alíquotas *ad valorem*, somente podem ter como base de cálculo o valor aduaneiro – e nada mais. Prescrição essa que também se estende-se ao IBS, por força do próprio texto constitucional.

Seja como for, dada a presunção de constitucionalidade das leis, vale considerar para fins didáticos e para o escopo deste estudo que o critério material do IBS e da CBS, quando incidentes sobre as importações de bens materiais, é composto por base de cálculo que contempla todas as importâncias prescritas em lei.

A síntese de todo o exposto pode ser representada no quadro ilustrativo abaixo, que organiza brevemente as ideias acima:

Critérios	**Importação de Bens Materiais**	**Importação de Bens Imateriais e Serviços**
Material	Importação, assim compreendida como a entrada de bens de procedência estrangeira no território nacional, a título oneroso, independentemente de sua finalidade	Importação, assim compreendido como o fornecimento oneroso realizado por residente ou domiciliado no exterior cujo consumo ocorra no País
Espacial	Território nacional	Território nacional
Temporal	Momento da liberação	Momento do fornecimento, assim compreendido, em regra, como o seu término
Pessoal	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	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

Quantitativo	Valor aduaneiro, acrescido das importâncias prescritas em lei*	Valor da operação, legalmente qualificado

** Norma legal de constitucionalidade duvidosa.*

Esses são, pois, os contornos da regra-matriz de incidência do IBS e da CBS quando recaem sobre as importações, segundo a LC n. 214/2025.

3. A jurisprudência dos Tribunais Superiores

3.1. Convergências, divergências e zona cinzenta

Como talvez já se perceba de plano, os aspectos da regra-matriz de incidência dos novos tributos – diga-se, implícitos no texto constitucional e densificados na LC n. 214/2025 – cuidaram de endereçar diversas controvérsias jurisprudenciais pretéritas, pertinentes aos tributos a serem extintos pela EC n. 132/2023.

Por exemplo, o constituinte e o legislador complementar tiveram o cuidado de determinar que o IBS e a CBS incidem inclusive sobre as importações realizadas por sujeito passivo não habitual. Assim, aquele debate, que ocupou por muitos anos os Tribunais acerca da possibilidade de que sujeitos contribuintes não habituais fossem submetidos, por exemplo, ao ICMS quando da efetivação de importações[10], está agora prontamente rechaçado pelas normas da emenda constitucional e da lei complementar.

Porque resolvidas pelo novo direito positivo, essas controvérsias jurisprudenciais são impertinentes ao presente trabalho. A solução normativa proporcionada pela legislação atual evidencia uma clara zona de convergência entre a jurisprudência dos Tribunais Superiores e as escolhas positivadas pelo constituinte e pelo legislador complementar. Por esse motivo, não há interesse em retomar tais discussões, uma vez que já se encontram pacificadas e integradas ao novo ordenamento jurídico.

Tampouco interessam ao presente trabalho as discussões jurisprudenciais que envolvam aspectos da regra-matriz de incidência dos tributos ditos "antigos" que são claramente distintos daqueles atinentes ao IBS e à CBS e, portanto, impertinente a esses tributos. Tome-se como exemplo as discussões a

respeito da possibilidade de incidência do ICMS, na modalidade de importação, quando da entrada de bens em território nacional em virtude da celebração de contrato de arrendamento mercantil (*leasing*), objeto de inúmeros julgados das Cortes Superiores[11]. Como o critério material da incidência do ICMS é bastante distinto daquele componente da regra-matriz de incidência do IBS e da CBS – este mais amplo do que o primeiro –, a controvérsia em questão é absolutamente irrelevante para os fins dos tributos recém-introduzidos no ordenamento pela LC n. 214/2025.

Havendo fundamentos jurídicos a nortear as conclusões da jurisprudência que são normativamente superados, é possível identificar, nesses casos, clara zona de divergência entre as razões de decidir adotadas pela jurisprudência dos Tribunais Superiores e as escolhas legislativas realizadas pelo constituinte e pelo legislador complementar. Portanto, importa pouco estabelecer algum diálogo intertemporal entre essa sorte de controvérsias jurisprudenciais pretéritas sob o enfoque do atual ordenamento que rege a tributação do consumo.

Enfim, como antecipado, interessam para o presente artigo as discussões travadas no âmbito dos Tribunais Superiores que, embora fossem relativas aos tributos pertencentes àquela que pode ser identificada como antiga ordem de tributação do consumo, tendem a se estender relativamente ao IBS e à CBS.

É sobre algumas delas que este trabalho passa a se debruçar, as quais recaem sobre o que aqui se chama de "zona cinzenta" – para a qual o diálogo intertemporal entre a jurisprudência pretérita e as escolhas do constituinte e do legislador complementar tende a ser assimilado pelo intérprete como, no mínimo, ruidoso ou incerto.

3.2. Zona cinzenta

3.2.1. A questão atinente ao sujeito ativo na importação de bens materiais

3.2.1.1. Breve panorama da controvérsia

A definição do sujeito ativo nas operações de importação de bens materiais, bem como nas saídas subsequentes à importação, tem suscitado discussões nas últimas décadas, sobretudo nas hipóteses em que o deslocamento físico da

mercadoria não coincide com o aspecto jurídico da operação. Em outras palavras, essa controvérsia é especialmente relevante nas modalidades de importação indireta, realizadas por conta e ordem ou por encomenda[12-13].

No âmbito do ICMS, a CF/1988 elege o local do "domicílio ou estabelecimento do destinatário da mercadoria" como critério definidor da sujeição ativa do imposto devido na importação (art. 155, § 2º, IX, *a*). No entanto, não oferece critérios suficientes que permitam identificar quem ocupa a posição de "destinatário" nas diferentes modalidades de importação.

No plano infraconstitucional, a Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996, adota o critério do "destinatário físico", na medida em que estabelece que o ICMS é devido ao Estado em que estiver localizado o estabelecimento em que ocorrer a entrada física da mercadoria importada ou o domicílio do adquirente (art. 11, inciso I, alíneas *d* e *e*)[14], o que também não elimina as divergências interpretativas sobre o tema.

No contexto das operações de comércio exterior, é comum que bens importados por empresa estabelecida em determinado estado ingressem no território nacional por outro ente federado, onde se submetem aos procedimentos de controle aduaneiro. Também é frequente que as mercadorias importadas sequer ingressem fisicamente no estabelecimento do importador, sendo encaminhadas diretamente a terceiros situados em outros Estados. Essas especificidades suscitaram interpretações divergentes sobre a identificação do sujeito ativo do ICMS, resultando, por vezes, na exigência do imposto sobre o mesmo fato por mais de um Estado, cada qual reivindicando a sua competência.

A principal controvérsia consiste em determinar se a incidência do ICMS pressupõe a transferência de titularidade da mercadoria, o que implicaria a prevalência da circulação jurídica, ou se o critério adequado para a definição da sujeição ativa do imposto seria exclusivamente o deslocamento físico da mercadoria importada (circulação física).

3.2.1.2. Tema de Repercussão Geral n. 520

Em abril de 2020, ao analisar o Recurso Extraordinário com Agravo n. 665.134/MG, o qual serviu de paradigma para o Tema de Repercussão Geral n.

520, o STF consolidou sua orientação quanto à identificação do sujeito ativo do ICMS nas importações. A decisão, de relatoria do Ministro Edson Fachin, afirma a prevalência da circulação jurídica da mercadoria, e não da circulação física, como critério para definição do sujeito ativo da obrigação.

A partir disso, houve declaração parcial de inconstitucionalidade, sem redução de texto, do art. 11, I, *d*, da LC n. 87/1996, assentando a legitimidade da circulação simbólica de mercadorias, por meio da fixação da seguinte tese: "o sujeito ativo da obrigação tributária de ICMS incidente sobre mercadoria importada é o Estado-membro no qual está domiciliado ou estabelecido o destinatário legal da operação que deu causa à circulação da mercadoria, com a transferência de domínio".

Em seu voto, o relator Ministro Edson Fachin ressaltou que o STF já entendia ser o sujeito ativo do ICMS o Estado-membro do *destinatário final* da importação, sendo irrelevante o local do desembaraço aduaneiro. No entanto, essa definição, por si só, não se mostrou suficiente para dirimir as controvérsias, uma vez que, como observou o Ministro Joaquim Barbosa ao propor a afetação do tema, "as autoridades fiscais e os Tribunais têm interpretado cada qual a seu modo o que significa destinatário final. Ora rotulam-no como destinatário econômico, ora partem da concepção de destinatário jurídico". Diante desse cenário, a fim de delimitar a compreensão de *destinatário final*, o relator assentou que:

> "[...] Assim sendo, pressupostos o diálogo e a confiança, torna-se cabível realizar algumas clarificações com a finalidade de descobrir a melhor interpretação do ordenamento jurídico, notadamente em relação ao sujeito ativo da obrigação tributária referente ao ICMS-importação.
>
> Em relação ao significante 'destinatário final', para efeitos de exação tributária, a disponibilidade jurídica precede a econômica, isto é, o sujeito passivo do fato gerador é o destinatário legal da operação da qual resulta a transferência de propriedade da mercadoria.
>
> Nesse sendeiro, a forma não prevalece sobre o conteúdo, sendo o sujeito ativo quem dá causa à ocorrência da circulação de mercadoria, caracterizada pela transferência do domínio."

Compreende-se que a incidência do ICMS depende da existência de um ato de comércio que implique a transferência de titularidade da mercadoria, pois essa é a característica essencial do conceito jurídico de operação de circulação de mercadorias. Assim, mesmo na hipótese em que a mercadoria não transite

pelo estabelecimento vendedor, a definição da sujeição ativa do ICMS não poderá se basear apenas no aspecto formal (entrada física) da operação.

Após fixar suas bases interpretativas, a decisão indicou de que forma o entendimento se aplicava às diferentes modalidades de importação. Em síntese, na importação direta (por conta própria), há coincidência da destinatária econômica com a jurídica, uma vez que o importador assume os riscos da operação e adquire a mercadoria com recursos próprios, assim não há dúvida relevante acerca da sujeição ativa. Na importação por conta e ordem de terceiro, o importador (*trading company*) atua como um prestador de serviços, promovendo, em regra, o despacho aduaneiro de mercadoria estrangeira adquirida no exterior por outra pessoa jurídica, o que faz com que o sujeito ativo seja o Estado em que está domiciliada ou estabelecida a parte contratante da prestação de serviço. Por fim, na importação por encomenda, em que existem duas operações mercantis – a importação realizada pela *trading company* em seu nome e com recursos próprios e a posterior revenda do bem – o sujeito ativo é o Estado em que está domiciliada ou estabelecida a importadora.

3.2.1.3. Diálogos com o IBS e a CBS

Ao delinear a hipótese de incidência do IBS e da CBS, a EC n. 132/2023 nela incluiu a importação de bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou de serviços (art. 156-A, § 1º, II). Diferentemente do que ocorre para o ICMS, não foi estabelecido o sujeito ativo dessas operações no plano constitucional. A rigor, essa tarefa foi delegada à lei complementar, a quem compete estabelecer os critérios de definição do destino da operação, os quais podem variar conforme suas características, tomando-se como referência, por exemplo, o local de entrega do bem, a localização do adquirente ou destinatário, entre outras hipóteses.

Ao dispor sobre o tema, a LC n. 214/2025 definiu o local da operação com base nas suas características (art. 11). Em regra, na operação com bem móvel material, o local da operação (que define a sujeição ativa) é o local de entrega ou disponibilização do bem ao *destinatário*, assim entendido como "aquele a quem for fornecido o bem ou serviço, podendo ser o próprio adquirente ou não"[15].

Especificamente em relação à importação de bens materiais, a lei complementar estabelece que o local da importação é aquele em que se dá a entrega dos bens ao *destinatário final*, sem qualquer distinção em relação às modalidades de importação. Note-se que há uma qualificação para fins de definição do local da importação: não se faz referência ao *destinatário*, mas sim ao *destinatário final*. Essa qualificação aparece uma única vez em toda a lei complementar, sem qualquer explicação acerca do seu alcance, o que suscita dúvidas interpretativas e agrega mais subjetividade na aplicação da regra[16].

A distinção entre "destinatário" e "destinatário final" está relacionada à posição ocupada pelo agente na cadeia econômica? Pode-se interpretar que a lei complementar, quando se refere apenas ao "destinatário", trata daquele que recebe o bem em determinada operação de fornecimento. Já a expressão "destinatário final" pressuporia uma análise mais abrangente, voltada a toda a cadeia, de modo que a identificação do local da importação deveria considerar o efetivo consumidor final do bem, ignorando as etapas intermediárias que, embora possam suceder a importação, não revelam o destino econômico definitivo?

Enfim, a LC n. 214/2025 não endereçou as discussões relativas ao local da importação de forma satisfatória, embora esse seja um tema amplamente debatido e já apreciado pelo STF em sede de repercussão geral. A ausência de critérios precisos permite que controvérsias anteriormente superadas reapareçam na Reforma Tributária, notadamente no que diz respeito à definição dos entes competentes para tributar as operações indiretas de importação.

No Tema n. 520, a noção de "destinatário final" delineada pelo STF aproxima-se da figura do adquirente na nova legislação, assim entendido como "obrigado ao pagamento ou a qualquer outra forma de contraprestação pelo fornecimento de bem ou serviço"[17]. Essa interpretação parte da compreensão que o adquirente é quem efetivamente desencadeia a operação (*destinatário jurídico*), tendo em vista que assume a obrigação econômica e jurídica que sustenta o ingresso do bem no País. Se considerarmos que a circulação jurídica está focada no destinatário físico, haveria contrariedade à lógica do precedente.

Em outras palavras, privilegiar a entrada material do bem, em vez da titularidade econômica que a viabiliza, pode conduzir a interpretações distorcidas e reacender disputas que o regime anterior já havia enfrentado.

3.2.1.4. A experiência internacional

No plano internacional, a maioria dos países e jurisdições que adota um Imposto sobre Valor Agregado ("IVA") não enfrenta questão similar à brasileira. Naturalmente, essa é uma controvérsia intimamente ligada à forma federativa de Estado – a qual pressupõe coexistência de diversas ordens jurídicas subnacionais compreendidas em outra, nacional –, estranha, por exemplo, a Estados Unitários. E, mesmo no caso de países organizados sob a forma federativa, boa parcela deles atribui o seu IVA à competência federal. Significa dizer, pois, que, sendo o IVA tributo cobrado no contexto de Estado Unitário, ou de competência do ente federativo central no contexto federalista, inexiste discussão a respeito do ente periférico ao qual ele é devido, quando de importações.

A Austrália, conquanto monarquia federalista, é país que ilustra bem o cenário em que a controvérsia em questão simplesmente não se faz presente: o GST (referência a "Goods and Sales Tax") é nacional e pago pelo importador, em geral no contexto do desembaraço/declaração aduaneira. Inexiste disputa "subnacional" sobre o sujeito ativo do tributo.

Mesmo quando consideradas jurisdições supranacionais, a controvérsia ainda tende a não ser encontrada, ou, pelo menos, ser encontrada de modo bastante mitigado. Tomando-se como exemplo a União Europeia a Diretiva 2006/112/EC estabelece que o "lugar da importação" corresponde, em princípio, ao Estado-membro onde os bens estão quando adentram território da União (art. 60). Exceção à regra ocorre quando as mercadorias são submetidas a regimes aduaneiros específicos, ocasião em que o "local da importação" – critério distintivo para a sujeição ativa – passa a ser o Estado-membro da União onde os bens deixam de estar cobertos por tais regimes (art. 61).

3.2.2. A questão atinente às operações que antecedem a efetiva exportação

3.2.2.1. Breve panorama da controvérsia

A desoneração tributária das exportações é pilar fundamental de política econômica consagrado no ordenamento brasileiro. Visa fomentar a competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional e o equilíbrio da balança comercial. Esse sustentáculo, fundamentalmente alinhado ao "princípio do país de destino" – amplamente reconhecido no direito tributário internacional para tributos que recaem sobre o consumo – busca assegurar que os bens e serviços exportados cheguem aos mercados externos livres da carga tributária interna. Contudo, a extensão dessa desoneração, especialmente no contexto do ICMS, tem sido objeto de intenso debate e de divergentes interpretações judiciais, principalmente no que tange às operações e prestações que antecedem o ato final da exportação.

No que diz respeito ao ICMS, a controvérsia reside há muito na interpretação da expressão constitucional "operações que destinem mercadorias para o exterior", contida no art. 155, § 2º, X, *a*, da CF/1988. De um lado, defende-se uma interpretação restritiva, que limita a imunidade exclusivamente à saída da mercadoria do território nacional, ou seja, à última etapa da cadeia produtiva que efetivamente configura a exportação. Na defesa dessa visão, os Fiscos argumentam que a norma constitucional não alcança operações internas de aquisição de insumos, matérias-primas, componentes ou serviços relacionados, ainda que comprovadamente destinados a um produto final exportado. A justificativa para tal interpretação reside na literalidade do texto constitucional e na garantia de manutenção e aproveitamento dos créditos do ICMS, conforme a sistemática da não cumulatividade. Para essa corrente, a possibilidade de creditamento compensaria o ônus tributário imposto nas etapas anteriores, tornando desnecessária uma "extensão" da imunidade. Esta perspectiva prioriza a precisão da linguagem constitucional e a separação entre a operação de exportação e as operações internas a ela vinculadas.

Por outro lado, os contribuintes há muito defendem que a imunidade deve abranger toda a cadeia de produção e circulação que, comprovadamente e de forma indissociável, culmina na exportação. Essa visão teleológica argumenta que o objetivo precípuo da desoneração é remover qualquer ônus tributário

que encareça o produto exportado, promovendo a neutralidade fiscal e evitando a temida "exportação de tributos", um fenômeno que comprometeria a competitividade nacional no mercado global. Ao desonerar as etapas anteriores, buscar-se-ia conferir máxima efetividade ao princípio do país de destino, segundo o qual os tributos sobre o consumo devem incidir no local de consumo final, não no país de origem. A não extensão da imunidade a essas etapas, sob essa perspectiva, transferiria o encargo tributário para o exportador, seja na forma de custo direto, seja no custo financeiro de carregamento dos créditos fiscais, comprometendo, em última análise, a política de fomento às exportações. Esta abordagem argumenta que a substância econômica da operação, o destino final do bem e a finalidade da norma constitucional devem prevalecer sobre uma interpretação meramente literal, para que a imunidade não se torne um benefício parcial e, portanto, menos eficaz.

3.2.2.2. Tema de Repercussão Geral n. 475

O STF abordou diretamente essa controvérsia no julgamento do Recurso Extraordinário n. 754.917 (Tema 475 da Repercussão Geral). A empresa recorrente buscava o reconhecimento da imunidade do ICMS sobre a venda de embalagens a empresas exportadoras, configurando o que se denomina "exportação indireta".

No julgamento, o STF, por maioria, negou provimento ao recurso extraordinário, fixando a seguinte tese, que se tornou vinculante para o sistema jurídico: "A imunidade a que se refere o art. 155, § 2º, X, *a*, da CF não alcança operações ou prestações anteriores à operação de exportação".

O voto condutor do Ministro Dias Toffoli fundamentou-se em uma interpretação que privilegiou a literalidade do art. 155, § 2º, X, *a*, da CF/1988. Ele ressaltou que a própria regra constitucional, ao prever a imunidade para as operações de exportação, expressamente assegura a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores. A lógica subjacente à decisão é de que essa previsão constitucional de aproveitamento de créditos em operações anteriores implica que essas operações, por sua natureza interna, são sim sujeitas à incidência do ICMS. Para a maioria da Corte, a imunidade se aplicaria apenas à saída final para o

exterior. Nas palavras do Ministro Toffoli:

> "Caso houvesse imunidade para as operações internas, de modo que não fosse cobrado o ICMS em nenhuma das etapas anteriores à exportação, seria inútil e despropositada a regra de manutenção e aproveitamento de créditos." (BRASIL, STF, 2020, Voto do Relator, p. 6)

Essa interpretação reforça o entendimento de que a imunidade em questão é objetiva e restrita ao momento da exportação, não se estendendo a toda a cadeia produtiva precedente. A Corte se manteve fiel à sua orientação de não adotar uma interpretação ampliativa da imunidade a pretexto de maximizar sua efetividade, se isso implicar abarcar fatos não abrangidos pela expressão literal. Embora a desoneração total seja um objetivo, a mecânica constitucional de neutralização para as etapas internas seria o creditamento, não a imunidade.

Contudo, é crucial notar que houve votos vencidos, notadamente os dos Ministros Marco Aurélio e Edson Fachin, que defenderam uma interpretação mais abrangente da imunidade, focando na teleologia da norma e no princípio do país do destino. O Ministro Marco Aurélio, em seu voto divergente, argumentou que "a teleologia da norma sinaliza o alcance da imunidade no tocante aos bens e serviços que integram o grande todo a ser exportado" (BRASIL, STF, 2020, Voto Vogal do Min. Marco Aurélio, p. 21). O Ministro ainda citou a doutrina de Roque Antonio Carrazza, defendendo que a imunidade alcançaria "as pessoas que tornaram possível sua exportação", como fabricantes de componentes ou vendedores de matéria-prima, para que a imunidade fosse "objetiva" e promovesse o "equilíbrio da balança comercial" (CARRAZZA, 2015, *apud* BRASIL, STF, 2020, Voto Vogal do Min. Marco Aurélio, p. 21). O Ministro Edson Fachin, por sua vez, reforçou a importância do princípio do país do destino e da neutralidade fiscal no comércio internacional, afirmando:

> "a regra no comércio internacional em casos de tributação sobre o consumo é a aplicação do princípio do destino, segundo o qual o Estado destinatário, é dizer, em que se dará o consumo do produto que sofreu industrialização na territorialidade de outro ente soberano, deve recolher o tributo sobre a manifestação de riqueza. Em suma, a finalidade é desonerar, em termos tributários, as exportações e onerar as importações, favorecendo a balança comercial do país." (BRASIL, STF, 2020, Voto Vogal do Min. Edson Fachin, p. 26)

O mesmo ainda criticou a interpretação restritiva por entender que ela poderia gerar um "cúmulo da cumulatividade tributária" e ofender os princípios da isonomia e da capacidade contributiva, especialmente para empresas com menor capacidade de verticalização. Apesar dessas ponderações consistentes e alinhadas à teleologia macroeconômica da desoneração, prevaleceu a interpretação restritiva da maioria.

3.2.2.3. A Súmula 649 do STJ

A Súmula 649 do STJ, aprovada pela Primeira Seção em 28 de abril de 2021, ao afirmar que "Não incide ICMS sobre o serviço de transporte interestadual de mercadorias destinadas ao exterior", apresenta uma importante nuance que, à primeira vista, poderia suscitar dúvidas quanto à sua coerência com o entendimento do STF no Tema 475. Contudo, uma análise aprofundada das naturezas jurídicas e dos fundamentos que alicerçam cada pronunciamento revela que não há contradição, mas sim abordagens distintas sobre diferentes espécies de desoneração, representando um diálogo intertemporal entre esferas judiciais e normativas.

A tese firmada pelo STF no Tema 475 da Repercussão Geral estabeleceu a delimitação da *imunidade constitucional* do ICMS (art. 155, § 2º, X, *a*, da CF/1988), restringindo-a à operação de exportação em si e excluindo as operações ou prestações anteriores. Como detalhado no tópico precedente, a Corte Suprema interpretou essa imunidade como uma vedação à competência tributária de escopo delimitado.

Por outro lado, a Súmula 649 do STJ tem seu fundamento na LC n. 87/1996 (Lei Kandir), especificamente em seu art. 3º, II, que dispõe sobre a não incidência do ICMS. Estaríamos, portanto, diante de *uma isenção*.

A distinção crucial reside, portanto, no plano normativo: enquanto o STF se debruça sobre a imunidade de estatura constitucional (uma limitação ao poder de tributar originária), o STJ, como intérprete da legislação infraconstitucional, analisou o alcance de uma isenção instituída pela LC n. 87/1996. A Ministra Relatora Eliana Calmon, no voto do EREsp n. 710.260/RO, elucidou com clareza essa diferença, que é central para a compreensão da aparente divergência: "Distingue-se a isenção da imunidade porque a primeira está em

norma infraconstitucional, enquanto a segunda está sempre na Constituição" (BRASIL, STJ, 2008, Voto da Relatora, p. 116). Ela ressaltou que a LC n. 87/1996, ao prever a não incidência sobre operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, constituiu uma "não incidência" de nível hierárquico superior à lei tributária estadual, autorizada pelo art. 155, § 2º, XII, *e*, da CF/1988, que permite ao legislador complementar "excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados" na própria CF/1988. Essa "isenção heterônoma", ou imunidade por extensão constitucionalmente autorizada, é a base da Súmula 649.

A essência do entendimento do STJ reside na teleologia da desoneração das exportações. A Corte compreendeu que o serviço de transporte interestadual, embora ocorrendo em território nacional, é parte indissociável do processo de exportação de uma mercadoria, integrando seu preço e contribuindo para sua competitividade. Tributar essa etapa equivaleria a tributar a própria exportação, em contrariedade ao espírito da Lei Kandir e à política de fomento ao comércio exterior. Conforme destacado no voto da Ministra Eliana Calmon, ao referenciar Hugo de Brito Machado:

> "A finalidade da exoneração tributária de que se cuida, repita-se, é tornar o produto brasileiro mais competitivo no mercado internacional. [...] Tributar o transporte, portanto, é exatamente o mesmo que tributar a própria operação de exportação. Em ambos os casos a tributação viola o art. 3º, II, da Lei Complementar 87/96, que tem o fito de exonerar as exportações do ICMS." (MACHADO, 1999 *apud* BRASIL, STJ, 2008, Voto da Relatora, p. 120)

Além disso, o STJ refutou a tese fazendária que pretendia isolar o trecho do transporte até o porto como fato gerador autônomo, argumentando que o transporte é um serviço unitário, cujo fim último é levar o bem ao exterior. Mesmo com transbordos ou múltiplos transportadores, o destino final da mercadoria qualifica o serviço como parte da exportação. Tal interpretação visa coibir a violação dos princípios da isonomia e do pacto federativo, evitando que empresas em estados portuários fossem privilegiadas em detrimento de outras em regiões mais interioranas:

> "Com efeito, entender que isento é somente o transporte porto – exterior implica tratamento diferenciado entre contribuintes que se encontram na mesma situação econômica e estão praticando a mesma atividade, mas estariam discriminados em função do Estado onde estivessem estabelecidos."

(BRASIL, STJ, 2008, Voto da Relatora, p. 123)

O STJ, inclusive, fez questão de diferenciar seu entendimento de precedentes do próprio STF (como o RE n. 196.527/MG), que à época haviam permitido a tributação do transporte para exportação, ao salientar que tais decisões eram anteriores à Lei Kandir e, portanto, não mais aplicáveis ao contexto normativo pós-1996: "A respeitável decisão da Corte Suprema, na qual se pretendem estribar as autoridades fazendárias, não autoriza a cobrança pretendida, posto que proferida em ação ajuizada antes do advento da Lei Complementar n. 87/96" (BRASIL, STJ, 2008, Voto da Relatora, p. 126). O STJ, portanto, ocupou-se de interpretar a extensão de uma regra isentiva/de não incidência legalmente qualificada, e não da imunidade constitucional *stricto sensu*. Sua atuação complementa o arcabouço de desoneração, focando na intenção do legislador complementar de garantir a competitividade externa. Essa distinção é vital para compreender a coexistência harmônica dos dois entendimentos no ordenamento jurídico brasileiro e a forma como o sistema jurídico tenta, através de diferentes instrumentos, alcançar um mesmo objetivo macroeconômico de fomento à exportação.

3.2.2.4. Diálogos com o IBS e a CBS

Com a promulgação da EC n. 132/2023 e a subsequente LC n. 214/2025, o panorama da desoneração das exportações ganha novos contornos, embora as soluções normativas eleitas pelo legislador pareçam ser consentâneas com a jurisprudência pretérita – pelo menos neste momento primevo.

O novo sistema, concebido para atingir simplificação e não cumulatividade plena, mantém o princípio da não exportação de tributos como diretriz fundamental, explicitado no art. 156-A da CF/1988, e replicado em nível infraconstitucional pelo art. 79 da LC n. 214/2025, que prevê a imunidade das exportações.

Ao mesmo tempo, apresenta inovações. A grande novidade e um possível mecanismo de antecipação do legislador em relação às discussões judiciais pretéritas está no art. 80, § 1º, II, da LC n. 214/2025. Este dispositivo detalha de forma taxativa quais prestações de serviços são consideradas "exportação" para fins de não incidência dos novos tributos (IBS e CBS), desde que vinculadas

direta e exclusivamente à exportação de bens materiais ou associadas à entrega no exterior. A lista é extensa e inclui: (a) intermediação na distribuição de mercadorias no exterior (comissão de agente); (b) seguro de cargas; (c) despacho aduaneiro; (d) armazenagem de mercadorias; (e) transporte rodoviário, ferroviário, aéreo, aquaviário ou multimodal de cargas; (f) manuseio de cargas; (g) manuseio de contêineres; (h) unitização ou desunitização de cargas; (i) consolidação ou desconsolidação documental de cargas; (j) agenciamento de transporte de cargas; (k) remessas expressas; (l) pesagem e medição de cargas; (m) refrigeração de cargas; (n) arrendamento mercantil operacional ou locação de contêineres; (o) instalação e montagem de mercadorias exportadas; e (p) treinamento para uso de mercadorias exportadas.

Ao arrolar esses serviços como parte da própria exportação de bens materiais, o legislador os coloca sob o manto da não incidência (em verdade, imunidade), alinhando a legislação infraconstitucional aos anseios de desoneração plena das exportações e evitando que a carga tributária desses serviços se reflita no preço final do produto exportado. Essa abordagem representa uma tentativa de detalhamento normativo, visando a maior segurança jurídica e a minimização da necessidade de interpretação judicial casuística para esses serviços específicos.

Essa explícita enumeração sugere, ainda, que o legislador buscou, de fato, antecipar e pacificar discussões como a que deu origem à Súmula 649 do STJ (claramente contemplada no item *e* para transporte) e outras que poderiam surgir sobre a extensão da desoneração a serviços essenciais à exportação. Note-se que, enquanto enunciado sumular do STJ reconhecia como isentos os serviços de transporte interestadual de bens a serem posteriormente exportados, o mesmo não parece fazer a LC n. 214/2025, quando exige haver "vinculação" "direta" e "exclusiva" do transporte à operação de exportação para que o primeiro seja desonerado dos novos tributos. A opção legislativa, por certo, pode ser questionada frente aos ideários de neutralidade desoneração efetiva do contribuinte de direito intentados pelo IBS e pela CBS.

Cumpre dizer que a pretensa natureza *taxativa* desta lista, embora pretenda trazer clareza para o que está incluído, também anuncia cenários futuros de

discussão, especialmente para serviços que não estejam explicitamente previstos no art. 80, § 1º, II, da LC n. 214/2025. A dinâmica do comércio internacional é complexa e em constante evolução, e é natural que novas modalidades de serviços de suporte à exportação surjam ou se tornem mais relevantes. A exclusão de um serviço da lista não significa, *per se*, que ele será automaticamente tributado. Em vez disso, a sua eventual desoneração dependerá de um novo ciclo de interpretação e, possivelmente, de litígios.

A análise para serviços não listados deverá considerar:

1. A efetiva natureza do serviço e sua indispensabilidade para a concretização da exportação de bens ou a entrega de serviços no exterior, à luz do macroprincípio do país de destino. Este critério teleológico, tão enfatizado pelos votos vencidos no Tema 475 do STF e pela jurisprudência do STJ, certamente ressurgirá como argumento central.

2. A valoração da intenção legislativa de desonerar as exportações, mesmo que não expressamente listada a operação. A ausência na lista pode ser interpretada como silêncio intencional ou como uma lacuna a ser preenchida por interpretação sistemática, considerando o objetivo primordial da reforma de não "exportar impostos".

3. Potencial reavaliação da jurisprudência do STF e do STJ sob o novo arcabouço normativo. Questões como a extensão da não incidência para insumos e componentes da exportação indireta, que foram firmemente rechaçadas pelo STF no Tema 475, podem ser mitigadas ou receber um novo olhar sob a sistemática do IBS e da CBS, que buscam uma não cumulatividade ainda mais ampla e a neutralidade fiscal. O sistema de créditos de ICMS, muitas vezes ineficaz para neutralizar totalmente o encargo, será substituído por um sistema que busca a neutralidade fiscal de forma mais profunda e menos litigiosa. Assim, as premissas que levaram à tese do Tema 475, por exemplo, precisam ser cuidadosamente reexaminadas para verificar se ainda se sustentam plenamente frente a um sistema que busca a neutralidade fiscal de forma mais aprofundada.

Em suma, enquanto a LC n. 214/2025, por meio de sua lista taxativa, tentou

trazer maior segurança jurídica para uma série de serviços historicamente controversos, ela, ao mesmo tempo, cria uma nova fronteira para o debate interpretativo. A evolução das práticas comerciais e a constante inovação no ecossistema da exportação exigirão do intérprete do direito tributário uma análise contínua e adaptativa, mantendo o "diálogo intertemporal" com os princípios e a jurisprudência, para garantir que o objetivo fundamental da não exportação de tributos seja plenamente atingido para o IBS e a CBS.

Por fim, no que diz respeito à exportação de bens materiais, a opção legislativa foi pela desoneração exclusiva da operação de exportação em si, como regra – e não daquelas que a antecedem na mesma cadeia comercial. A conclusão é decorrência da conjugação do texto constitucional com os arts. 79, 81 e 82 da LC n. 214/2025 e sugere a perenização do entendimento jurisprudencial culminado no citado Tema 475.

Vale dizer, por oportuno, que o último dos dispositivos supracitados (art. 82), excepciona essa opção normativa, mas o faz sob condições especialíssimas, delineadas em seus incisos.

3.2.2.5. A experiência internacional

As soluções adotadas pelo legislador não parecem se distanciar daquelas esposadas pelos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ("OCDE") – cujos ordenamentos, em boa parcela, serviram como inspiração para o novo modelo de tributação brasileira do consumo.

Também nesses países a neutralidade particular dos tributos sobre valor agregado ("VAT[18]"), nas operações de exportação, é atingida por meio da preservação do direito de crédito do imposto pago nas etapas anteriores da cadeia comercial. É dizer: as operações que antecedem a efetiva exportação, como regra, são normalmente tributadas – donde o direito subjacente a crédito do exportador, relativamente às suas aquisições. No vocabulário desses sistemas, a exportação tipicamente é "isenta com direito de dedução" (VAT europeu) ou "GST/HST-free/zero-rated" (Canadá/Austrália).

Exemplos fazem prova desse alinhamento. Cite-se, *e.g.*, que na Alemanha, em linha com o VAT europeu, as exportações são tratadas como operações

isentas, com preservação do tributo pago nas operações antecedentes. Na prática, isso se manifesta na disciplina das "Ausfuhrlieferungen" (exportações para fora da União Europeia): o fornecedor fatura a exportação sem VAT, mas o direito à dedução do "Vorsteuer" ("input" VAT) relativo às suas aquisições é preservado. Enfim, as operações antecedentes na cadeia doméstica alemã (ou europeia) tendem a ser tributadas normalmente.

No âmbito do Canadá, a sistemática é análoga: as operações que antecedem a efetiva exportação são igualmente oneradas pela tributação. Em linha com a tradicional distinção tributária brasileira entre alíquota zero e isenção, o sistema canadense opera com a distinção entre "taxable supplies" (fornecimentos tributáveis), categoria na qual se incluem os "zero-rated" (alíquota zero) e os "exempt supplies" (fornecimentos isentos). Documentos oficiais da Canada Revenue Agency apontam que as *zero-rated supplies* são *taxable supplies* com alíquota de 0%, e, justamente por serem tributáveis, preservam o direito a crédito ("input tax credits – ITCs)" sobre o GST/HST pago em aquisições e despesas vinculadas a essas saídas. Consequentemente, embora fornecimentos internos anteriores ao exportador sejam, em regra, tributados, garante-se ao exportador o direito a recuperar o imposto pago por meio de ITCs, de modo a se evitar a "exportação" do GST/HST.

O cenário não é diverso na Austrália. As informações publicadas pelo Australian Taxation Office dão conta do direito do contribuinte exportador de reivindicar "GST credits", relativos às operações que antecedem sua participação na cadeia de comércio. O que, claro, é evidência inequívoca de que as aquisições internas antecedentes são, em regra, regularmente tributadas.

Como se nota dos exemplos acima – citados apenas a título informativo, como amostras de desenho tributário comparado e sem pretensão de exaustão –, a consonância do desenho brasileiro com a experiência internacional parece ser clara.

A bem da verdade, e como já está óbvio, ela já existia em relação aos tributos a serem extintos pelos novos IBS e CBS – relativamente aos quais o ordenamento sempre prometeu a preservação dos créditos detidos pelo contribuinte exportador. A esta altura, contudo, resta saber se, desta vez, a

garantia de recuperação efetiva do tributo pago nas operações prévias à exportação será cumprida pelo Estado (*lato sensu*).

3.2.3. A questão atinente à importação de bens materiais e imateriais indissociáveis (valor aduaneiro e suas importâncias)

3.2.3.1. Breve panorama da controvérsia

Como adiantado, a transição para o novo sistema de tributação do consumo impõe aos intérpretes do direito tributário a tarefa de revisitar conceitos e problemáticas consolidadas sob a égide do ordenamento pretérito. Uma das áreas que demanda atenção particular é a composição da base de cálculo do IBS e da CBS nas operações de importação de bens materiais e imateriais. Embora a LC n. 214/2025 estabeleça diretrizes para essa base de cálculo, a referência ao "valor aduaneiro" no contexto dos bens materiais evoca o intrincado debate jurisprudencial que marcou a incidência de tributos como Imposto de Importação, IPI e PIS/Cofins-Importação.

Este segmento do estudo se propõe a analisar, especificamente, a controvérsia referente à inclusão de serviços essenciais à importação, como a capatazia, na formação do valor aduaneiro. A discussão é particularmente pertinente, considerando que o legislador complementar não definiu exaustivamente o "valor aduaneiro" no âmbito da LC n. 214/2025, o que naturalmente direciona a atenção para os precedentes firmados pelos Tribunais Superiores. O problema reside, portanto, em compreender em que medida a jurisprudência consolidada sobre o valor aduaneiro, desenvolvida para os tributos extintos, pode subsidiar a interpretação e a aplicação dos novos IBS e CBS.

A controvérsia em torno da inclusão de despesas como capatazia, frete e seguro internacional na base de cálculo de tributos incidentes sobre a importação tem sido objeto de extenso debate no Poder Judiciário brasileiro, especialmente no âmbito dos Tribunais Superiores. A análise cronológica dos precedentes revela uma evolução do entendimento que culminou em posições distintas, mas complementares, dessas Cortes.

Inicialmente, a discussão centrou-se na legalidade da então vigente Instrução Normativa SRF n. 327/2003, que expressamente determinava a

inclusão dos gastos de capatazia na determinação do valor aduaneiro. Contribuintes argumentavam que tal inclusão, por via de um ato infralegal, violaria o princípio da legalidade tributária, visto que expandiria a base de cálculo de tributos sem amparo em lei formal.

O STJ foi o principal palco para a consolidação desse entendimento, culminando no Tema Repetitivo n. 1.014. Em 11 de março de 2020, ao julgar os Recursos Especiais n. 1.799.306/RS, n. 1.799.308/SC e n. 1.799.309/PR, sob a relatoria para acórdão do Ministro Francisco Falcão, a Primeira Seção do STJ firmou a tese de que: "Os serviços de capatazia estão incluídos na composição do valor aduaneiro e integram a base de cálculo do imposto de importação".

A decisão do STJ reconheceu a legalidade da Instrução Normativa SRF n. 327/2003, entendendo que ela não extrapolou os limites do Decreto n. 6.759/2009 (Regulamento Aduaneiro) e demais legislações pertinentes, como o Acordo de Valoração Aduaneira (AVA) e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). O voto vencedor, proferido pelo Ministro Francisco Falcão, argumentou que:

> "Ao interpretar as normas acima citadas, evidencia-se que os serviços de capatazia, conforme a definição acima referida, integram o conceito de valor aduaneiro, tendo em vista que tais atividades, quais sejam, carga, descarga, manuseio, dentre outras, são realizadas dentro do porto ou ponto de fronteira alfandegado na entrada do território aduaneiro." (BRASIL, STJ, 2020, Voto do Min. Francisco Falcão, p. 25)

Essa interpretação considerou que a capatazia, definida pela Lei n. 12.815/2013[19] como a movimentação de mercadorias nas instalações dentro do porto, é um serviço indissociável ao processo de importação até a entrada no território aduaneiro, justificando sua inclusão. O precedente do STJ aplica-se, de forma abrangente, a tributos como Imposto de Importação, IPI, PIS-Importação e Cofins-Importação, cujas bases de cálculo dependem do valor aduaneiro.

Em contrapartida, houve votos vencidos, como o do Ministro Gurgel de Faria, que acompanhado pela Ministra Regina Helena Costa, defendia a ilegalidade da inclusão da capatazia no valor aduaneiro, argumentando que a Instrução Normativa SRF n. 327/2003 extrapolava os limites do Decreto n.

6.759/2009. A Ministra Regina Helena Costa, em seu voto, destacou:

> "Com efeito, em meu sentir, afigura-se ilegítima, também por tal fundamento, a inserção das despesas relativas aos serviços de capatazia no valor aduaneiro, porquanto tal atividade é realizada posteriormente ao advento da obrigação tributária." (BRASIL, STJ, 2020, Voto da Min. Regina Helena Costa, p. 54)

E ainda:

> "Não bastasse, some-se a isso o fato de que a pretensão de ampliar, de maneira oblíqua, a base de cálculo do Imposto de Importação, está calcada, unicamente, à míngua de previsão legal específica, em ato normativo infralegal (art. 4º, § 3º, da IN/SRF n. 327/2003), malferindo o princípio da legalidade (art. 150, I, CR)." (BRASIL, STJ, 2020, Voto da Min. Regina Helena Costa, p. 54)

Apesar da divergência, a tese favorável à inclusão prevaleceu no STJ.

Posteriormente, o STF manifestou-se sobre a questão no Tema de Repercussão Geral n. 1.151. Ao julgar o Recurso Extraordinário Com Agravo 1.321.554, em 17 de junho de 2021, o Tribunal, por maioria, reconheceu a inexistência de repercussão geral da questão, por não se tratar de matéria constitucional. A tese firmada foi a seguinte:

> "É infraconstitucional, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia relativa à inclusão dos serviços de capatazia no valor aduaneiro e, consequentemente, na base de cálculo do Imposto de Importação, do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do PIS-Importação e da Cofins-Importação." (BRASIL, STF, 2021, p. 9)

Essa decisão do STF é de extrema relevância, pois, ao considerar a matéria infraconstitucional, o Pretório Excelso reforçou a competência do STJ para a última palavra sobre o tema, consolidando, de forma derradeira, o entendimento pró-inclusão da capatazia no valor aduaneiro no âmbito da legislação federal. Isso significa que, em última instância, a discussão sobre a composição do valor aduaneiro é de competência do STJ, que já possui entendimento consolidado sobre o assunto.

3.2.3.2. Diálogos com o IBS e a CBS

A introdução do IBS e da CBS pela reforma tributária reaviva o debate sobre a conformação do valor aduaneiro, um conceito central para a determinação da base de cálculo nas operações de importação. A LC n. 214/2025 estabelece,

em seu art. 69, que a base de cálculo desses novos tributos para importação de bens materiais é o valor aduaneiro, acrescido de uma série de impostos, taxas, contribuições e direitos incidentes sobre os bens importados até sua liberação.

O ponto crucial reside na constatação de que, ao se apropriar do conceito de "valor aduaneiro" como componente basilar para a incidência do IBS e da CBS nas importações de bens materiais, a LC n. 214/2025 estabelece um vínculo direto com o arcabouço jurídico e a jurisprudência preexistentes. A clareza é notável: o entendimento consolidado pelo STJ no Tema Repetitivo n. 1.014, e corroborado pelo STF no Tema de Repercussão Geral n. 1.151, que têm como alicerce o mesmo conceito de valor aduaneiro, torna-se aplicável aos novos tributos. Ou seja, as despesas intrínsecas ao valor aduaneiro, tais como os serviços de capatazia, cuja inclusão foi pacificada pela jurisprudência, integrarão, por consequência lógica e jurídica, a base de cálculo do IBS e da CBS.

A LC n. 214/2025, de fato, não poderia ter apresentado uma definição divergente ou autônoma de valor aduaneiro. Este conceito não é uma construção interna e discricionária do legislador infraconstitucional, mas sim um padrão internacionalmente estabelecido, derivado do Acordo de Valoração Aduaneira (AVA), derivado do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). No ordenamento jurídico brasileiro, tal conceito encontra-se positivado e é regulamentado atualmente pela Instrução Normativa RFB n. 2.090, de 22 de junho de 2022, que reitera os termos dos acordos internacionais e o tratamento conferido pela legislação aduaneira.

A distinção é fundamental: uma coisa é a lista de tributos e encargos que o legislador complementar optou por *acrescentar* ao valor aduaneiro para compor a base de cálculo do IBS e da CBS; outra coisa, e distinta, é o conjunto de elementos que estão *incluídos* no próprio valor aduaneiro, tal qual definido e interpretado pelos acordos internacionais e pela jurisprudência pátria. A ausência de redefinição do valor aduaneiro na LC n. 214/2025, em conjunto com a explicitação de acréscimos, reforça a intenção de incorporar o conceito já amadurecido e jurisprudencialmente estabilizado.

Nesse contexto, a "zona cinzenta" aqui em comento não se manifesta na

inclusão ou não de elementos como a capatazia no valor aduaneiro propriamente dito – aspecto que a jurisprudência já resolveu – mas sim na interação entre essa composição estável do valor aduaneiro e os outros elementos que não estão expressamente esclarecidos na jurisprudência e que podem suscitar dúvidas ao intérprete, especialmente no contexto de uma rápida evolução dos serviços prestados no âmbito do comércio exterior.

3.2.3.3. A experiência internacional

A compreensão da controvérsia atinente à inclusão de despesas de capatazia na base de cálculo de tributos incidentes sobre a importação, conforme delineado pela jurisprudência pátria no Tema Repetitivo n. 1.014 do Superior Tribunal de Justiça não se esgota na exegese do arcabouço normativo nacional. Impõe-se, para uma análise exauriente e contextualizada, a incursão na experiência internacional, porquanto o conceito de "valor aduaneiro", pedra angular da discussão, possui raízes em acordos multilaterais e é objeto de interpretação e aplicação em diversas jurisdições. A análise comparativa desvela não apenas as particularidades de cada sistema, mas também oferece um prisma para avaliar a conformidade da solução brasileira com os padrões globais, especialmente no que concerne à transição para o IBS e a CBS, que se apropriam desse conceito. Cumpre, portanto, investigar como Canadá, Reino Unido, Austrália e União Europeia abordam a questão das despesas de manuseio portuário na valoração aduaneira e na determinação da base de cálculo de tributos sobre o consumo na importação.

No Canadá, a abordagem para a valoração aduaneira é regida pela *Customs Act* e detalhada em memorandos da Canada Border Services Agency (CBSA), como o *Memorandum D13-3-3, Customs Valuation: Freight and Other Charges*. Este documento estabelece que os custos de transporte e manuseio são incluídos no valor aduaneiro se incorridos até o ponto de importação. Contudo, despesas de manuseio e descarga que ocorrem *após* a chegada da mercadoria ao porto de entrada no Canadá, e que são separadamente identificáveis, geralmente não são consideradas parte do valor aduaneiro para fins de cálculo do imposto de importação. A *Excise Tax Act*, que rege o Goods and Services Tax (GST) e o Harmonized Sales Tax (HST), por sua vez, estabelece que a base de cálculo para esses tributos na importação inclui o valor aduaneiro, os direitos

aduaneiros e quaisquer outros impostos federais, mas não necessariamente as despesas de manuseio pós-chegada, a menos que sejam parte integrante do custo da mercadoria até o ponto de importação. A distinção entre custos pré-chegada e pós-chegada é, portanto, crucial para a determinação do valor aduaneiro canadense, alinhando-se, em princípio, com a lógica do Acordo de Valoração Aduaneira (AVA) que busca capturar o valor da mercadoria no momento da exportação.

No Reino Unido, a *Her Majesty's Revenue and Customs* (HMRC) adota uma interpretação do Acordo de Valoração Aduaneira da Organização Mundial do Comércio (OMC) que, de modo geral, exclui as despesas de manuseio e descarga incorridas *após* a chegada da mercadoria ao porto de importação do valor aduaneiro. O *Customs Valuation Handbook* do HMRC, bem como suas orientações específicas, esclarecem que, para que tais custos sejam excluídos, é imperativo que sejam discriminados e comprovadamente relacionados a serviços prestados após a introdução da mercadoria no território aduaneiro. A base de cálculo para o *Value Added Tax* (VAT) na importação, contudo, pode ser mais abrangente, incluindo o valor aduaneiro, os direitos aduaneiros e quaisquer custos acessórios, como comissões, embalagem, transporte e seguro, que ocorram *até o primeiro lugar de destino* no território do Reino Unido. Esta dualidade na composição da base de cálculo para o imposto de importação e para o VAT desvela uma particularidade que merece atenção, porquanto a inclusão de despesas de manuseio na base do VAT, mesmo que excluídas do valor aduaneiro, reflete uma preocupação em tributar o valor total da operação até a disponibilização da mercadoria ao importador no mercado interno.

A Austrália, por meio da *Australian Taxation Office* (ATO), igualmente adere aos princípios do Acordo de Valoração Aduaneira da OMC. A *ATO Interpretative Decision ATOID 2015/26*, que aborda especificamente as "Terminal Handling Charges" (THC), ilustra a posição australiana. Segundo essa decisão, as despesas de manuseio de terminal que são incorridas *após* o desembarque da mercadoria do transportador internacional no porto de importação não são, em regra, incluídas no valor aduaneiro para fins de cálculo do imposto de importação. A lógica subjacente é que tais custos não contribuem para o valor da mercadoria no momento da exportação ou no ponto de entrada no

território aduaneiro, sendo, antes, despesas relacionadas à logística interna pós-importação. Para o *Goods and Services Tax* (GST) na importação, a base de cálculo é o valor da importação (que inclui o valor aduaneiro e os direitos aduaneiros), acrescido de quaisquer custos de transporte e seguro incorridos para levar a mercadoria ao porto ou local de importação na Austrália. A distinção entre o momento da ocorrência da despesa e sua relação com o valor da mercadoria no ponto de importação é, portanto, um critério determinante na Austrália.

Na União Europeia, o *Código Aduaneiro da União* (Regulamento (UE) n. 952/2013) e seus atos de execução estabelecem as regras para a determinação do valor aduaneiro, em conformidade com o AVA. De modo geral, os custos de carga, descarga e manuseio incorridos *após* a introdução da mercadoria no território aduaneiro da União são *excluídos* do valor aduaneiro, desde que sejam discriminados do preço da mercadoria. Contudo, a base de cálculo para o *Imposto sobre o Valor Acrescentado* (IVA) na importação, conforme a *Diretiva IVA* (Diretiva 2006/112/CE), é mais abrangente. Ela inclui o valor aduaneiro, os direitos aduaneiros e quaisquer custos acessórios (como comissões, embalagem, transporte e seguro) que ocorram *até o primeiro lugar de destino* no território da União, ou até outro lugar de destino no território da União se este for conhecido no momento da importação. Esta abordagem bifronte, que distingue o valor aduaneiro para direitos aduaneiros do valor tributável para IVA, é um ponto de convergência com o Reino Unido e desvela uma preocupação em capturar o valor total da operação para fins de tributação do consumo, mesmo que os custos de manuseio pós-chegada não integrem o valor aduaneiro *stricto sensu*.

A análise comparativa das jurisdições supramencionadas revela uma convergência notável no que tange à interpretação do Acordo de Valoração Aduaneira da OMC: a tendência predominante é a exclusão das despesas de manuseio e descarga (capatazia) do valor aduaneiro quando estas são incorridas *após* a chegada da mercadoria ao porto de importação e são passíveis de discriminação. Canadá, Reino Unido, Austrália e União Europeia, em suas respectivas regulamentações e orientações, parecem alinhar-se a uma exegese que considera o valor aduaneiro como o valor da mercadoria no ponto de

exportação ou, no máximo, até o ponto de entrada no território aduaneiro, antes das operações logísticas internas. Esta perspectiva contrasta, de forma manifesta, com a tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema Repetitivo n. 1.014, que, ao interpretar o arcabouço normativo brasileiro, concluiu pela inclusão dos serviços de capatazia no valor aduaneiro, sob o argumento de que tais atividades são indissociáveis ao processo de importação até a entrada no território aduaneiro.

Não obstante, cumpre observar uma divergência importante na composição da base de cálculo para os tributos sobre o consumo (GST/HST, VAT) na importação. Enquanto o valor aduaneiro *stricto sensu* pode excluir a capatazia pós-chegada, a base de cálculo para o imposto sobre o consumo frequentemente a inclui, juntamente com outros custos acessórios, até o primeiro local de destino no território de importação. Esta distinção entre a base de cálculo para direitos aduaneiros (valor aduaneiro) e a base de cálculo para tributos sobre o consumo (valor tributável para IVA/GST) é um ponto crucial que a experiência internacional nos oferece. A decisão brasileira do STJ, ao incluir a capatazia no valor aduaneiro para fins de Imposto de Importação, IPI, PIS/Cofins-Importação, acaba por equiparar, em certa medida, a base de cálculo para esses tributos com a base mais ampla que outras jurisdições reservam para seus impostos sobre o consumo, mas o faz pela via da ampliação do próprio conceito de valor aduaneiro, e não pela adição de custos acessórios a um valor aduaneiro mais restrito.

A despeito da aparente divergência entre a solução brasileira e a praxe internacional no que concerne à inclusão da capatazia no valor aduaneiro, a experiência estrangeira oferece subsídios para a compreensão do cenário nacional. A decisão do STJ no Tema Repetitivo n. 1.014, ao consolidar a inclusão da capatazia no valor aduaneiro, estabeleceu um paradigma que, embora possa ser visto como uma interpretação mais abrangente do que a adotada por outras nações para o conceito de valor aduaneiro *per se*, alinha-se, em termos de resultado prático, à tendência de tributar o valor total da operação de importação para fins de impostos sobre o consumo.

Para o IBS e a CBS, que se apropriam do conceito de "valor aduaneiro" como ponto de partida para a base de cálculo na importação de bens materiais,

a jurisprudência consolidada do STJ adquire uma relevância ainda maior. A LC n. 214/2025, ao não redefinir o valor aduaneiro e ao prever acréscimos a este, parece endossar a interpretação já pacificada. A experiência internacional, ao demonstrar que mesmo onde a capatazia é excluída do valor aduaneiro, ela frequentemente é incluída na base de cálculo do imposto sobre o consumo, sugere que a solução brasileira, embora por um caminho interpretativo distinto do conceito de valor aduaneiro, converge para um resultado final de tributação mais ampla da operação de importação. Isso reforça a ideia de que a "zona cinzenta" para o IBS e a CBS não reside na inclusão da capatazia no valor aduaneiro – aspecto já resolvido pela jurisprudência – mas sim na interação desse valor aduaneiro já ampliado com os demais acréscimos previstos na legislação complementar, e na delimitação de outros custos acessórios que podem surgir no dinâmico cenário do comércio exterior.

4. Conclusão

A indagação central que impulsionou este estudo – se os julgados pretéritos dos Tribunais Superiores, relativos à tributação do consumo em operações internacionais, colaboram para a adequada interpretação da LC n. 214/2025 – resulta em resposta multifacetada. Por um lado, verificou-se que, em muitos aspectos, o legislador complementar atuou para solucionar antigas controvérsias legais, como a questão da habitualidade do contribuinte na importação. Isso estabelece áreas de convergência normativa que eliminam a base jurídica e fática de debates passados. Contudo, em outros pontos, as soluções legislativas, embora bem-intencionadas, não conseguiram eliminar completamente o potencial para novos litígios, transformando antigas "zonas cinzentas" em novas incertezas interpretativas.

O elemento comum que conecta as zonas cinzentas analisadas – a definição do sujeito ativo nas importações de bens materiais, a extensão da desoneração nas operações que antecedem a exportação, o local da operação na exportação de serviços e a composição da base de cálculo do valor aduaneiro – reside na tensão intrínseca entre a busca por simplificação e a complexidade inerente às relações jurídicas e econômicas do comércio internacional. Apesar do esforço legislativo da LC n. 214/2025 em tornar o sistema mais claro, a ausência de uma

definição detalhada em pontos cruciais ou a adoção de listas taxativas revelam que a reforma tributária, longe de ser um ponto final, marca o início de um novo ciclo interpretativo.

No que se refere à definição do sujeito ativo nas importações de bens materiais, a menção da LC n. 214/2025 ao "destinatário final" sem detalhamento preciso, em contraste com a ampla discussão do Tema de Repercussão Geral n. 520 do STF sobre a "circulação jurídica", pode provocar novas controvérsias sobre qual ente federado é competente. A nova legislação, ao não aprofundar a distinção entre modalidades de importação (por conta e ordem, por encomenda), pode inadvertidamente reabrir a discussão sobre a responsabilidade econômica e jurídica da operação, exigindo nova intervenção do Judiciário para harmonizar o conceito de "destinatário final" no contexto dos novos tributos.

Similarmente, a regulamentação das operações que antecedem a efetiva exportação pela LC n. 214/2025, por meio da lista taxativa do art. 80, § 1º, II, embora resolva questões como a do transporte (Súmula 649 do STJ), cria um novo desafio de interpretação para os serviços não expressamente elencados. O objetivo principal da desoneração das exportações, defendida pelo princípio do país de destino e pela neutralidade fiscal, demandará que o intérprete analise a indispensabilidade de serviços não listados, avaliando a letra da lei e os princípios norteadores da reforma. A fundamentação do Tema 475 do STF, que negou a extensão da imunidade a operações anteriores, precisará ser reavaliada à luz de uma não cumulatividade mais abrangente e de um sistema que busca uma neutralidade fiscal mais profunda. O desafio será identificar se a ausência de um serviço na lista representa um silêncio intencional do legislador ou uma lacuna a ser preenchida pela interpretação sistemática e teleológica.

Finalmente, no que concerne à base de cálculo do IBS e da CBS na importação de bens materiais e imateriais indissociáveis, a adoção do conceito de "valor aduaneiro" pela LC n. 214/2025, em conjunto com o entendimento consolidado pelo STJ (Tema Repetitivo n. 1.014) sobre a inclusão da capatazia, parece trazer uma certa estabilidade para este componente. Contudo, a menção à "constitucionalidade duvidosa" da base de cálculo para as

contribuições sociais (como a CBS), por força do art. 149, § 2º, III, da Constituição Federal, representa um ponto de fragilidade para o novo sistema, o qual, em um futuro próximo, exigirá uma decisão final do STF. Além disso, a rápida evolução dos serviços e despesas associadas à logística internacional pode gerar novos questionamentos sobre quais elementos, para além da capatazia, deverão integrar ou não o valor aduaneiro ou os acréscimos legais, considerando o objetivo da norma e a busca por neutralidade.

O diálogo entre a nova LC n. 214/2025 e a consolidada jurisprudência dos Tribunais Superiores tende a ser contínuo e dinâmico; seu norte, idealmente, deve recair sobre a experiência internacional, considerando os desejos públicos expressados por quase todos os níveis de Governo nacionais – e até mesmo por setores privados – pela modernização da tributação brasileira. A reforma tributária, ao introduzir novos marcos, simultaneamente reformula antigas questões em um novo contexto, demandando dos juristas uma grande capacidade de adaptação e de interpretação evolutiva. O papel dos Tribunais Superiores, como guardiões da Constituição e intérpretes máximos da legislação federal, permanecerá crucial para a estabilização e a segurança jurídica do sistema, cabendo-lhes a tarefa de, em um futuro próximo, definir os limites dessas "zonas cinzentas" recém-identificadas.

Referências bibliográficas

AUSTRALIA. Australian Taxation Office. *ATO Interpretative Decision ATOID 2015/26*: goods and services tax: terminal handling charges. Disponível em: https://www.ato.gov.au/businesses-and-organisations/gst-excise-and-indirect-taxes/gst/in-detail/rules-for-specific-transactions/international-transactions/gst-and-imported-goods. Acesso em: 4 fev. 2026.

AUSTRÁLIA. Australian Taxation Office. *Goods and services tax (GST)*: GST and exports. Essentials to strengthen your small business. Disponível em: https://smallbusiness.taxsuperandyou.gov.au/goods-and-services-tax/gst-and-exports. Acesso em: 11 jan. 2026.

AUSTRÁLIA. Australian Taxation Office. *GST and imported goods*. Disponível em: https://www.ato.gov.au/businesses-and-organisations/gst-excise-and-indirec

t-taxes/gst/in-detail/rules-for-specific-transactions/international-transactions/gst-and-imported-goods. Acesso em: 1 fev. 2026.

AUSTRÁLIA. Australian Border Force. *GST and other taxes when importing*. Disponível em: https://www.abf.gov.au/importing-exporting-and-manufacturing/importing/cost-of-importing-goods/gst-and-other-taxes. Acesso em: 1 fev. 2026.

AUSTRALIA. *A New Tax System (Goods and Services Tax) Act 1999*. Disponível em: https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A00446. Acesso em: 4 fev. 2026.

ÁVILA, Humberto. Limites constitucionais à instituição do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual* v. 56. São Paulo: IBDT, 2024, p. 701-730. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2542. Acesso em: 8 nov. 2025.

BARRETO, Aires Fernandino. *ISS na Constituição e na lei*. 3. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial n. 587.403/RS. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Primeira Turma. Julgado em 18 out. 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 24 nov. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 1.446.639/SP. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em 19 set. 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 24 set. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 710.260/RO. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Julgado em 27 fev. 2008. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 14 abr. 2008. Reproduzido em: *Revista do Superior Tribunal de Justiça* a. 11, n. 49. Brasília, mar. 2021, p. 111-131. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 831.124/RJ. Relator: Ministro José Delgado. Primeira Turma. Julgado em 15 ago. 2006. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 25 set. 2006, p. 239.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.799.309/PR. Tema 1014. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Forcecar Auto Pecas S/A.

Relator para acórdão: Ministro Francisco Falcão. Julgado em 11 mar. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 19 maio 2020. Disponível em: scon.stj.jus.br. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 649: Não incide ICMS sobre o serviço de transporte interestadual de mercadorias destinadas ao exterior. Brasília, DF, 28 abr. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 3 maio 2021. Disponível em: https://www.stj.jus.br. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.321.554/SC. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 17 jun. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 17 jun. 2021. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 754.917/RS. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em sessão virtual de 26 jun. a 4 ago. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 5 ago. 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 11 nov. 2025.

CANADA REVENUE AGENCY (CRA). *RC4022*: General Information for GST/HST Registrants. Canada.ca. Disponível em: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/rc4022/general-information-gst-hst-registrants.html. Acesso em: 11 jan. 2026.

CANADA. Canada Border Services Agency (CBSA). *Memorandum D13-3-3*: customs valuation: freight and other charges. Disponível em: https://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/dm-md/d13/d13-3-3-eng.html. Acesso em: 4 fev. 2026.

CANADA. Canada Border Services Agency (CBSA). *Customs valuation handbook*. Disponível em: https://www.cbsa-asfc.gc.ca/import/valuation-valeur/customs-val-douane-eng.html. Acesso em: 4 fev. 2026.

CANADA. *Excise Tax Act*, R.S.C., 1985, c. E-15. Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-15/section-215.html. Acesso em: 4 fev. 2026.

CARRAZZA, Roque Antonio. ISS – serviço de reparação de turbinas de aeronaves para destinatários no exterior – não incidência – exegese do art. 2º, I e seu parágrafo único, da Lei Complementar. In: TÔRRES, Heleno

Taveira (Org.). *Direito tributário internacional aplicado*. São Paulo: Quartier Latin, 2007. v. 4.

EUROPEAN COMMISSION. *Customs Valuation Compendium*. Disponível em: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/customs-valuation_en. Acesso em: 2 abr. 2026.

EUROPEAN COMMISSION. *Exemptions with the right to deduct. Taxation and Customs Union*. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-directive/vat-exemptions/exemptions-right-deduct_en. Acesso em: 11 jan. 2026.

EUROPEAN UNION. Diretiva 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*, L 347, 11.12.2006, p. 1-118.

EUROPEAN UNION. Regulamento (UE) n. 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 269, 10.10.2013, p. 1-101.

FERNANDES, Fabiana Carsoni; MIRANDA, Eliza Silva. Imunidade de IBS e CBS na exportação de bens imateriais e serviços: consumo, resultado e utilidade. In: OKUMA, Alessandra; ASSIS, Helena Vicentini de; MIGIYAMA, Tatiana; FRANÇOSO, Thaís Folgosi (coord.). *Estudos sobre a Reforma Tributária*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 85-108.

IHK FRANKFURT AM MAIN (Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main). *Checkliste für umsatzsteuerfreie Ausfuhrlieferungen*. Disponível em: https://www.frankfurt-main.ihk.de/recht/uebersicht-alle-rechtsthemen/steuerrecht/umsatzsteuer-international/checkliste-fuer-umsatzsteuerfreie-ausfuhrlieferungen-5195750. Acesso em: 11 jan. 2026.

SCHOUERI, Luís Eduardo. ISS sobre a importação de serviços do exterior. *Revista Dialética de Direito Tributário* n. 100. São Paulo: Dialética, 2004, p. 39-51.

UNIÃO EUROPEIA. *Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax (consolidated text)*. Bruxelas: EUR-Lex. (arts.

60, 61 e 143(1)(d)). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A02006L0112-20190116. Acesso em: 1 fev. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. *Place of taxation*: importation of goods (articles 60 and 61 VAT Directive). Bruxelas: European Commission, [s.d.]. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-directive/place-taxation_en. Acesso em: 1 fev. 2026.

UNITED KINGDOM. *Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC). Customs Valuation Handbook*. Disponível em: https://www.gov.uk/guidance/customs-valuation. Acesso em: 4 fev. 2026.

UNITED KINGDOM. *Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC). Delivery costs to include in the customs value*. Disponível em: https://www.gov.uk/guidance/delivery-costs-to-include-in-the-customs-value. Acesso em: 4 fev. 2026.

A tributação dos bens de capital desvinculada da atividade econômica do contribuinte representa inovação relevante diante de tributos como o ICMS, em que a tributação na alienação dos bens de capital apenas se aplica para aqueles que são vinculados com a atividade habitual do contribuinte (cf. SCHOUERI, Luís Eduardo; GALDINO, Guilherme. A neutralidade das regras transitórias no IBS e na CBS: o caso dos bens de capital. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], v. 59, 2025, p. 755-781. DOI: 10.46801/2595-6280.59.31.2025.2753. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2753. Acesso em: 9 nov. 2025).

SCHOUERI, Luís Eduardo; GALDINO, Guilherme. A neutralidade das regras transitórias no IBS e na CBS: o caso dos bens de capital. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], v. 59, 2025, p. 762-763. DOI: 10.46801/2595-6280.59.31.2025.2753. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2753. Acesso em: 9 nov. 2025.

Entende-se que o crédito integral não deveria, em termos estritos, ser entendido como uma medida desonerativa, já que não está imediatamente destinado a atenuar a carga tributária – mas sim corrigir os efeitos da tributação em cascata. Entretanto, adota-se o termo "desoneração" em alinhamento com a terminologia adotada na Emenda Constitucional n. 132/2023.

Sobre a matéria, destaque-se a opinião de Frederico Menezes Breyner, ao defender que a previsão ao crédito no art. 156, § 5º, V não corresponde à disciplina do crédito de não cumulatividade, mas sim de um crédito desonerativo das aquisições de bens de capital (BREYNER, Frederico Menezes. Não cumulatividade do ICMS, do IBS e da CBS: dogmática jurídica e teoria da classificação das normas constitucionais. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], v. 57, 2024, p. 221-242. DOI: 10.46801/2595-6280.57.9.2024.2568. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2568. Acesso em: 9 nov. 2025, p. 238-239).

Cf. SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. *Revista de Direito do Estado* v. 4, 2006.

O termo "regime específico" é utilizado apenas para os setores listados no § 6º do art. 156-A da EC n. 132/2023. Entretanto, para fins de simplificação e considerando que a lei complementar define regras especiais para operações com bens de capital de determinados setores, é razoável afirmar a existência de "regimes específicos de bens de capital".

Em análise da legislação de outros países, não localizamos países com regimes diferenciados de créditos na aquisição de bens de capital que fossem análogos às regras previstas na EC n. 132/2023. Nesses termos, a análise centrou-se na comparação dos efeitos econômicos, para o contribuinte, do regime geral e do regime de bens de capital.

Para uma análise aprofundada do Reidi, cf. COSTA, Valterlei A. da. Reidi – noções gerais e natureza jurídica: um estudo sobre isenção e suspensão. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], v. 47, 2021, p. 467-499. DOI: 10.46801/2595-6280-rdta-47-20. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1187. Acesso em: 9 nov. 2025.

Investimentos em ativos de longo prazo, como imóveis, equipamentos e infraestrutura. Esses valores são registrados como ativos e depreciados ao longo do tempo.

Despesas operacionais necessárias para manter a empresa funcionando, como salários, aluguel, contas de serviços públicos e manutenção.

Investimentos destinados a aumentar a capacidade produtiva ou a ampliar as operações.

Gastos para substituir ativos antigos ou obsoletos, para garantir eficiência e rentabilidade.

TAPIAS, Camila Abrunhosa; AGUILEIRA, Lis. IVA Dual: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo. *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5).

Alíquota proposta com base nas manifestações anteriores do Governo Federal sobre o valor aproximado das alíquotas de referência do IBS e da CBS.

Para fins de simulação, foi adotado o valor da Taxa Selic acumulado no ano de 2025. A opção pelos exercício de 2033 e 2034 buscou facilitar o cálculo, considerando que haverá a cobrança integral de IBS e CBS a partir do exercício de 2033.

Sobre o tema, vide: ÁVILA, Humberto. Limites constitucionais à instituição do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual* v. 56. São Paulo: IBDT, 2024, p. 701-730 (713); LEÃO, Martha. A Reforma Tributária sobre o Consumo e a inexistência de ruptura paradigmática. *Revista Direito Tributário Atual* v. 58. São Paulo: IBDT, 2024, p. 389-409.

O termo está presente nos seguintes dispositivos de forma expressa: art. 5º, inciso LXXIII, art. 23, inciso VI, art. 24, incisos VI e VIII, art. 129, inciso III, art. 170, inciso VI, art. 174, § 3º, art. 186, inciso II, art. 199, inciso VIII, art. 220, inciso II, art. 225, *caput*, incisos IV, V e VI e §§ 2º, 3º e 4º.

GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 256.

Ley General para la Prevención y el Control del Sobrepeso, Obesidad y Diabetes. Disponível em: //efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.cenaprece.salud.gob.mx/descargas/pdf/EstrategiaNacionalSobrepeso.pdf. Acesso em: 11 ago. 2025.

ONU. *The state of food security and nutrition in the World 2025*. Disponível em: https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cd6008en.

LEÃO, Martha; DEXHEIMER, Vanessa. A tributação indireta e o mito da alíquota única. *Revista Direito Tributário Atual* v. 48. São Paulo: IBDT, 2021, p. 324-338.

FOLLONI, André Parmo. Competência tributária do Imposto Seletivo: o texto e seus contextos. *Revista Direito Tributário Atual* v. 57. São Paulo: IBDT, 2024, p. 617-642 (639).

Sobre a controvérsia na identificação de normas tributárias extrafiscais, vide: LEÃO, Martha. *Controle da extrafiscalidade*. São Paulo: IBDT, 2015, p. 42 e ss.; LEÃO, Martha. Contributo para o estudo da extrafiscalidade: a importância da finalidade na identificação das normas tributárias extrafiscais. *Revista Direito Tributário Atual* v. 34. São Paulo: IBDT, 2015, p. 303-325. Pelo reconhecimento de que seria possível distinguir um grupo de normas tributárias que não possuem a finalidade precípua de arrecadar os recursos necessários ao custeio da despesa pública, mas, sim a finalidade de promoção pelo Estado de outros fins da política social (inclusive a redistribuição de renda), econômica, cultural, sanitária, ambiental, etc., vide também: ROTHMANN, Gerd Willi. Natureza, finalidade, interpretação e aplicação das normas tributárias extrafiscais – conceitos de lucro da operação e de resultado operacional – classificação dos aluguéis como receita operacional. *Revista Direito Tributário Atual* v. 23. São Paulo: IBDT, 2009, p. 192-206 (195).

PIGNATARI, Leonardo Thomaz. O "sugar tax" deve ser servido no cardápio tributário brasileiro? *Revista Direito Tributário Atual* v. 51, ano 40. São Paulo: IBDT, 2º quadrimestre 2022, p. 225-250 (227).

ANDRADE, José Maria Arruda de. *Imposto Seletivo e pecado*: juízos críticos sobre tributação saudável. São Paulo: IBDT, 2024.

ANDRADE, José Maria Arruda de. *Imposto Seletivo e pecado*: juízos críticos sobre tributação saudável. São Paulo: IBDT, 2024, p. 44 e ss.

PIGOU, Arthur Cecil. *The economics of welfare*. London: MacMillan, 1962, p. 160.

OLIVEIRA, Adriano Carvalho; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa; GROS-DESORMEAUX, Jean-Raphael. Princípio do poluidor-pagador: a análise da sua evolução sob a perspectiva da Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OCDE). Duc In Altum: *Cadernos de Direito* v. 11, n. 24, maio/ago. 2019, p. 225; 234.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*. 5. ed. São Paulo: JusPodivm/Malheiros, 2025, p. 177 e ss.

GUASTINI, Riccardo. *Interpretar y argumentar*. Traduzido por Silvina Álvarez Medina. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, p. 267.

CHIASSONI, Pierluigi. *Tecnica dell'intepretazione giuridica*. Bologna: Il Mulino, 2007, p. 88.

GONZÁLEZ, Luis Manoel Alonso. *Los impuestos autonomicos de carácter extrafiscal*. Madri: Marcial Pons, 1995, p. 21.

CORREA, Walter Barbosa. *Contribuição ao estudo da extrafiscalidade*. São Paulo, 1964, p. 60.

ATALIBA, Geraldo. IPTU – progressividade. *Revista de Direito Tributário* n. 56, ano 15. São Paulo, abril/junho de 1991, p. 75-83 (81).

"§ 1º Para fins de incidência do Imposto Seletivo, consideram-se prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente os bens classificados nos códigos da NCM/SH e o carvão mineral, e os serviços listados no Anexo XVII, referentes a: I – veículos; II – embarcações e aeronaves; III – produtos fumígenos; IV – bebidas alcoólicas; V – bebidas açucaradas; VI – bens minerais; VII – concursos de prognósticos e *fantasy sport*."

ADAMY, Pedro. *Vontade do legislador*: contributo para a compreensão do argumento genético e da intenção do legislador. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 171.

ADAMY, Pedro. *Vontade do legislador*: contributo para a compreensão do argumento genético e da intenção do legislador. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 180.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater, no âmbito da regulamentação da reforma tributária, o PLP n. 68/2024, que institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS)*. Audiência pública extraordinária (semipresencial), 2ª sessão legislativa ordinária da 57ª Legislatura, Brasília, DF, 24 jun. 2024. Disponível em: https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/73477. Acesso em: 25 jun. 2025. Tempos citados: 16 min 54s; 17 min 2 s; 19 min 22s; 19min 42s.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater, no âmbito da regulamentação da reforma tributária, o PLP n. 68/2024, que institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS)*. Audiência pública extraordinária (semipresencial), 2ª sessão legislativa ordinária da 57ª Legislatura, Brasília, DF, 24 jun. 2024. Disponível em: https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/73477. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater, no âmbito da regulamentação da reforma tributária, o PLP n. 68/2024, que institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS)*. Audiência pública extraordinária (semipresencial), 2ª sessão

legislativa ordinária da 57ª Legislatura, Brasília, DF, 24 jun. 2024. Disponível em: https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/73477. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater, no âmbito da regulamentação da reforma tributária, o PLP n. 68/2024, que institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS)*. Audiência pública extraordinária (semipresencial), 2ª sessão legislativa ordinária da 57ª Legislatura, Brasília, DF, 24 jun. 2024. Disponível em: https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/73477. Acesso em: 25 jun. 2025.

"Art. 475. O Poder Executivo da União e o Comitê Gestor do IBS realizarão avaliação quinquenal da eficiência, eficácia e efetividade, enquanto políticas sociais, ambientais e de desenvolvimento econômico: I – da aplicação ao IBS e à CBS dos regimes aduaneiros especiais, das zonas de processamento de exportação e dos regimes dos bens de capital do Reporto, do Reidi e do Renaval, de que trata o Título II do Livro I; II – da devolução personalizada do IBS e da CBS, de que trata o Capítulo I do Título III do Livro I; III – da Cesta Básica Nacional de Alimentos, de que trata o Capítulo II do Título III do Livro I; IV – dos regimes diferenciados do IBS e da CBS, de que trata o Título IV do Livro I; e V – dos regimes específicos do IBS e da CBS, de que trata o Título V do Livro I."

CAHUANA-HURTADO, Lucero; RUBALCAVA-PEÑAFIEL, Luis; SOSA-RUBI, Sandra. *Fiscal policies to prevent obesity in Mexico*. 2012. Disponível em: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/61288/. Acesso em: 25 out. 2025.

PARDO, Claudia Sheinbaum. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios – Congreso de La Unión.

Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. 10 de janeiro de 2010. Disponível em: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/635/1/images/programadeaccion_sept.pdf. Acesso em: 25 out. 2025.

CAHUANA-HURTADO, Lucero; RUBALCAVA-PEÑAFIEL, Luis; SOSA-RUBI, Sandra. *Fiscal policies to prevent obesity in Mexico*. 2012. Disponível em: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/61288/. Acesso em: 25 out. 2025.

"In conclusion, our findings suggest that Mexico's SSB tax has the potential to substantially cut back SSB consumption, reducing downstream diabetes and CVD morbidity and mortality. Healthcare savings resulting from reduced SSB consumption could be reallocated toward other public health promotion programs and toward the augmentation of personnel and infrastructure to improve care for diabetes, CVD, and other diseases." (SÁNCHEZ-ROMERO, Maria Luz et al. Projected impact of Mexico's sugar-sweetened beverage tax policy on diabetes and cardiovascular disease: a modeling study. *Plos Medicine* n. 11, 2016, p. 1-10 (7). Disponível em: https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1002158. Acesso em: 21 out. 2025.

Ley del Impuesto al Valor Agregado. Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/715907/LEY_DEL_IMPUESTO_ESPECIAL_SOBRE_PRODUCCI_N_Y_SERVICIOS.pdf. Acesso em: 28 out. 2025.

AGUILAR, Arturo; GUTIERREZ, Emilio; SEIRA, Enrique. The effectiveness of sin food taxes: evidence from Mexico. *Journal of Health Economics* v. 77, May 2021, p. 1-32 (3).

O exemplo mexicano é enfrentado com profundidade por Andrade em: ANDRADE, José Maria Arruda de. *Imposto Seletivo e pecado*: juízos críticos sobre tributação saudável. São Paulo: IBDT, 2024, p. 301 e ss.

LÓPES-DAZA, David; MERCHÁN-CHAVERRA, Ricardo; CUÉLLAR-FERNANDEZ, Yeny; GÓMEZ-UNIVIO, Maria Camila; ARDILA-MENDONZA, Daniela Beatriz; POSADA-ÁLVAREZ, C.; SAVINO-LLOREDA, Patricia. *Guía de la OMS sobre edulcorantes no nutritivos*: un análisis reflexico. Nutr Hosp, 2025, p. 42 (2); 376-384.

PARDO, Claudia Sheinbaum. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios – Congreso de La Unión. Disponível em: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PP3F2609/PPEF2026/Fiw326fP/paquete/ingresos/LIEPS_2026.pdf. Acesso em: 25 out. 2025.

Sobre o tema, vide: https://consultorsalud.com.mx/vida-saludable-mex-prohibe-chatarra-escuelas/. Acesso em: 03 nov. 2025; e https://www.theguardian.com/world/2025/sep/14/mexico-sugary-drinks-tax-obesity#:~:text=Oscar%20Lopez%20in%20Mexico%20City,to%203.08%20pesos%20per%20liter. Acesso em: 03 nov. 2025.

CAHUANA-HURTADO, Lucero; RUBALCAVA-PEÑAFIEL, Luis; SOSA-RUBI, Sandra. *Fiscal policies to prevent obesity in Mexico*. 2012. Disponível em: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/61288/. Acesso em: 25 out. 2025.

LEÃO, Martha. O Imposto Seletivo e o controle de seus efeitos. In: OLIVEIRA, Ricardo Mariz et al. (coord.). *Anais do IX Congresso Brasileiro de Direito Tributário Atual*. São Paulo: IBDT, 2025, p. 319-33 (324).

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Lei Complementar 214/2025 comentada*: IBS, CBS e IS. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025, p. 361.

JAMES, Erin; LAJOUS, Martín; REICH, Michael. A política dos impostos para a saúde: uma análise da aprovação do imposto sobre bebidas açucaradas no México. *Health Systems & Reform* 6:1, 2020, e1669122.

ACT Promoção da Saúde; Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). *Tributação das bebidas adoçadas no Brasil*: para que tributar as bebidas adoçadas e como implementar essa política que faz bem para a saúde, a economia e a sociedade. Brasília: ACT Promoção da Saúde; OPAS, 2020.

ACT Promoção da Saúde; Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). *Tributação das bebidas adoçadas no Brasil*: para que tributar as bebidas adoçadas e como implementar essa política que faz bem para a saúde, a economia e a sociedade. Brasília: ACT Promoção da Saúde; OPAS, 2020.

SÁNCHEZ-ROMERO, Luz María et al. Association between tax on sugar sweetened beverages and soft drink consumption in adults in Mexico: open cohort longitudinal analysis of Health Workers Cohort Study. *The BMJ* v. 369. London, 2020, p. m1311. Disponível em: https://www.bmj.com/content/369/bmj.m1311. Acesso em: 24 out. 2025.

COLCHERO, M. Arantxa; RIVERA, Juan A.; POPKIN, Barry M.; NG, Shu Wen. Sustained consumer response: evidence from two years after implementing the sugar-sweetened beverage tax in Mexico. *Health Affairs (Millwood)* v. 36, n. 3. Bethesda, 2017, p. 564-571. Disponível em: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5338684/. Acesso em: 24 out. 2025.

ANDRADE, José Maria Arruda de. *Imposto Seletivo e pecado*: juízos críticos sobre tributação saudável. São Paulo: IBDT, 2024, p. 305.

HOLLAND, Márcio; MARÇAL, Emerson; SLAVOV, Tiago. *Imposto Seletivo sobre refrigerantes no Brasil*: análise crítica. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getulio Vargas – FGV EESP, 01 jul. 2025. Disponível em: https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudo_imposto_e_saude_v3.pdf. Acesso em: 19 out. 2025.

Tais contribuições foram instituídas para substituir aquelas anteriormente existentes até 30 de abril de 2023, nos Estados que já as exigiam, para fundos destinados a investimentos em obras de infraestrutura e habitação. Esses fundos, por sua vez, eram exigidos como contrapartida à fruição de benefícios fiscais de ICMS, de acordo com o art. 136 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Tal necessidade se depreende do próprio texto da Lei Complementar n. 214/2025, notadamente em seu art. 31, que estabelece que "os prestadores de serviços de pagamento eletrônico e as instituições operadoras de sistemas de pagamentos deverão segregar e recolher ao Comitê Gestor do IBS e à RFB os valores correspondentes ao IBS e à CBS incidentes sobre a operação". Essa redação evidencia que a implementação do mecanismo exige regulamentação operacional e integração tecnológica com os sistemas de pagamento, aspecto que também tem sido amplamente reconhecido pela imprensa nacional. Ver, por exemplo: AGÊNCIA SENADO. *Reforma tributária depende de novas tecnologias: cashback e split payment*. 16 dez. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/16/reforma-tributaria-depende-de-novas-tecnologias-cashback-e-split-payment. Acesso em: 26 out. 2025.

LAURENTIIS, Thais de; NASCIMENTO, Aline Conceição do. *Split Payment* na Reforma Tributária: entre inovação e incerteza. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO ATUAL, 9., 2025, São Paulo. *Anais [recurso eletrônico]*. IBDT/DEF-FDUSP/AJUFE/AJUFESP: Transformações do direito tributário: avanços e retrocessos. São Paulo: IBDT, 2025, p. 391-402. Disponível em: https://congresso.ibdt.org.br/wp-content/uploads/2025/09/Anais_IX_Congresso2025-1.pdf. Acesso em: 26 out. 2025.

SOUSA, Rafael Barbosa; LAURENTIIS, Thais de. O *Split Payment*, ou liquidação com destinação dúplice, como elemento concretizador da neutralidade e da não cumulatividade: um estudo com bases em direito comparado. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/23. São Paulo: APET, 2023, p. 787-803.

TEIXEIRA, Alexandre Alkmin. *To split or not to split*: o *Split Payment* como mecanismo de recolhimento de IVA e seus potenciais impactos no Brasil. *Revista Direito Tributário Atual* v. 50, ano 40. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre de 2022. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2139. Acesso em: 26 out. 2025.

DELOITTE. *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method* – Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-01/split_payment_report2017_en.pdf. Acesso em: 26 out. 2025.

SOUSA, Rafael Barbosa; LAURENTIIS, Thais de. O *Split Payment*, ou liquidação com destinação dúplice, como elemento concretizador da neutralidade e da não cumulatividade: um estudo com bases em direito comparado. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/23. São Paulo: APET, 2023, p. 787-803.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério da Fazenda participa de debate sobre serviços financeiros e *split payment* no Senado. Brasília, DF, 13 nov. 2024. Atualizado em: 3 fev. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/novembro/ministerio-da-fazenda-participa-de-debate-sobre-servicos-financeiros-e-split-payment-no-senado. Acesso em: 12 nov. 2025.

ECUADOR. Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI). Suplemento del Registro Oficial, n. 525, 25 mar.

2024. Art. 62. Disponível em: https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-regimen-tributario-interno. Acesso em: 30 set. 2025.

ECUADOR. Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI). Suplemento del Registro Oficial, n. 525, 25 mar. 2024. Arts. 63 e 64. Disponível em: https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-regimen-tributario-interno. Acesso em: 30 set. 2025.

ECUADOR. Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI). Suplemento del Registro Oficial, n. 525, 25 mar. 2024. Arts. 63 e 64. Disponível em: https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-regimen-tributario-interno. Acesso em: 30 set. 2025.

ECUADOR. Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI). Suplemento del Registro Oficial, n. 525, 25 mar. 2024. Arts. 63 e 64. Disponível em: https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-regimen-tributario-interno. Acesso em: 30 set. 2025.

ECUADOR. Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI). Suplemento del Registro Oficial, n. 525, 25 mar. 2024. Arts. 63 e 64. Disponível em: https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-regimen-tributario-interno. Acesso em: 30 set. 2025.

SANDOYA-MAYORGA, Liliana Andreina; SANDOYA-VALERO, Elsy Carlota; RONQUILLO-MURRIETA, Fernando Eduardo; ENCALADA-TENORIO, Georgina Janeth. Las retenciones del IVA y la fuente y su incidencia en el funcionamiento del Servicio de Rentas Internas (Administración Tributaria) en el periodo 2020-2021. *Polo del Conocimiento: Revista científico-profesional* v. 6, n. 11, nov. 2021, p. 778-787. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8219351. Acesso em: 30 set. 2025.

SALTO, Inés María Arroba; VINUEZA, Sugey Nataly Reyes. El crédito tributario de retenciones en la fuente de IVA y su incidencia en la liquidez de Plastiprint. *Observatorio de la Economía Latinoamericana* n. 10, 2019, p. 40. Disponível em: http://repositorio.ulvr.edu.ec/bitstream/44000/3476/1/T-ULVR-3055.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

ECUADOR. Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia COVID-19. 11 nov. 2025. Disponível em: https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-organica-desarrollo-economico-sostenibilidad-fiscal. Acesso em: 12 nov. 2025.

CHUQUIZAN IRUA, Anabela. *La no responsabilidad de los agentes de retención vulnera la suficiencia recaudatoria del Estado*. 2025. Trabajo de Conclusión de Curso (Facultad de Derecho) – Universidad de Los Andes, Tulcán, 2025. Disponível em: https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/19090/1/UT-DER-EAC-007-2025.pdf. Acesso em: 6 out. 2025.

PERU. Decreto Supremo n. 070-2002-EF. Establecen porcentaje máximo a detraer del precio de venta de bienes comprendidos en el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central. Derogado por el art. 2 del Decreto Supremo n. 033-2003-EF, publicado em 19 mar. 2003. Disponível em: https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/224288-070-2002-ef. Acesso em: 6 out. 2025.

PERU. Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo n. 940, Decreto Supremo n. 155-2004-EF. Actualizado al 28 set. 2024. Art. 2º, 4º, 5º, 8º y 9º. Disponível em: https://www.sunat.gob.pe/legislacion/tributaria/detracciones/tuo-940-ds155-2004-EF.pdf. Acesso em: 29 set. 2025.

PERU. Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo n. 940, Decreto Supremo n. 155-2004-EF. Actualizado al 28 set. 2024. Art. 3º y 9º. Disponível em: https://www.sunat.gob.pe/legislacion/tributaria/detracciones/tuo-940-ds155-2004-EF.pdf. Acesso em: 29 set. 2025.

PERU. Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo n. 940, Decreto Supremo n. 155-2004-EF. Actualizado al 28 set. 2024. Art. 3º. Disponível em: https://www.sunat.gob.pe/legislacion/tributaria/detracciones/tuo-940-ds155-2004-EF.pdf. Acesso em: 29 set. 2025.

PERU. Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo n. 940, Decreto Supremo n. 155-2004-EF. Actualizado al 28 set. 2024. Art. 10. Disponível em: https://www.sunat.gob.pe/legislacion/tributaria/detracciones/tuo-940-ds155-2004-EF.pdf. Acesso em: 29 set. 2025.

CALAMPA MAS, Christian Jhonnatan; CHAMORRO TORRES, Lidia. *El sistema de detracciones y su impacto tributario y financiero en las empresas de acabados de textiles en el Cercado de Lima, año 2017*. 2017. Tese (Bacharelado) – Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Disponível em: http://hdl.handle.net/10757/628031. Acesso em: 29 set. 2025.

QUISPE AQUINO, Mariela Lisbeth. *Incidencia del sistema de pagos de obligaciones tributarias (SPOT) en la liquidez de las empresas constructoras de la ciudad de Puno, años 2014-2015*. 2016. Tese (Bacharelado) – Universidad Nacional del Altiplano. Disponível em: http://hdl.handle.net/20.500.12404/18145. Acesso em: 29 set. 2025.

MENDOZA BERNAL, Clotilde Victoria. *Impuesto general a las ventas y su aplicación en el marco constitucional peruano*. 2018. Tese (Mestrado) – Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponível em: http://hdl.handle.net/20.500.12404/18145. Acesso em: 29 set. 2025.

CHILE. Decreto Ley n. 825, de 27 de diciembre de 1974. Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios. Última versión actualizada hasta 25 out. 2025. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6351. Acesso em: 12 nov. 2025.

CANO FIGUEROA, Mario Adrián. *Los regímenes tributarios de Chile y México Brasil, estudio comparativo y su posible aplicación en México (2006-2013)*. 2015. Tese (Bacharelado) – Universidad Nacional Autónoma de México. Disponível em: https://ru.dgb.unam.mx/server/api/core/bitstreams/e0f39e75-b853-4303-8b08-d162c355f425/content. Acesso em: 30 set. 2025.

NARVARTE MORENO, Joaquín. Split Payment automático en el IVA: eventual aplicación en Chile. *Papers de Treball de Dret Tributari i Política Fiscal*, série 1/2025, ISSN 2696-8509, 2025. Disponível em: https://dipositub.edu/dspace/bitstream/2445/218971/1/Papers%20de%20Treball%20de%20Dret%20Tributari%20i%20Pol%c3%adtica%20Fiscal%201-2025.pdf. Acesso em: 29 set. 2025.

JORRATT, Michel. Estimación de la evasión tributaria en los impuestos selectivos al consumo: el caso de Chile. *Administración Tributaria*, 2012. Disponível em: https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_34/Espanol/3-estimacion_de_la_evasion_jorrat.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

JORRATT, Michel. Estimación de la evasión tributaria en los impuestos selectivos al consumo: el caso de Chile. *Administración Tributaria*, 2012. Disponível em: https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_3

4/Espanol/3-estimacion_de_la_evasion_jorrat.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

COLOMBIA. Decreto 624, de 30 de marzo de 1989. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Art. 437-1. Disponível em: ht tps://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/estatuto_tributario.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

COLOMBIA. Decreto 624, de 30 de marzo de 1989. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Art. 437-1. Disponível em: ht tps://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/estatuto_tributario.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

COLOMBIA. Decreto 624, de 30 de marzo de 1989. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Arts. 437-2 a 437-5 e 438 a 443-1. Disponível em: https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/estatuto_tributario.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

COLOMBIA. Decreto 624, de 30 de marzo de 1989. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Art. 437-1. Disponível em: ht tps://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/estatuto_tributario.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

RINCÓN LIZARAZO, Yamyth; TAPASCO VELASCO, Deison Yodian. *Establecer el procedimiento "Retención a título del Impuesto al valor agregado-IVA" e "Impuesto al valor agregado-IVA Generado" en las entidades públicas adscritas al sector defensa del territorio colombiano*. 2024. Trabajo de grado (Especialización en Administración y Auditoría Tributaria) – Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, 2024. Disponível em: https://expeditio repositorio.utadeo.edu.co/handle/20.500.12010/34651. Acesso em: 30 set. 2025.

CASE. *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*: 2016 Final Report. TAXUD/2015/CC/131. [S.l.]: Center for Social and Economic Research – CASE, Warsaw, 23 ago. 2016. Disponível em: https://www.astrid-online.it/static/upload/2016/2016-09_vat-gap-report_final.pdf. Acesso em: 21 ago. 2025.

DELOITTE. *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method* – Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-01/split_payment_report2017_en.pdf. Acesso em: 26 out. 2025.

"O modelo de fraude é o seguinte: uma 'empresa interposta (*conduit company*)', (A), faz uma entrega intracomunitária de bens isenta a um 'operador fictício (*missing trader*)' (B) noutro Estado-membro. Esta empresa (B) adquire bens sem pagar IVA e faz subsequentemente uma entrega nacional a uma terceira empresa (C), denominada 'empresa de ligação (*broker*)'. O 'operador fictício' cobra IVA nas suas vendas à 'empresa de ligação', mas não paga o IVA à administração fiscal e desaparece. A 'empresa de ligação' (C) reclama o reembolso do IVA relativo às suas compras a B. Consequentemente, a perda financeira para a administração fiscal é igual ao IVA pago por C a B. Subsequentemente, a empresa C pode declarar uma entrega intracomunitária isenta à empresa (A) e, por sua vez, (A) pode fazer uma entrega intracomunitária isenta a (B) e o modelo de fraude repete-se, o que explica a expressão 'fraude

carrossel'." (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o recurso aos instrumentos de cooperação administrativa na luta contra a fraude no IVA*. Bruxelas, 16 abr. 2004. COM(2004) 260 final. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0260:FIN:PT:PDF. Acesso em: 30 set. 2025).

DELOITTE. *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method* – Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-01/split_payment_report2017_en.pdf. Acesso em: 26 out. 2025.

DELOITTE. *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method* – Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-01/split_payment_report2017_en.pdf. Acesso em: 26 out. 2025.

DELOITTE. *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method* – Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-01/split_payment_report2017_en.pdf. Acesso em: 26 out. 2025.

ITÁLIA. Legge 23 dicembre 2014, n. 190. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 300, 29 dic. 2014. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2014/12/29/300/so/99/sg/pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

MENEZES, Farley Soares. As inconveniências do *split payment*: a nova modalidade de recolhimento do IBS e da CBS. *Revista Caderno Virtual*, [S.l.], v. 1, n. 59, 2024, p. 1-21. Disponível em: https://www.portaldeperiodico.

MITRAN, Daniela. European trends in split VAT. *Internal Auditing & Risk Management*, Year XII, n. 4(48), dez. 2017. Disponível em: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=597986. Acesso em: 27 ago. 2025.

Artigo 395. 1. O Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-membros a introduzirem medidas especiais derrogatórias da presente Directiva para simplificar a cobrança do imposto ou para evitar certas fraudes ou evasões fiscais. As medidas destinadas a simplificar a cobrança do imposto não podem influir, a não ser de modo insignificante, no montante global da receita fiscal do Estado-membro cobrada na fase de consumo final. 2. O Estado-membro que pretenda introduzir a medida prevista no n. 1 deve apresentar à Comissão um pedido nesse sentido, fornecendo-lhe todas as informações necessárias. Se a Comissão considerar que não dispõe de todas as informações necessárias, contacta o Estado-membro em causa no prazo de dois meses a contar da recepção do pedido, especificando as informações adicionais de que necessita. Logo que a Comissão disponha de todos os elementos de apreciação que considere úteis, informa do facto o Estado-membro requerente no prazo de um mês e transmite o pedido, na língua original, aos demais Estados-membros. 3. Nos três meses seguintes ao envio da informação a que se refere o segundo parágrafo do n. 2, a Comissão deve apresentar ao Conselho uma proposta adequada ou, se o pedido de derrogação suscitar objecções da sua parte, uma comunicação expondo as referidas objecções. 4. Em qualquer caso, o procedimento estabelecido nos n. 2 e 3 deve estar concluído no prazo de oito meses a contar da recepção do pedido pela Comissão. (Tradução livre nossa)

CONRADO, Claudia Viana Toval. *As dificuldades de implementação do* split payment *na União Europeia e as lições para a introdução do mecanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, 2025. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8fe5e5ee-c645-4361-8a69-d0be9d59d2a5/content. Acesso em: 23 ago. 2025.

Artigo 206. Os sujeitos passivos que sejam devedores do imposto devem pagar o montante líquido do IVA no momento da apresentação da declaração de IVA prevista no artigo 250. Contudo, os Estados-membros podem fixar outro prazo para o pagamento desse montante ou cobrar adiantamentos provisórios. (*tradução livre nossa*)

Artigo 226. Sem prejuízo das disposições específicas previstas na presente Directiva, as únicas menções que devem obrigatoriamente figurar, para efeitos do IVA, nas faturas emitidas em aplicação do disposto nos artigos 220 e 221 são as seguintes: 1) A data de emissão da fatura; 2) O número sequencial, baseado numa ou mais séries, que identifique a fatura de forma unívoca; 3) O número de identificação para efeitos do IVA, referido no artigo 214, ao abrigo do qual o sujeito passivo efetuou a entrega de bens ou a prestação de serviços; 4) O número de identificação para efeitos do IVA do adquirente ou destinatário, referido no artigo 214, ao abrigo do qual foi efetuada uma entrega de bens ou uma prestação de serviços pela qual aquele seja devedor do imposto ou uma entrega de bens referida no artigo 138; 5) O nome e o endereço completo do sujeito passivo e do adquirente ou destinatário; 6) A quantidade e natureza dos bens entregues ou a extensão e natureza dos serviços prestados; 7) A data em que foi efetuada, ou concluída, a entrega de bens ou a prestação de serviços ou a data em que foi efetuado o pagamento por conta, referido nos pontos 4) e 5) do artigo 220, na medida em que essa data esteja determinada e seja diferente da data de emissão da fatura; 8) O valor tributável para cada taxa ou isenção, o preço unitário líquido de IVA, bem como os abatimentos e outros bónus eventuais, se não estiverem incluídos no preço unitário; 9) A taxa do IVA aplicável; 10) O montante do IVA a pagar, salvo em caso de aplicação de um regime especial para o qual a presente Directiva exclua esse tipo de menção; 11) Em caso de isenção, ou quando o adquirente ou o destinatário for devedor do imposto, a referência à disposição aplicável da presente Directiva, ou à disposição nacional correspondente, ou qualquer outra menção indicando que a entrega de bens ou a prestação de serviços beneficia de isenção ou está sujeita a autoliquidação; 12) Em caso de entrega de um meio de transporte novo, efetuada nas condições previstas no n. 1 e na alínea a) do n. 2 do artigo 138, os dados elencados na alínea b) do n. 2 do artigo 2; 13) Em caso de aplicação do regime especial das agências de viagens, a referência ao artigo 306, ou às disposições nacionais correspondentes, ou qualquer outra menção indicando que foi aplicado este regime; 14) Em caso de aplicação de um dos regimes especiais aplicáveis no domínio dos bens em segunda mão, dos objetos de arte e de colecção e das antiguidades, a referência ao artigo 313, 326 ou 333, ou às disposições nacionais correspondentes, ou qualquer outra menção indicando que foi aplicado um destes regimes; 15) Quando o devedor do imposto for um representante fiscal nos termos do artigo 204, o número de identificação para efeitos do IVA desse representante fiscal, referido no artigo 214, acompanhado do respectivo nome completo e endereço. (Tradução livre nossa).

TEIXEIRA, Alexandre Alkmim. *To split or not to split*: o *split payment* como mecanismo de recolhimento de IVA e seus potenciais impactos no Brasil. *Revista Direito Tributário Atual* v. 50, ano 40. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre de 2022. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2139. Acesso em: 25 ago. 2025.

ITÁLIA. Decreto-Legge 17 giugno 2025, n. 84. Disposizioni urgenti in materia fiscale. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 138, 17 giu. 2025. Disponível em: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2025-08-01&atto.codiceRedazionale=25A04376&elenco30giorni=true. Acesso em: 12 nov. 2025.

MARTINEZ, Antonio Lopo. Princípio da simplicidade tributária e tecnologia: fortalecendo o *compliance* e reduzindo litígios. *Revista de Direito Tributário da APET* n. 51. São Paulo, out. 2024/mar. 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Lopo-Martinez/publication/392027419_PRINCIPIO_DA_SIMPLICIDADE_TRIBUTARIA_E_TECNOLOGIA_FORTALECENDO_O_COMPLIANCE_E_REDUZINDO_LITIGIOS/links/6830de62be1b507dce8f49bf/PRINCIPIO-DA-SIMPPLICIDADE-TRIBUTARIA-E-TECNOLOGIA-FORTALECENDO-O-COMPLIANCE-E-REDUZINDO-LITIGIOS.pdf. Acesso em: 22 ago. 2025.

MITRAN, Daniela. European trends in split VAT. *Internal Auditing & Risk Management*, Year XII, n. 4(48), dez. 2017. Disponível em: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=597986. Acesso em: 27 ago. 2025.

COOKE, Lina Braga Santin. A não cumulatividade do IVA dual brasileiro sob a perspectiva do *split payment*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024, p. 549-571.

MITRAN, Daniela. European trends in split VAT. *Internal Auditing & Risk Management*, Year XII, n. 4(48), dez. 2017. Disponível em: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=597986. Acesso em: 27 ago. 2025.

MITRAN, Daniela. European trends in split VAT. *Internal Auditing & Risk Management*, Year XII, n. 4(48), dez. 2017. Disponível em: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=597986. Acesso em: 27 ago. 2025.

CONRADO, Claudia Viana Toval. As dificuldades de implementação do *split payment* na União Europeia e as lições para a introdução do mecanismo no Brasil. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, 2025. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8fe5e5ee-c645-4361-8a69-d0be9d59d2a5/content. Acesso em: 23 ago. 2025.

COOKE, Lina Braga Santin. A não cumulatividade do IVA dual brasileiro sob a perspectiva do *split payment*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024, p. 549-571.

ITÁLIA. Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Dipartimento delle Finanze. *Entrate Tributarie F24*. 25 set. 2018. Disponível em: https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate_tributarie_2018/Entrate-Erariali-F24-SETTEMBRE-2018.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025.

TEIXEIRA, Alexandre Alkmim. *To split or not to split*: o *split payment* como mecanismo de recolhimento de IVA e seus potenciais impactos no Brasil. *Revista Direito Tributário Atual* v. 50, ano 40. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre de 2022. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2139. Acesso em: 25 ago. 2025.

COOKE, Lina Braga Santin. A não cumulatividade do IVA dual brasileiro sob a perspectiva do *split payment*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024, p. 549-571.

MARTINEZ, Antonio Lopo. Princípio da simplicidade tributária e tecnologia: fortalecendo o *compliance* e reduzindo litígios. *Revista de Direito Tributário da APET* n. 51. São Paulo, out. 2024/mar. 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Antonio-Lopo-Martinez/publication/392027419_PRINCIPIO_DA_SIMPLICIDADE_TRIBUTARIA_E_TECNOLOGIA_FORTALECENDO_O_COMPLIANCE_E_REDUZINDO_LITIGIOS/links/6830de62be1b507dce8f49bf/PRINCIPIO-DA-SIMPPLICIDADE-TRIBUTARIA-E-TECNOLOGIA-FORTALECENDO-O-COMPLIANCE-E-REDUZINDO-LITIGIOS.pdf. Acesso em: 22 ago. 2025.

LEXIS. Split payment confirmed until June 30, 2026. LEXIS – Dottori Commercialisti Associati, 3 aug. 2023. Disponível em: https://www.lexis.it/en/split-payment-confirmed-until-june-30-2026/. Acesso em: 28 ago. 2025.

POLÔNIA. *Diário Oficial da República da Polônia*, Varsóvia, 30 dez. 2017. Disponível em: https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/natlex2/files/download/105977/D20172494.pdf. Acesso em: 29 ago. 2025.

CONRADO, Claudia Viana Toval. *As dificuldades de implementação do* split payment *na União Europeia e as lições para a introdução do mecanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, 2025. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8fe5e5ee-c645-4361-8a69-d0be9d59d2a5/content. Acesso em: 23 ago. 2025.

CONRADO, Claudia Viana Toval. *As dificuldades de implementação do* split payment *na União Europeia e as lições para a introdução do mecanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, 2025. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8fe5e5ee-c645-4361-8a69-d0be9d59d2a5/content. Acesso em: 23 ago. 2025.

STOLARSKI, Konrad. Split payment VAT collection mechanisms and their impact on the EU market of payment technologies and services. In: MANAGEMENT INTERNATIONAL CONFERENCE, 29 May – 1 June 2019, Opatija, Croatia. Anais [...]. Disponível em: https://www.hippocampus.si/ISBN/978-961-6832-68-7/4.pdf. Acesso em: 29 ago. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. *Annex to the Proposal for a Council Implementing Decision amending Implementing Decision (EU) 2019/310 authorising Poland to apply a special measure derogating from Article 226 of Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0058. Acesso em: 28 ago. 2025.

COOKE, Lina Braga Santin. A não cumulatividade do IVA dual brasileiro sob a perspectiva do *split payment*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024, p. 549-571.

TEIXEIRA, Alexandre Alkmim. *To split or not to split*: o *split payment* como mecanismo de recolhimento de IVA e seus potenciais impactos no Brasil. *Revista Direito Tributário Atual* v. 50, ano 40. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre de 2022. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2139.

Acesso em: 25 ago. 2025.

MITRAN, Daniela. European trends in split VAT. *Internal Auditing & Risk Management*, Year XII, n. 4(48), dez. 2017. Disponível em: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=597986. Acesso em: 27 ago. 2025.

MITRAN, Daniela. European trends in split VAT. *Internal Auditing & Risk Management*, Year XII, n. 4(48), dez. 2017. Disponível em: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=597986. Acesso em: 27 ago. 2025.

COOKE, Lina Braga Santin. A não cumulatividade do IVA dual brasileiro sob a perspectiva do *split payment*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024, p. 549-571.

CONRADO, Claudia Viana Toval. *As dificuldades de implementação do* split payment *na União Europeia e as lições para a introdução do mecanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, 2025. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8fe5e5ee-c645-4361-8a69-d0be9d59d2a5/content. Acesso em: 23 ago. 2025.

COOKE, Lina Braga Santin. A não cumulatividade do IVA dual brasileiro sob a perspectiva do *split payment*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024, p. 549-571.

MITRAN, Daniela. European trends in split VAT. *Internal Auditing & Risk Management*, Year XII, n. 4(48), dez. 2017. Disponível em: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=597986. Acesso em: 27 ago. 2025.

POLISH ECONOMIC INSTITUTE. *Reducing the VAT gap*: lessons from Poland. Warsaw, fev. 2019. Disponível em: https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/12/Raport-LUKA-VAT-EN.pdf. Acesso em: 23 ago. 2025.

CONRADO, Claudia Viana Toval. *As dificuldades de implementação do* split payment *na União Europeia e as lições para a introdução do mecanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, 2025. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8fe5e5ee-c645-4361-8a69-d0be9d59d2a5/content. Acesso em: 23 ago. 2025.

NERIS, Leandro Mendes. Tributação e inteligência artificial: a aplicação do *split payment* no Brasil sob a ótica da reforma tributária. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana* v. 22, n. 10. Curitiba, 2024, p. 1-14. Disponível em: https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/7526/4688. Acesso em: 29 ago. 2025.

KPMG. *Poland*: EU Council approves extension of split payment mechanism. Extension approved until February 28, 2028. KPMG, 23 jan. 2025. Disponível em: https://kpmg.com/us/en/taxnewsflash/news/2025/01/tnf-poland-eu-council-approves-extension-of-split-payment-mechanism.html. Acesso em: 30 ago. 2025.

MITRAN, Daniela. European trends in split VAT. *Internal Auditing & Risk Management*, Year XII, n. 4(48),

dez. 2017. Disponível em: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=597986. Acesso em: 27 ago. 2025.

TARHOVA, Ekaterina. VAT split payment – a tricky matter of aiming at the best design and combination. *Financial Law Review* v. 21, n. 1, 2021. Disponível em: https://ejournals.eu/en/journal_article_files/full_text/018ecede-f098-71f3-b94f-8e276e752b25/download. Acesso em: 30 ago. 2025.

COOKE, Lina Braga Santin. A não cumulatividade do IVA dual brasileiro sob a perspectiva do *split payment*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024, p. 549-571.

CONRADO, Claudia Viana Toval. *As dificuldades de implementação do* split payment *na União Europeia e as lições para a introdução do mecanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, 2025. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8fe5e5ee-c645-4361-8a69-d0be9d59d2a5/content. Acesso em: 23 ago. 2025.

MENEZES, Farley Soares. As inconveniências do *split payment*: a nova modalidade de recolhimento do IBS e da CBS. *Revista Caderno Virtual*, [S.l.], v. 1, n. 59, 2024, p. 1-21. Disponível em: https://www.portaldeperiodico.

COOKE, Lina Braga Santin. A não cumulatividade do IVA dual brasileiro sob a perspectiva do *split payment*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024, p. 549-571.

Ou seja, não prevê a restituição financeira.

TEIXEIRA, Alexandre Alkmim. *To split or not to split*: o *split payment* como mecanismo de recolhimento de IVA e seus potenciais impactos no Brasil. *Revista Direito Tributário Atual* v. 50, ano 40. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre de 2022. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2139. Acesso em: 25 ago. 2025.

MITRAN, Daniela. European trends in split VAT. *Internal Auditing & Risk Management*, Year XII, n. 4(48), dez. 2017. Disponível em: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=597986. Acesso em: 27 ago. 2025.

MITRAN, Daniela. European trends in split VAT. *Internal Auditing & Risk Management*, Year XII, n. 4(48), dez. 2017. Disponível em: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=597986. Acesso em: 27 ago. 2025.

MITRAN, Daniela. European trends in split VAT. *Internal Auditing & Risk Management*, Year XII, n. 4(48), dez. 2017. Disponível em: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=597986. Acesso em: 27 ago. 2025.

COOKE, Lina Braga Santin. A não cumulatividade do IVA dual brasileiro sob a perspectiva do *split payment*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024, p. 549-571.

TARHOVA, Ekaterina. VAT split payment – a tricky matter of aiming at the best design and combination. *Financial Law Review* v. 21, n. 1, 2021. Disponível em: https://ejournals.eu/en/journal_article_files/full_text/018ecede-f098-71f3-b94f-8e276e752b25/download. Acesso em: 30 ago. 2025.

MITRAN, Daniela. European trends in split VAT. *Internal Auditing & Risk Management*, Year XII, n. 4(48), dez. 2017. Disponível em: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=597986. Acesso em: 27 ago. 2025.

CONRADO, Claudia Viana Toval. *As dificuldades de implementação do* split payment *na União Europeia e as lições para a introdução do mecanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, 2025. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8fe5e5ee-c645-4361-8a69-d0be9d59d2a5/content. Acesso em: 23 ago. 2025.

MANFRON, Bruno Werner. *Split payment*: contribuições da experiência internacional. *Consultor Jurídico*, 17 jul. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-jul-17/split-payment-contribuicoes-da-experiencia-internacional/. Acesso em: 25 ago. 2025.

TARHOVA, Ekaterina. VAT split payment – a tricky matter of aiming at the best design and combination. *Financial Law Review* v. 21, n. 1, 2021. Disponível em: https://ejournals.eu/en/journal_article_files/full_text/018ecede-f098-71f3-b94f-8e276e752b25/download. Acesso em: 30 ago. 2025.

TARHOVA, Ekaterina. VAT split payment – a tricky matter of aiming at the best design and combination. *Financial Law Review* v. 21, n. 1, 2021. Disponível em: https://ejournals.eu/en/journal_article_files/full_text/018ecede-f098-71f3-b94f-8e276e752b25/download. Acesso em: 30 ago. 2025.

MITRAN, Daniela. European trends in split VAT. *Internal Auditing & Risk Management*, Year XII, n. 4(48), dez. 2017. Disponível em: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=597986. Acesso em: 27 ago. 2025.

TEIXEIRA, Alexandre Alkmim. *To split or not to split*: o *split payment* como mecanismo de recolhimento de IVA e seus potenciais impactos no Brasil. *Revista Direito Tributário Atual* v. 50, ano 40. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre de 2022. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2139. Acesso em: 25 ago. 2025.

MANFRON, Bruno Werner. *Split payment*: contribuições da experiência internacional. *Consultor Jurídico*, 17 jul. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-jul-17/split-payment-contribuicoes-da-experiencia-internacional/. Acesso em: 25 ago. 2025.

MITRAN, Daniela. European trends in split VAT. *Internal Auditing & Risk Management*, Year XII, n. 4(48), dez. 2017. Disponível em: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=597986. Acesso em: 27 ago. 2025.

RANI, Priya; BHARAT, Grant Thornton. India – goods & services tax. In: INTERNATIONAL BUREAU OF FISCAL DOCUMENTATION (IBFD). *Tax guides*. Amsterdã: International Bureau of Fiscal Documentation, 2025.

A expressão *Goods and Services Tax* pode ser traduzida como Imposto sobre Bens e Serviços.

NAYYAR, Anand; SINGH, Inderpal. A comprehensive analysis of goods and services tax (GST) in India. *Indian Journal of Finance* v. 12, n. 2, 2018, p. 57-71. Disponível em: https://indianjournalofcapitalmarkets.com/index.php/IJF/article/view/121377. Acesso em: 26 out. 2025.

Nayyar e Singh (2018) citam outros aspectos relacionados à complexidade do sistema tributário indiano antes da adoção do GST, em substituição aos tributos indiretos vigentes. Entre os fatores pode ser destacada a existência de 15 impostos diferentes, exigidos com alíquotas distintas e por mais de um ente federativo sobre o mesmo evento econômico ("ocorrência do fato gerador").

RANI, Priya; BHARAT, Grant Thornton. India – goods & services tax. In: INTERNATIONAL BUREAU OF FISCAL DOCUMENTATION (IBFD). *Tax guides*. Amsterdã: International Bureau of Fiscal Documentation, 2025.

Regras e notificações são exemplos de atos infralegais, emitidos por autoridades competentes, tanto do Governo Central Indiano quanto dos Estados que compõem a federação.

RANI, Priya; BHARAT, Grant Thornton. India – goods & services tax. In: INTERNATIONAL BUREAU OF FISCAL DOCUMENTATION (IBFD). *Tax guides*. Amsterdã: International Bureau of Fiscal Documentation, 2025.

ÍNDIA. *Central Goods and Services Tax Act*, 2017 (No. 12 of 2017). Nova Délhi: Government of India, Ministry of Finance, Department of Revenue, 12 abr. 2017. Seção 51 – Tax Deduction at Source. Disponível em: https://www.cbic.gov.in/resources//htdocs-cbec/gst/cgst-act.pdf. Acesso em: 10 nov. 2025.

RANI, Priya; BHARAT, Grant Thornton. India – goods & services tax. In: INTERNATIONAL BUREAU OF FISCAL DOCUMENTATION (IBFD). *Tax guides*. Amsterdã: International Bureau of Fiscal Documentation, 2025.

Informação baseada em comentários públicos realizados por integrantes da equipe da Receita Federal do Brasil, responsáveis pela implementação da Reforma Tributária, durante eventos técnicos e institucionais sobre o tema.

Importa destacar que a presente análise sobre os aspectos tecnológicos dos sistemas não tem caráter técnico ou científico. As observações aqui trazidas partem de uma perspectiva baseada no senso comum, com o objetivo de oferecer uma visão geral e acessível sobre a estrutura e a funcionalidade desses mecanismos.

CANADÁ. *Excise Tax Act* (R.S.C., 1985, c. E-15). Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-15/. Acesso em: 17 out. 2025.

CANADÁ. *Income Tax Act* (R.S.C., 1985). Section 247. Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-3.3/. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 132*, de 20 de dezembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar n. 214*, de 16 de janeiro de 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 nov. 2025.

CANADÁ. Suprema Corte do Canadá. *MacDonald v. Canada*, 2020 SCC 6, [2020]. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/18199/index.do. Acesso em: 20 out. 2025.

CANADÁ. Suprema Corte do Canadá. *MacDonald v. Canada*, 2020 SCC 6, [2020]. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/18199/index.do. Acesso em: 20 out. 2025.

CANADÁ. Suprema Corte do Canadá. *MacDonald v. Canada*, 2020 SCC 6, [2020]. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/18199/index.do. Acesso em: 20 out. 2025.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Canada v. Loblaw Financial Holdings Inc.*, 2021 SCC 51, [2021] 3 S.C.R. 687. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/19096/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Canada v. Loblaw Financial Holdings Inc.*, 2021 SCC 51, [2021] 3 S.C.R. 687. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/19096/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Canada (Attorney General) v. Collins Family Trust*, 2022 SCC 26, [2022] 1 S.C.R. 747. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/19423/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025.

CANADÁ. *Tax Court of Canada. Sommerer v. The Queen*, 2011 TCC 212. Disponível em: https://www.itpa.org/wp-content/uploads/2012/01/sommerer.pdf. Acesso em: 17 nov. 2025.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Fairmont Hotels Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2016 SCC 56, [2016] 2 S.C.R. 720. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/16281/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Canada v. Alta Energy Luxembourg S.A.R.L.*, 2021 SCC 49, [2021] 3 S.C.R. 590. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/19089/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025. CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Deans Knight Income Corp. v. Canada*, 2023 SCC 16. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/19939/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025.

CANADÁ; LUXEMBURGO. *Convention between the Government of Canada and the Government of the Grand*

Duchy of Luxembourg for the Avoidance of Double Taxation and the Prevention of Fiscal Evasion with Respect to Taxes on Income and on Capital. Disponível em: https://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?id=103320&Lang=eng. Acesso em: 17 nov. 2025.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/2288/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025. CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Canada v. Alta Energy Luxembourg S.A.R.L.*, 2021 SCC 49, [2021] 3 S.C.R. 590. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/19089/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Deans Knight Income Corp. v. Canada*, 2023 SCC 16. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/19939/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Deans Knight Income Corp. v. Canada*, 2023 SCC 16. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/19939/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Canada v. Loblaw Financial Holdings Inc.*, 2021 SCC 51, [2021] 3 S.C.R. 687. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/19096/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025.

CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Canada v. Alta Energy Luxembourg S.A.R.L.*, 2021 SCC 49, [2021] 3 S.C.R. 590. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/19089/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025. CANADÁ. Supreme Court of Canada. *Deans Knight Income Corp. v. Canada*, 2023 SCC 16. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/19939/index.do. Acesso em: 17 nov. 2025.

Desde Adam Smith, em sua obra *A riqueza das nações*, a economia preocupa-se com as externalidades da tributação no comportamento dos agentes econômicos, isto é, com os efeitos indiretos da tributação na economia. Compreendia-se, desde a obra de Smith, que tributos não são neutros e afetam escolhas econômicas (SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 411).

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. IVA-Dual: pode a lei dispor livremente sobre o que são bens destinados ao uso ou ao consumo pessoal(is)? *Revista Direito Tributário Atual* v. 56. São Paulo: IBDT, 2024, p. 318.

SOUZA, Igor Nascimento de; COUTINHO NETO, Francisco Leocádio Ribeiro. IVA Dual: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024, p. 527.

LUNARDELLI, Pedro Guilherme Accorsi; DONIAK JR., Jimir; RUIZ, Isabela Garcia Funaro. IVA Dual: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 776.

NAVARRO, Carlos Eduardo de Arruda; BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. Não cumulatividade do IBS/CBS conforme a EC n. 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 305.

FAJERSZTAJN, Bruno; FERNANDES, Fabiana Carsoni; ENGEL, Marcos. Limitações à não cumulatividade e à neutralidade no sistema tributário atual. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 222.

COELHO, Isaias. Neutralidade e não cumulatividade do IVA – IBS /CBS. *Blog do IBRE*, 21 jul. 2023. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/ neutralidade-e-nao-cumulatividade-do-iva-ibs-cbs. Acesso em: 20 out. 2025.

FERRAGUT, Maria Rita; MELLO, Beatriz Almada Nobre de. IVA Dual e o princípio da neutralidade: superação da cumulatividade e correção das distorções econômicas. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 616.

BIAR, Tatiana. O conceito de uso e consumo pessoal para fins de apuração do IBS e da CBS. *Vozes femininas da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 561.

CARDOSO, Alessandro Mendes; SOUZA, Monique Araújo Malaquias. Comentários à tributação dos bens de uso e consumo no PLP n. 68/2023: avanços e incertezas sobre a não cumulatividade. *Estudos e reflexões sobre a Reforma Tributária*. Editora D'Plácido, 2024, p. 20.

BARRETO, Paulo Ayres; KOURY, Paulo Arthur Cavalcante. Não cumulatividade do IBS e da CBS na

Emenda Constitucional 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 744.

BARRETO, Paulo Ayres; KOURY, Paulo Arthur Cavalcante. Não cumulatividade do IBS e da CBS na Emenda Constitucional 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 744.

ÁVILA, Alexandre Rossato da Silva. IVA Dual: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 112.

DANIEL NETO, Carlos Augusto. IVA Dual: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 298.

PINTO, Alexandre Evaristo. IVA Dual: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IVA Dual*: não cumulatividade posta na EC n. 132/2023. São Paulo: MP, 2024. (Série APET; 5), p. 99.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. IVA-Dual: pode a lei dispor livremente sobre o que são bens destinados ao uso ou ao consumo pessoal(is)? *Revista Direito Tributário Atual* v. 56. São Paulo: IBDT, 2024, p. 317.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. IVA-Dual: pode a lei dispor livremente sobre o que são bens destinados ao uso ou ao consumo pessoal(is)? *Revista Direito Tributário Atual* v. 56. São Paulo: IBDT, 2024, p. 323.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. IVA-Dual: pode a lei dispor livremente sobre o que são bens destinados ao uso ou ao consumo pessoal(is)? *Revista Direito Tributário Atual* v. 56. São Paulo: IBDT, 2024, p. 324.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. IVA-Dual: pode a lei dispor livremente sobre o que são bens destinados ao uso ou ao consumo pessoal(is)? *Revista Direito Tributário Atual* v. 56. São Paulo: IBDT, 2024, p. 318.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 36. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 337-354.

Considerando a classificação dos regulamentos em independentes, delegados, de necessidade e executivos, oriunda da doutrina italiana.

COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário*: Constituição e Código Tributário Nacional. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 52.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 36. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo:

JusPodivm, 2025, p. 337-354.

KOURY, Paulo Arthur Cavalcante. *Competência regulamentar em matéria tributária*: funções e limites dos decretos, instruções normativas e outros atos regulamentares. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

Seção 169 da Excise Tax Act. Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-15/.

Seção 141.01 da Excise Tax Act.

Andrei 95 Holdings Ltd. v. The Queen – 2015 TCC 224 – 2015-10-23, Ontario Inc. v. The King – 2024 TCC 110 – 2024-08-20, Saha v. The King – 2025 TCC 118 – 2025-08-26, Calistar Construction Services Ltd. v. The Queen – 2004 TCC 451 – 2004-06-28.

Disponível em: https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/15689.

MOREIRA, André Mendes. *Neutralidade, valor acrescido e tributação*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 53-54.

"Artigo 1

1. A presente directiva estabelece o sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (IVA).

2. O princípio do sistema comum do IVA consiste em aplicar aos bens e serviços um imposto geral sobre o consumo exactamente proporcional ao preço dos bens e serviços, seja qual for o número de operações ocorridas no processo de produção e de distribuição anterior ao estádio de tributação.

Em cada operação, o IVA, calculado sobre o preço do bem ou serviço à taxa aplicável ao referido bem ou serviço, é exigível, com prévia dedução do montante do imposto que tenha incidido directamente sobre o custo dos diversos elementos constitutivos do preço.

O sistema comum do IVA é aplicável até ao estádio do comércio a retalho, inclusive."

MOREIRA, André Mendes. O direito ao crédito no IVA europeu: apontamentos sobre o princípio da neutralidade tributária. *Revista Direito Tributário Atual* v. 42. São Paulo: IBDT, 2019, p. 47-66.

MOREIRA, André Mendes. O direito ao crédito no IVA europeu: apontamentos sobre o princípio da neutralidade tributária. *Revista Direito Tributário Atual* v. 42. São Paulo: IBDT, 2019, p. 47-66.

Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj?locale=pt. Acesso em: 23 out. 2025.

Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006069577/. Acesso em: 23 out. 2025.

Disponível em: https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/1182-PGP.html/identifiant=BOI-TVA-DED-30- 10-20151007. Acesso em: 23 out. 2025.

Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006069569/. Acesso em: 23 out. 2025.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Forense, 2008, p. 544.

FERNANDES, Fabiana Carsoni. A não cumulatividade do IBS e da CBS e o impedimento à dedução de créditos sobre aquisições de bens e serviços de uso ou consumo pessoal: o que esperar? Uma análise à luz da experiência do IVA de Portugal e do IVA da Espanha. *Revista Direito Tributário Atual* v. 58. São Paulo: IBDT, 2024, p. 367.

FERNANDES, Fabiana Carsoni. A não cumulatividade do IBS e da CBS e o impedimento à dedução de créditos sobre aquisições de bens e serviços de uso ou consumo pessoal: o que esperar? Uma análise à luz da experiência do IVA de Portugal e do IVA da Espanha. *Revista Direito Tributário Atual* v. 58. São Paulo: IBDT, 2024, p. 370.

FERNANDES, Fabiana Carsoni. A não cumulatividade do IBS e da CBS e o impedimento à dedução de créditos sobre aquisições de bens e serviços de uso ou consumo pessoal: o que esperar? Uma análise à luz da experiência do IVA de Portugal e do IVA da Espanha. *Revista Direito Tributário Atual* v. 58. São Paulo: IBDT, 2024, p. 379.

FERNANDES, Fabiana Carsoni. A não cumulatividade do IBS e da CBS e o impedimento à dedução de créditos sobre aquisições de bens e serviços de uso ou consumo pessoal: o que esperar? Uma análise à luz da experiência do IVA de Portugal e do IVA da Espanha. *Revista Direito Tributário Atual* v. 58. São Paulo: IBDT, 2024, p. 362-388.

TAIT, Alan A. *Value-Added Tax* – international practice and problems. International Monetary Fund – IMF: Washington, D.C., 1988, p. 80. DE LA FERIA, Rita; KREVER, Richard. Ending VAT exemptions: towards a post-modern VAT. *VAT exemptions*: consequences and design alternatives. The Hague: Kluwer Law International, 2013, 2013.

SCHENK, Alan; ZEE, Howell. 5 financial services and the Value-Added Tax. *Taxing the Financial Sector*. International Monetary Fund, 2004, p. 61-62.

KERRIGAN, Arthur. The elusiveness of neutrality – why is it so difficult to apply VAT to financial services? *International VAT Monitor* v. 21, n. 2, 2010, p. 103-112, p. 2.

Em tradução livre: Diretiva 67 relativa à harmonização da legislação dos Estados-membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios.

COSTA, Alcides Jorge. *ICM na Constituição e na lei complementar*. São Paulo: Resenha Tributária, 1979, p. 17.

SCHENK, Alan; ZEE, Howell. Financial services and the Value-Added Tax. In: ZEE, Howell (ed.). *Taxing the Financial Sector*. International Monetary Fund, 2004.

MELLO, Helio de. A tributação de serviços financeiros pelo IVA no Direito Comparado, na literatura e na reforma da tributação do consumo brasileira. *Revista Tributária e de Finanças Públicas* v. 159, 2024, p. 59-86.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processo C-2/95, Sparekassernes Datacenter (SDC) v. Skatteministeriet. Acórdão de 5 de junho de 1997.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processo C-5/17, HMRC v. DPAS Ltd. Acórdão de 21 de fevereiro de 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processo C-169/04, Abbey National plc v. Commissioners of Customs & Excise. Acórdão de 4 de maio de 2006.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processo C-40/15, Aspiro SA v. Ministre des Finances et des Comptes publics. Acórdão de 29 de setembro de 2015.

SCHENK, Alan; ZEE, Howell. Financial services and the Value-Added Tax. In: ZEE, Howell (ed.). *Taxing the Financial Sector*. International Monetary Fund, 2004, p. 908.

ÁFRICA DO SUL. Commission of Inquiry. *[Relatório da Comissão Margo] Report of the Commission of Inquiry into the Tax Structure of the Republic of South Africa*. Pretoria, 1986.

Transcreva-se a motivação legal apresentada: "[…], most of the financial services that previously were exempt from VAT, will now be taxable at the standard rate (14%) as from 1 October 1996 (except where the zero rate applies). These changes, which were recommended in the report issued by the Katz Commission, are that all fee-based financial services, including those in respect of life insurance and superannuation funds, should be brought into the VAT net. As a result of these amendments all services for which any fee, consideration or similar charge is payable will be subject to VAT from 1 October 1996. This does not include any discounting costs or interest. A bank statement will, therefore, reflect that VAT

is levied on most bank service charges, including the issue of new cheque books, ATM charges or fees for bank guaranteed cheques, but excluding interest on loans, overdrafts, etc. The VAT on these costs will qualify as input tax in the hands of a vendor if the service was acquired in the course or furtherance of the enterprise. The items subject to VAT will normally be indicated by means of an asterisk or some other means enabling vendors to identify their input tax, and may be claimed when a bank statement is issued (this applies to both vendors who are on the invoice and payments basis)."

VAN BREDERODE, Robert F.; KREVER, Richard. Theories of consumption and the consequences of partial taxation of financial services. *VAT and financial services*: comparative law and economic perspectives, 2017, p. 8.

SCHENK, Alan; ZEE, Howell. Financial services and the Value-Added Tax. *Taxing the Financial Sector*. International Monetary Fund, 2004, p. 66-67.

DE LA FERIA, Rita; WALPOLE, Michael. Options for taxing financial supplies in value added tax: EU VAT and Australian GST models compared. *International and Comparative Law Quarterly* v. 58, n. 4, out. 2009, p. 897-932, p. 905-912.

NÆSS-SCHMIDT, Helge Sigurd; HEEBØLL, Christian; LUND, Christian. Why and how to apply a Value Added Tax on financial services. Copenhagen Economics, 2016, p. 8-12.

Cf., por exemplo, REsp n. 1.111.234/PR; AREsp n. 2.784.030/SP e REsp n. 1.893.596/SP.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. São Paulo: Atlas, 2013.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *Direito tributário brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2018.

TÔRRES, Heleno Taveira. Reforma Tributária e tributação de serviços financeiros. *Revista Direito Tributário Atual* v. 49. São Paulo: IBDT, 2023, p. 143-145.

BARRETO, Paulo Ayres. *Tributação da receita bruta*: PIS e Cofins. São Paulo: Noeses, 2012, p. 15.

Mencione-se Israel, que tributa tais serviços pelo método da adição; e Argentina, que os tributa pelos juros brutos, sem dedução dos custos de captação (SCHENK, Alan; ZEE, Howell. Financial services and the Value-Added Tax. In: ZEE, Howell (ed.). *Taxing the Financial Sector*. International Monetary Fund, 2004, p. 68-69).

MELLO, Helio de. A tributação de serviços financeiros pelo IVA no Direito Comparado, na literatura e na reforma da tributação do consumo brasileira. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; LUZES, Cristiano Araújo (org.). *Reforma Tributária do consumo* – tributação dos serviços financeiros – IBS/CBS – LC 214. 1. ed. São Paulo: MP, 2025.

Sobre a falta de justificação para discriminação de alíquotas na tributação do consumo, cf. MELLO, Helio de. Entre a regra de Ramsey e a seletividade: uma defesa da alíquota única na tributação do consumo. *Revista Tributária e de Finanças Públicas* v. 159, 2023, p. 59-95.

ANDRADE, Leonardo Aguirra de. Fundamentos e impactos da adoção do princípio do destino na tributação do consumo no Brasil. In: OLIVEIRA, Ricardo Mariz de; ZILVETI, Fernando Aurelio; MOSQUERA, Roberto Quiroga; PURETZ, Tadeu. *Direito tributário*: estudos em homenagem ao Professor Luís Eduardo Schoueri. São Paulo: IBDT, 2023, p. 423-444.

Constituição Federal de 1988. "Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 1º O imposto previsto no *caput* será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte:

[...]

VII – será cobrado pelo somatório das alíquotas do Estado e do Município de *destino da operação*;

[...]

§ 4º Para fins de distribuição do produto da arrecadação do imposto, o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços:

[...]

II – distribuirá o produto da arrecadação do imposto, deduzida a retenção de que trata o inciso I deste parágrafo, ao ente *federativo de destino das operações* que não tenham gerado creditamento.

§ 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;"

OECD. International VAT/GST Guidelines. Paris: OECD Publishing, 2017, p. 37. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/9789264271401-em. Acesso em: 17 out. 2025.

ALARIE; Benjamin; BIRD, Richard M. *Chapter 3*: Canada, p. 1.

"53 Bills for appropriating any Part of the Public Revenue, or for imposing any Tax or Impost, shall originate in the House of Commons".

"91 It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say, […] 3. The raising of Money by any Mode or System of Taxation."

“92 In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say, […] Direct Taxation within the Province in order to the raising of a Revenue for Provincial Purposes”.

“Taxation of resources

(4) In each province, the legislature may make laws in relation to the raising of money by any mode or system of taxation in respect of

(a) non-renewable natural resources and forestry resources in the province and the primary production therefrom, and

(b) sites and facilities in the province for the generation of electrical energy and the production therefrom,

whether or not such production is exported in whole or in part from the province, but such laws may not authorize or provide for taxation that differentiates between production exported to another part of Canada and production not exported from the province.”

“Continuance of Customs and Excise Laws

122 The Customs and Excise Laws of each Province shall, subject to the Provisions of this Act, continue in force until altered by the Parliament of Canada.”

Disponível em: https://decision.tcc-cci.gc.ca/tcc-cci/decisions/en/item/27787/index.do?q=destine+principle+gst.

“[31] According to paragraph 142(1)(a) of the Act, tangible personal property supplied by way of sale is deemed to be supplied in Canada if it is ‘delivered’ [livré] or ‘made available’ to the recipient in Canada. It should be noted from the outset that the enactment refers to ‘livraison’, not ‘délivrance’, of property in Canada. As for the expressions ‘delivered’ and ‘made available’, it is not necessary to refer to the rules, principles or concepts of Quebec civil law to ascertain their meaning. Since it is not necessary to refer to the Civil Code of Québec,[6] section 8.1 of the Interpretation Act is of no assistance here.

[32] The issue that the Court must rule on is whether goods that GLS sold to American consumers were delivered [livrés] to these consumers, or, at least, made available to them. The evidence clearly shows that GLS transferred possession of the off-road vehicles to those consumers in Canada after transferring the title of ownership to them. In addition, GLS clearly made the off-road vehicles available to the consumers in Canada. Consequently, as far as the all-terrain vehicles were concerned, the American consumers could have decided not to transport them to the United States and to use them on land that they owned or leased in Canada.”

HALL, Karen. The harmonized sales tax revenue allocation formula. Disponível em: https://publications.gc.ca/site/eng/9.851799/publication.html. Acesso em: 26 out. 2025.

BIRD, Richard M. The GST/HST: creating a integrated sales tax in a Federal Country. Ottawa: Statistics Canada, 1999. Disponível em: https://publications.gc.ca/site/eng/9.851799/publication.html. Acesso em: 26 out. 2025.

Constituição Mexicana. “Art. 43. Las partes integrantes de la Federación, son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

Art. 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”

ARMENTA, María del Ángel Molina. El sistema de acreditamento del IVA em 1980: um acercamento para entender las problemáticas económicas y políticas de la administración fiscal em Mexico. *Iuris Tantum* v. *35*(33), 2021, p. 125-155. Tradução livre. Disponível em: https://revistas.anahuac.mx/index.php/iuristantum/article/view/1076/979. Acesso em: 30 set. 2025.

MOYA, Marcela Astudillo. La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos. Problemas del desarrollo, *JSTOR* v. 36, n. 141, 2005, p. 205-12. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/43838352. Acesso em: 30 set. 2025.

The Origin and Destination Principles as Alternative Approaches towards VAT Allocation – IBFD (ch4).

No âmbito da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, autoridades governamentais alemãs, com o apoio da Itália, recomendaram a adoção do princípio da origem para a tributação das vendas, considerando-o uma “tarefa essencial de harmonização”. No entanto, outros Estados-membros preferiam manter o princípio do destino. A trajetória europeia ilustra esse embate entre origem e destino. O Tratado de Roma, de 1957, não forneceu diretrizes taxativas quanto à forma de alocação da receita do IVA, mas o desenvolvimento do mercado comum europeu impulsionou a necessidade de mecanismos uniformes. O objetivo político inicial, consagrado no art. 402 da Diretiva IVA, era caminhar para um sistema fundado no princípio da origem. Contudo, a intensificação de fraudes, notadamente a fraude carrossel intracomunitária (MTIC fraud), levou a Comissão, em 2011, a abandonar essa meta e reforçar o destino como parâmetro normativo.

COOKE, Lina Braga Santin. A unificação da tributação sobre o consumo: a experiência internacional e os desafios do modelo IVA no federalismo. *Revista de Direito Tributário da APET* n. 49. São Paulo, out. 2023/mar. 2024, p. 395-416.

The Origin and Destination Principles as Alternative Approaches towards VAT Allocation – IBFD (ch3).pdf.

COOKE, Lina Braga Santin. A unificação da tributação sobre o consumo: a experiência internacional e os desafios do modelo IVA no federalismo. *Revista de Direito Tributário da APET* n. 49. São Paulo, out. 2023/mar. 2024, p. 395-416.

OECD (2017). International VAT/GST Guidelines. Paris: OECD Publishing. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/9789264271401-e, p. 37.

OECD (2017). International VAT/GST Guidelines. Paris: OECD Publishing. Disponível em: http://dx.do

i.org/10.1787/9789264271401-e, p. 39.

The Origin and Destination Principles as Alternative Approaches towards VAT Allocation – IBFD (ch4).

ZOPPELLO, Ivone Parente Teixeira. *Tributação do consumo de serviços digitais* – aspecto espacial e Emenda Constitucional 132. 2025. 208 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025.

The Origin and Destination Principles as Alternative Approaches towards VAT Allocation – IBFD (ch4).

COOKE, Lina Braga Santin. A unificação da tributação sobre o consumo: a experiência internacional e os desafios do modelo IVA no federalismo. *Revista de Direito Tributário da APET* n. 49. São Paulo, out. 2023/mar. 2024, p. 395-416.

CNOSSEN, Sijbren. *Modernizing VATs in Africa*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

The Origin and Destination Principles as Alternative Approaches towards VAT Allocation – IBFD (ch4).

NEUMARK COMMITTEE. *Report of the Fiscal and Financial Committee on Tax Harmonization*. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD), 1963.

The Origin and Destination Principles as Alternative Approaches towards VAT Allocation – IBFD (ch4).

LEMOS, Victor Emmanuel Espíndola. *A Reforma Tributária da EC 132/23 e seus impactos no federalismo fiscal*: análise da compatibilidade da unificação tributária com a cláusula pétrea do pacto federativo. 2024.Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2024.

FLÁVIO, Paola dos Santos. *Reforma Tributária e federalismo fiscal*: uma nova conceituação dos efeitos da mudança do critério de origem e destino. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024.

SENYK, Mariya. *The origin and destination principles as alternative approaches towards VAT allocation*: analysis in the WTO, the OECD and the EU legal frameworks. Amsterdam: IBFD, 2020. (Books IBFD)

THE ORIGIN AND DESTINATION PRINCIPLES AS ALTERNATIVE APPROACHES TOWARDS VAT ALLOCATION (CH5).

BIRD, Richard M. Decentralizing value added taxes in federations and common markets. *Bulletin for International Taxation* v. 67, n. 12, nov. 2013, apud COOKE, Lina Braga Santin. A unificação da tributação sobre o consumo: a experiência internacional e os desafios do modelo IVA no federalismo. *Revista de Direito Tributário da APET* n. 49. São Paulo, out. 2023/mar. 2024, p. 409-410. A autora utiliza a tese de Bird para demonstrar que, diferentemente do Canadá, onde o governo central e a coordenação intergovernamental (como o HST) garantem a neutralidade e a eficiência na partilha de receitas, o modelo da União Europeia é fragilizado pela ausência de um órgão supranacional com poder de gestão sobre a arrecadação.

AIRES, L. Direito à dedução do IVA de documentos retificativos: o acórdão Biosafe. *Revista Eletrónica de*

Fiscalidade da AFP, 1(2), 1-19, 2019.

THE ORIGIN AND DESTINATION PRINCIPLES AS ALTERNATIVE APPROACHES TOWARDS VAT ALLOCATION (CH5).

Processo C-270/09, Macdonald Resorts Limited, de 14 de fevereiro de 2009.

Processo C-37/08, RCI Europe, de 28 de fevereiro de 2008.

Processo C-166/05, Rudi Heger GmbH, de 2 de fevereiro de 2005.

GALLARDO, Francisco Javier Sánchez. IVA e neutralidade na União Europeia. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de et al. (coord.). *Reforma Tributária e neutralidade do IVA*. São Paulo: Max Limonad, 2024.

AIRES, L. Direito à dedução do IVA de documentos retificativos: o acórdão Biosafe. *Revista Eletrónica de Fiscalidade da AFP*, 1(2), 2019, 1-19.

NETO, J. *A reforma da tributação indireta no Brasil*: baseada nos sistemas europeu do IVA e canadiano [Tese de Mestrado, Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, Lisboa], 2018.

V. Diretiva (UE) 2017/2455 do Conselho, de 5 de dezembro de 2017, e da Diretiva (UE) 2019/1955 do Conselho de 21 de novembro de 2019.

ELKINS, David. A critical reassessment of the role of neutrality in international taxation. *Northwestern Journal of International Law & Business* v. 40, Issue 1, 2019.

GALLARDO, Francisco Javier Sánchez. IVA e neutralidade na União Europeia. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de et al. (coord.). *Reforma Tributária e neutralidade do IVA*. São Paulo: Max Limonad, 2024.

THE ORIGIN AND DESTINATION PRINCIPLES AS ALTERNATIVE APPROACHES TOWARDS VAT ALLOCATION (CH5).

Uma crítica recorrente é a de que o princípio do destino, ao ser erigido como padrão normativo, não possui a densidade jurídica suficiente para ser considerado um princípio de direito tributário em sentido estrito (SENYK, 2020). Para alguns doutrinadores, trata-se mais de um critério de conexão (SILVA, 2018) ou de uma diretriz de alocação de jurisdição (BARENTS, 1980) do que de um verdadeiro princípio. V. SENYK, Mariya. *The origin and destination principles as alternative approaches towards VAT allocation*: analysis in the WTO, the OECD and the EU legal frameworks. Amsterdam: IBFD, 2020. SILVA, Paulo Roberto Coimbra. *Obrigação tributária*: fundamentos e aplicações práticas. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. v. 1. BARENTS, René. The prohibition of fiscal discrimination in article 95 of the EEC treaty. *Common Market Law Review* v. 17, 1980.

COOKE, Lina Braga Santin. A unificação da tributação sobre o consumo: a experiência internacional e os desafios do modelo IVA no federalismo. *Revista de Direito Tributário da APET* n. 49. São Paulo, out. 2023/mar. 2024, p. 395-416. SÁNCHEZ GALLARDO, Francisco Javier. IVA e neutralidade na União Europeia. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de; COELHO, Isaías; et al. (coord.). *Reforma Tributária e neutralidade do IVA*. São Paulo: Max Limonad, 2023, p. 27-66.

SENYK, Mariya. *The origin and destination principles as alternative approaches towards VAT allocation*: analysis in the WTO, the OECD and the EU legal frameworks. Amsterdam: IBFD, 2020. REIS, Margarida. O direito à dedução no Imposto sobre o Valor Acrescentado: jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. *Julgar* n. 15. Coimbra, 2011, p. 129-149.

Comissão Europeia (2016). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu relativa a um plano de ação sobre o IVA Rumo a um espaço único do IVA na UE – Chegou o momento de decidir (COM(2016) 148 final).

Comissão Europeia (2010). Livro Verde: sobre o futuro do IVA. Rumo a um sistema de IVA mais simples, mais sólido e eficaz (Publicação COM (2010) 695 final). [Em linha]. [Consult. 13 out 2025]. Disponível em: https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0695:FIN:PT:PD.

ANGELIS, Ângelo; SILVEIRA, Rodrigo Frota da. Neutralidade tributária – propostas para reduzir os desvios do tipo crédito superior ao imposto pago. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de et al. (coord.). *Reforma Tributária e neutralidade do IVA*. São Paulo: Max Limonad, 2024, p. 173.

Vide item 4 acima.

COMISSÃO EUROPEIA. *A study on the economic effects of the current VAT rates structure*, 2013.

BIRD, R.; GENDRON, P. Is VAT the best way to impose a general consumption tax in developing countries? *Bulletin for International Taxation* 60(7), 2006, p. 287-296.

ABREU, José Carlos. *Localização das operações em sede de IVA* – abordagem prática (mais de 300 exemplos). Coimbra: Almedina.

BICKLEY, J. *Value Added Tax*: concepts, policy issues, and OECD experiences. Nova Publishers, 2003.

CELORICO PALMA, Clotilde. *Introdução ao Imposto sobre o Valor Acrescentado*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2015.

TERRA, B.; KAJUS, J. *A guide to the European VAT Directives*. IBFD. v. 1.

ANGELIS, Ângelo; SILVEIRA, Rodrigo Frota da. Neutralidade tributária – propostas para reduzir os desvios do tipo crédito superior ao imposto pago. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de et al. (coord.). *Reforma Tributária e neutralidade do IVA*. São Paulo: Max Limonad, 2024.

A TotalEnergies buscou reconhecer como despesas dedutíveis no *Impôt sur les Sociétés* os valores gastos com auditorias de pegada de carbono, sistemas de rastreabilidade de emissões e programas de compensação de CO2.O Serviço Fiscal Francês (DGFiP) contestou parte das deduções, argumentando que tais gastos não possuíam caráter "necessário e direto" à atividade produtiva, mas "natureza reputacional", vinculada à responsabilidade social corporativa.

Em 2022, o Tribunal Administratif de Paris reconheceu parcialmente favorável à empresa, admitindo a dedutibilidade das despesas relacionadas à obrigação legal de vigilância e mitigação ambiental, por derivarem de norma imperativa. Porém, negou a dedutibilidade de gastos com campanhas publicitárias e relatórios ESG de natureza promocional, considerados marketing corporativo. Essa decisão foi celebrada como o primeiro precedente a reconhecer efeitos fiscais diretos da conformidade ESG e consolidou a tese de que a despesa sustentável obrigatória tem caráter necessário e, portanto, dedutível.

O BNP havia constituído provisões para possíveis multas e despesas de conformidade ESG – valores que buscou deduzir integralmente no imposto de renda corporativo. A DGFiP inicialmente glosou as provisões, sustentando ausência de "obrigação certa e quantificável". Contudo, em decisão de 2024, o Tribunal Administratif de Paris reconheceu que as provisões para risco ESG se enquadram no art. 39, 1-5º do CGI, desde que baseadas em obrigação legal objetiva, como a *Loi de Vigilance*. Foi o primeiro reconhecimento judicial de que riscos climáticos e de governança podem gerar provisões fiscalmente dedutíveis, inaugurando o conceito de "passivo ESG" no direito fiscal francês.

Em 2024, o Tribunal Administratif de Lyon decidiu em parte favorável à Administração, exigindo a devolução de créditos aplicados em projetos de *eco-design* sem comprovação de rastreabilidade de origem. Contudo, reconheceu o direito da empresa a deduzir integralmente despesas com auditorias ESG, por se tratarem de obrigações regulatórias impostas pela *Loi de Vigilance*.

O caso Danone tornou-se símbolo da tensão entre incentivos fiscais à sustentabilidade e controle de fraude ecológica, influenciando a revisão dos critérios do Crédit d'Impôt Transition Énergétique (CITE), que passou a exigir comprovação de efetividade ambiental e não apenas certificações privadas.

O grupo Carrefour S.A., com mais de 300 mil funcionários globalmente, foi notificado em 2023 após denúncias de trabalho precário em fornecedores na Ásia e na América Latina, o que configuraria violação ao princípio social (S) do ESG. A empresa, em resposta, implementou auditorias independentes e programas de remediação social, contabilizando os custos como despesas de conformidade obrigatória.

A DGFiP, contudo, questionou a dedutibilidade integral desses gastos, alegando que parte das despesas tinha caráter voluntário e reputacional, não obrigatório por lei.

Em 2024, o Tribunal Administratif de Nanterre decidiu favoravelmente ao Carrefour, reconhecendo que, uma vez comprovada a existência de obrigação legal e contratual de monitoramento social – derivada da *Loi de Vigilance* e dos contratos internacionais de fornecimento –, os custos correspondentes integram as despesas necessárias à manutenção da atividade. A decisão reforçou o princípio da neutralidade fiscal da conformidade ESG, segundo o qual o cumprimento de obrigações impostas por lei não pode gerar ônus tributário adicional.

O sistema *cap and trade* de crédito de carbono é uma estratégia ambiental que utiliza o mercado para reduzir emissões de gases de efeito estufa (GEE). O sistema estabelece um limite máximo (o *cap*) para as

emissões de GEE de um determinado setor ou grupo, e permite que empresas comprem e vendam créditos de carbono entre si (no mercado voluntário), caso reduzam suas emissões abaixo do limite, ou seja, se uma empresa poluir menos que o limite determinado, ela pode vender essa diferença como crédito para outra empresa que ultrapassou sua cota. Em resumo, consiste numa ferramenta de mercado que utiliza a compra e venda de licenças de emissão para incentivar a redução de emissões de GEE, promover a inovação e criar oportunidades para projetos de redução e sequestro de carbono.

PAPADIMITRIOU, Sylvia; VARZALY, Jenifer. The carbon pollution reduction scheme. *Asia-Pacific Tax Bulletin* v. 15, n. 6, 2009. 30.11.2009.

AUSTRALIA. *Future Made in Australia (Production Tax Credit and Other Measures) Act 2024*. 28.11.2024.

Greenwashing é um termo que se refere às divulgações enganosas e ilusórias empregadas por instituições financeiras para atrair investidores ambientalmente conscientes a adquirir seus produtos financeiros que, na realidade, não atendem às credenciais esperadas de Meio Ambiente, Social e Governança (ESG) ou verdes. Essas credenciais ESG englobam a conformidade ambiental e medidas para proteger o meio ambiente, reduzir as emissões de gases de efeito estufa e gerenciar os recursos naturais; a conformidade social, que avalia como uma empresa trata seus *stakeholders*; e a conformidade de governança, focando em práticas de governança apropriadas, como transparência e responsabilização executiva.

TRIBUNAL FEDERAL DA AUSTRÁLIA. Australian Securities and Investments Commission v Mercer Superannuation (Australia) Limited [2024] FCA 850. Número(s) do Processo: VID 117 de 2023. Acórdão de: Horan J. Data do Acórdão: 2 de agosto de 2024.

Como exemplo, temos a norma prevista na Subdivisão D da Divisão 2 da Parte 2 da Lei ASIC (tradução livre):

"*Representações falsas ou enganosas*

(1) Ninguém deve, no comércio, em conexão com o fornecimento ou possível fornecimento de serviços financeiros, ou em conexão com a promoção, por qualquer meio, do fornecimento ou uso de serviços financeiros:

(a) fazer uma representação falsa ou enganosa de que os serviços são de um determinado padrão, qualidade, valor ou grau;

[...]"

"Art. 145

[...]

§ 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e *da defesa do meio ambiente*." (Destaques nossos)

"Art. 175. Fica assegurada aos biocombustíveis e ao hidrogênio de baixa emissão de carbono tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, de forma a garantir o diferencial competitivo estabelecido no inciso VIII do § 1º do art. 225 da Constituição Federal.

§ 1º As alíquotas do IBS e da CBS relativas aos biocombustíveis e ao hidrogênio de baixa emissão de carbono não poderão ser inferiores a 40% (quarenta por cento) e não poderão exceder a 90% (noventa por cento) das alíquotas incidentes sobre os respectivos combustíveis fósseis comparados."

"Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

VIII – manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão de carbono, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam o art. 195, I, 'b', IV e V, e o art. 239 e aos impostos a que se referem os arts. 155, II, e 156-A."

A litigiosidade associada ao regime das listas também se manifesta em controvérsias relativas à delimitação da base de cálculo das contribuições, como nos debates acerca da exclusão do ICMS da base do PIS e da COFINS aplicável aos medicamentos enquadrados na lista positiva. Sobre o tema, ver: LUCCI, Leonardo. *Lista positiva de medicamentos e exclusão do ICMS da base do PIS/Cofins*. *JOTA*, 2023. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lista-positiva-de-medicamentos-e-exclusao-do-icms-da-base-do-pis-cofins. Acesso em: 27 out. 2025.

EC nº 132/2023: "Art. 9º A lei complementar que instituir o imposto de que trata o art. 156-A e a contribuição de que trata o art. 195, 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. § 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: [...] V - medicamentos;"

EC nº 132/2023: "[...] § 13. Para fins deste artigo, incluem-se: I - entre os medicamentos de que trata o inciso V do § 1º, as composições para nutrição enteral ou parenteral e as composições especiais e fórmulas nutricionais destinadas às pessoas com erros inatos do metabolismo;"

EC nº 132/2023: "[...] § 3º. A lei complementar a que se refere o caput preverá hipóteses de: [...] II - redução em 100% (cem por cento) das alíquotas dos tributos referidos no caput para: a) bens de que trata o § 1º, III a VI;"

LC 214/2025: "Art. 133. Ficam reduzidas em 60% (sessenta por cento) as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre o fornecimento dos medicamentos registrados na Anvisa ou produzidos por farmácias de manipulação, ressalvados os medicamentos sujeitos à alíquota zero de que trata o art. 146 desta Lei Complementar.

§ 1º A redução de alíquotas prevista no caput deste artigo aplica-se também às operações de fornecimento das composições para nutrição enteral e parenteral, composições especiais e fórmulas nutricionais destinadas às pessoas com erros inatos do metabolismo relacionadas no Anexo VI desta Lei Complementar, com a especificação das respectivas classificações da NCM/SH. § 2º Para fins de assegurar a repercussão nos preços da redução da carga tributária, a redução de que trata este artigo somente se aplica aos medicamentos industrializados ou importados pelas pessoas jurídicas que tenham firmado, com a União e o Comitê Gestor do IBS, compromisso de ajustamento de conduta ou cumpram a sistemática estabelecida pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), na forma da lei."

FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL (FENAFISCO). GOULARTI, Juliano Giassi; MESSIAS, Talita Alves de (org.). *Relatório final de trabalho*: projeto de pesquisa sobre a política de incentivos fiscais de ICMS dos estados brasileiros. Brasília, DF: FENAFISCO, 2024.

SEFAZ/RS. Descrição e justificativas para concessão de benefícios fiscais. Porto Alegre: SEFAZ/RS, [s.d.]. Disponível em: https://receitadados.sefaz.rs.gov.br/media/zcwjwglo/descri%C3%A7%C3%A3o-justificativas-concess%C3%A3o-benef%C3%ADcios.pdf. Acesso em: 05 nov. 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 87.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 87.

CARVALHO, Paulo de Barros. A concessão de isenções, incentivos ou benefícios fiscais no âmbito do ICMS. In: CARVALHO, Paulo de Barros; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Guerra fiscal*: reflexões sobre a concessão de benefícios no âmbito do ICMS. São Paulo: Noeses, 2014, p. 92.

CARVALHO, Paulo de Barros. A concessão de isenções, incentivos ou benefícios fiscais no âmbito do ICMS. In: CARVALHO, Paulo de Barros; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Guerra fiscal*: reflexões sobre a concessão de benefícios no âmbito do ICMS. São Paulo: Noeses, 2014, p. 92.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Estímulos fiscais no ICMS e a unanimidade constitucional. In: CARVALHO, Paulo de Barros; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Guerra fiscal*: reflexões sobre a concessão de benefícios no âmbito do ICMS. São Paulo: Noeses, 2014, p. 20.

CARVALHO, Paulo de Barros. A concessão de isenções, incentivos ou benefícios fiscais no âmbito do ICMS. In: CARVALHO, Paulo de Barros; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Guerra fiscal*: reflexões sobre a concessão de benefícios no âmbito do ICMS. São Paulo: Noeses, 2014, p. 25 e 26.

CARVALHO, Paulo de Barros. A concessão de isenções, incentivos ou benefícios fiscais no âmbito do ICMS. In: CARVALHO, Paulo de Barros; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Guerra fiscal*: reflexões sobre a concessão de benefícios no âmbito do ICMS. São Paulo: Noeses, 2014, p. 27.

CARVALHO, Paulo de Barros. A concessão de isenções, incentivos ou benefícios fiscais no âmbito do ICMS. In: CARVALHO, Paulo de Barros; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Guerra fiscal*: Reflexões sobre a concessão de benefícios no âmbito do ICMS. São Paulo: Noeses, 2014, p. 27.

OECD. *International VAT/GST Guidelines*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/international-vat-gst-guidelines_9789264271401-en.html. Acesso em: 05 nov. 2025.

“Guideline 2.1 The burden of value added taxes themselves should not lie on taxable businesses except where explicitly provided for in legislation.

Guideline 2.2 Businesses in similar situations carrying out similar transactions should be subject to similar levels of taxation.

Guideline 2.3 VAT rules should be framed in such a way that they are not the primary influence on business decisions."

ANDRADE, Leonardo Aguirra de. Fundamentos e impactos da adoção do princípio do destino na tributação do consumo no Brasil. *Direito tributário*: estudos em homenagem ao Professor Luís Eduardo Schoueri por ocasião de seus 20 anos como Professor Titular em Direito Tributário na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: IBDT, 2023, p. 429.

ANDRADE, Leonardo Aguirra de. Fundamentos e impactos da adoção do princípio do destino na tributação do consumo no Brasil. *Direito tributário*: estudos em homenagem ao Professor Luís Eduardo Schoueri por ocasião de seus 20 anos como Professor Titular em Direito Tributário na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: IBDT, 2023, p. 437.

ANDRADE, Leonardo Aguirra de. Fundamentos e impactos da adoção do princípio do destino na tributação do consumo no Brasil. *Direito tributário*: estudos em homenagem ao Professor Luís Eduardo Schoueri por ocasião de seus 20 anos como Professor Titular em Direito Tributário na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: IBDT, 2023, p. 437.

ANDRADE, Leonardo Aguirra de. Fundamentos e impactos da adoção do princípio do destino na tributação do consumo no Brasil. *Direito tributário*: estudos em homenagem ao Professor Luís Eduardo Schoueri por ocasião de seus 20 anos como Professor Titular em Direito Tributário na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: IBDT, 2023, p. 437.

ANDRADE, Leonardo Aguirra de. Fundamentos e impactos da adoção do princípio do destino na tributação do consumo no Brasil. *Direito tributário*: estudos em homenagem ao Professor Luís Eduardo Schoueri por ocasião de seus 20 anos como Professor Titular em Direito Tributário na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: IBDT, 2023, p. 440.

"Guideline 3.1 For consumption tax purposes internationally traded services and intangibles should be taxed according to the rules of the jurisdiction of consumption."

"Guideline 3.2 For the application of Guideline 3.1, for business-to-business supplies, the jurisdiction in which the customer is located has the taxing rights over internationally traded services or intangibles.

Guideline 3.3 For the application of Guideline 3.2, the identity of the customer is normally determined by reference to the business agreement.

Guideline 3.4 For the application of Guideline 3.2, when the customer has establishments in more than one jurisdiction, the taxing rights accrue to the jurisdiction(s) where the establishment(s) using the service or intangible is (are) located."

"Guideline 3.5 For the application of Guideline 3.1, the jurisdiction in which the supply is physically performed has the taxing rights over business-to-consumer supplies of services and intangibles that are physically performed at a readily identifiable place, and are ordinarily consumed at the same time as and at the same place where they are physically performed, and ordinarily require the physical presence of the person performing the supply and the person consuming the service or intangible at the same time and place where the supply of such a service or intangible is physically performed."

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. European Regional Development Fund (ERDF). Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/erdf_en#:~:text=O%20Fundo%20Europeu%20de%20Desenvolvimento,e%20territorial%20na%20Uni%C3%A3o%20Europeia. Acesso em: 05 nov. 2025.

FINANCE CANADA. Equalization Program – what is equalization? Ottawa: Department of Finance Canada, 2024 (última modificação 23 dez. 2024). Disponível em: https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/federal-transfers/equalization.html. Acesso em: 05 nov. 2025.

COMMONWEALTH GRANTS COMMISSION. About us – Commonwealth Grants Commission. Canberra: Commonwealth Grants Commission, 2025 (última modificação 2025). Disponível em: https://www.cgc.gov.au/about-us/commonwealth-grants-commission? Acesso em: 05 nov. 2025.

PEROBA, Luiz Roberto; BETONI, Marco Aurélio Louzinha. O funcionamento do fundo de compensação de benefícios fiscais criado pela reforma tributária. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de et al. *Nossa reforma tributária*: análise da EC 132/23, do PLP 68/2024 (CBS/IBS) e do PLP 108/2024 (Comitê Gestor, contencioso do IBS, ITCMD e ITBI). São Paulo: Max Limonad, 2024, p. 399.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL – CCiFCCIF. *Nota Técnica n. 07*: benefícios fiscais e o IBS v. 3, 26 set. 2018. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/NT-IBS-v2_2.pdf. Acesso em: 25 jun. 2025, p. 11

SENADO FEDERAL. Instituto Fiscal Independente. Nota Técnica n. 53 – impactos e riscos fiscais para a União dos novos fundos criados pela PEC 45/2019. Brasília, dez. 2023. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/644753/NT53_DEZ2023.pdf. Acesso em: 24 ago. 2025.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL – CCiF. *Nota Técnica n. 07*: benefícios fiscais e o IBS v. 3, 26 set. 2018. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/NT-IBS-v2_2.pdf. Acesso em: 25 jun. 2025, p. 9.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; ANGELIS, Ângelo de; FÉLIX, Talita Pimenta; CAMPOS, Fabrício Costa Resende de. O regime de transição para o IBS e 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: JusPodivm, 2025, p. 628.

"Art. 1º A Lei n. 14.148, de 3 de maio de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...] Art. 4º-A. O benefício fiscal estabelecido no art. 4º terá o seu custo fiscal de gasto tributário fixado, nos meses de abril de 2024 a dezembro de 2026, no valor máximo de R$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), o qual será demonstrado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil em relatórios bimestrais de acompanhamento, contendo exclusivamente os valores da redução dos tributos das pessoas jurídicas de que trata o art. 4º que foram consideradas habilitadas na forma do art. 4º-B desta Lei, com desagregação dos valores por item da CNAE e por forma de apuração da base de cálculo do IRPJ, sendo discriminados no relatório os valores de redução de tributos que sejam objeto de discussão judicial não transitada em julgado, ficando o benefício fiscal extinto a partir do mês subsequente àquele em que for demonstrado pelo Poder Executivo em audiência pública do Congresso Nacional que o custo fiscal acumulado atingiu o limite fixado."

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; ANGELIS, Ângelo de; FÉLIX, Talita Pimenta; CAMPOS, Fabrício Costa Resende de. O regime de transição para o IBS e 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: JusPodivm, 2025, p. 628.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; ANGELIS, Ângelo de; FÉLIX, Talita Pimenta; CAMPOS, Fabrício Costa Resende de. O regime de transição para o IBS e 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: JusPodivm, 2025, p. 628.

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. 1. ed. Barueri, SP: Atlas, 2025, p. 53.

Comunicado: Fiscalização da Receita Federal orienta contribuintes sobre o uso correto de subvenções para investimentos. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/comunicado-fiscalizacao-da-receita-federal-orienta-contribuintes-sobre-o-uso-correto-de-subvencoes-para-investimentos. Acesso em: 23 jan. 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. 1. ed. Barueri, SP: Atlas, 2025, p. 53.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; ANGELIS, Ângelo de; FÉLIX, Talita Pimenta; CAMPOS, Fabrício Costa Resende de. O regime de transição para o IBS e 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: JusPodivm, 2025, p. 636.

Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial n. 426.179/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 20.09.2004; Superior Tribunal de Justiça, Recurso em Mandado de Segurança n. 24.532/AM, Segunda Turma, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 20.09.2008.

Súmula 71 – Embora pago indevidamente, não cabe restituição de tributo indireto e Súmula 546 – Cabe a restituição do tributo pago indevidamente, quando reconhecido por decisão, que o contribuinte *de jure* não recuperou do contribuinte *de facto* o *quantum* respectivo.

"Art. 166. A restituição de tributos que comportem, por sua natureza, transferência do respectivo encargo financeiro sòmente será feita a quem prove haver assumido o referido encargo, ou, no caso de tê-lo transferido a terceiro, estar por êste expressamente autorizado a recebê-la."

Exemplos destas discussões no STJ: REsp n. 2.034.975/MG, REsp n. 1.366.817 e REsp n. 947.206.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Ainda sobre a restituição dos indiretos. *Nomos Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC (32/223)*, 2012. MACHADO, Brandão. Repetição do indébito no direito tributário. In: MACHADO, Brandão (coord.). *Direito tributário*: estudos em homenagem ao Prof. Ruy Barbosa Nogueira. São Paulo: Saraiva, 1984, p-61-106.

ANDRADE, Leonardo Aguirra de; FRIDMAN, Rosa Sakata. As impropriedades do art. 166 do Código Tributário Nacional e a sua inaplicabilidade ao levantamento de depósitos judiciais de ICMS. *Revista Direito Tributário Atual (48/242)*, 2021, p. 256-257.

Nesse sentido vide voto do Min. Luiz Fux "... Deveras, o condicionamento do exercício do direito subjetivo do contribuinte que pagou tributo indevido (contribuinte de direito) à comprovação de que não procedera à repercussão econômica do tributo ou à apresentação de autorização do 'contribuinte de fato' (pessoa que sofreu a incidência econômica do tributo) não possui o condão de transformar sujeito alheio à relação jurídica tributária em parte legítima na ação de repetição de indébito." (Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial n. 903.394/AL, Primeira Seção, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 24.03.20210). Vale ressaltar, excepciona-se desta regra a incidência de ICMS sobre a aquisição de energia elétrica, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial n. 1.299.303/SC, Primeira Seção de Julgamento, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, julgado em 08.08.2012.

Nesse sentido, vide voto do Min. Castro Meira, do STJ: "... Arcando com o ônus financeiro do tributo na condição de consumidor, o recorrente não possui legitimidade para repetir a exação a respeito da qual não é obrigado a recolher para os cofres do Fisco, não se encontrando, por isso, na condição de contribuinte nem de responsável tributário, nos termos do art. 121 do CTN." (STJ, 2ª Turma, Recurso em Mandado de Segurança n. 24.532/AM (2007/0156112-1), julgado em 26.08.2008, *DJe* 26.09.2008), entendimento posteriormente sedimentado pela Primeira Seção do STJ no REsp n. 903.394/AL, julgado em 24.03.2010.

O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional a cobrança do Difal (Diferencial de Alíquota do ICMS), conforme introduzido pela Emenda Constitucional n. 87/2015, a qual pressupõe edição de lei complementar veiculando normas gerais (Tema 1093 – RE n. 1.287.019, Tribunal Pleno, julgado em 24.02.2021)

ÁVILA, Humberto. Repensando o "princípio da supremacia do interesse público sobre o particular". In: SARMENTO, Daniel. *Interesses públicos versus interesses privados*: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 171-215.

Nesse sentido vide projeto de emenda apresentado pela Senadora Rosana Martinelli – PL-PT. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9784606&ts=1728597553111 &disposition=inline. Acesso em: 27 maio 2026.

CARRAZZA, Roque Antonio. *ICMS*. 6. edição, revista e ampliada, de acordo com a Lei Complementar 87/96. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 171.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Ainda sobre a restituição dos indiretos. *Nomos Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC (32/223)*, 2012.

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 (53/415)*, 2023.

ROCHA, Paulo Victor Vieira da; MELLO, Hélio; SOUSA, Rafael Barbosa de. Capítulo 8. Devolução personalizada (*cashback*). In: José Luís Ribeiro Brazuna (coord.). *Comentários à Lei Complementar n. 214/2025. IBS, CBS e Imposto Seletivo*. Rio de Janeiro: Almedina Brasil, 2026, p. 195-221 (195-196).

ROCHA, Paulo Victor Vieira da. *Teoria dos direitos fundamentais em matéria tributária*: restrição a direitos do contribuinte e proporcionalidade. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 35-37.

MOREIRA, André Mendes. *Neutralidade, valor acrescido e tributação*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 50-51.

"Art. 38 [...] I – a operação não tenha gerado crédito para o adquirente dos bens ou serviços; e

II – tenha sido observado o disposto no art. 166 da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)."

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Ainda sobre a restituição dos indiretos. *Nomos Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC (32/223)*, 2012, p. 252.

Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial n. 928.875/MT, Segunda Turma, Rel. Herman Benjamin, julgado em 01.07.2010, e Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial n. 903.394/AL, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 24.03.2010.

"232(1) Where a particular person has charged to, or collected from, another person an amount as or on account of tax under Division II in excess of the tax under that Division that was collectible by the particular person from the other person, the particular person may, within two years after the day the amount was so charged or collected,

(a) where the excess amount was charged but not collected, adjust the amount of tax charged; and

(b) where the excess amount was collected, refund or credit the excess amount to that other person.

Marginal note: Adjustment

(2) Where a particular person has charged to, or collected from, another person tax under Division II calculated on the consideration or a part thereof for a supply and, for any reason, the consideration or part is subsequently reduced, the particular person may, in or within four years after the end of the reporting period of the particular person in which the consideration was so reduced,

(a) where tax calculated on the consideration or part was charged but not collected, adjust the amount of tax charged by subtracting the portion of the tax that was calculated on the amount by which the consideration or part was so reduced; and

(b) where the tax calculated on the consideration or part was collected, refund or credit to that other person the portion of the tax that was calculated on the amount by which the consideration or part was so reduced."

Disponível em: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/12-2/refund-adjustment-credit-gst-hst-under-section-232-excise-tax-act.html. Acesso em: 04 nov. 2025.

Disponível em: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/12-2/refund-adjustment-credit-gst-hst-under-section-232-excise-tax-act.html. Acesso em: 13 nov. 2025.

"*registrant* means a person who is registered, or who is required to be registered, under Subdivision D of Division V; (*inscrit*)". Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-15/section-123.html?txthl=123. Acesso em: 13 nov. 2025.

Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-15/section-169.html?txthl=169. Acesso em:13 nov. 2025.

Disponível em: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/12-2/refund-adjustment-credit-gst-hst-under-section-232-excise-tax-act.html. Acesso em:14.nov. 2025.

Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-15/section-232.html?txthl=232. Acesso em: 14 nov. 2025.

Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-15/section-261.html?txthl=261. Acesso em: 14 nov. 2015.

Disponível em: https://decision.tcc-cci.gc.ca/tcc-cci/decisions/en/item/28929/index.do?q=United+Parcel+Service+Canada+Ltd. Acesso em: 14 jan. 2026.

Canada v. United Parcel Service Canada Ltd**.** Disponível em: https://decisions.fca-caf.gc.ca/fca-caf/decisions/en/item/35869/index.do?q=Canada+v.+United+Parcel+Service+Canada+Ltd. Acesso em: 03 nov. 2025.

United Parcel Service Canada Ltd. v. Canada. Disponível em: https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/7614/index.do. Acesso em: 05 nov. 2025.

Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/60500851/.

Disponível em: https://www.bdo.global/en-gb/microsites/tax-newsletters/indirect-tax-news/issue-1-2022/india-supreme-court-bars-taxpayer-from-gst-refund-claim.

Disponível em: https://www.legislation.gov.au/C2004A00446/asmade/text. Acesso em: 09 nov. 2025.

Disponível em: https://www.ato.gov.au/businesses-and-organisations/gst-excise-and-indirect-taxes/gst/registering-for-gst. Acesso em: 09 nov. 2025.

Disponível em: https://treasury.gov.au/publication/economic-roundup-autumn-2003/preliminary-assessment-of-the-impact-of-the-new-tax-system. Acesso em: 09 nov. 2025.

Disponível em: https://www.ato.gov.au/law/view/print?DocID=PAC%2F19530001%2FSch1-SDiv105-C-105-65old-repealed-1&PiT=99991231235958. Acesso em: 09 nov. 2025.

Disponível em:https://www.judgments.fedcourt.gov.au/judgments/Judgments/fca/single/2011/2011fca0824. Acesso em 09 nov. 2025.

Disponível em: https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/ExplanatoryMemorandum-3.pdf. Acesso em: 14 nov. 2025.

Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/crescimento-da-economia-brasileira-e-impulsionado-pelo-agro-no-primeiro-trimestre. Acesso em: 12 nov. 2025.

Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/exportacoes-do-agro-batem-recorde-e-registram-superavit-de-us-14-bilhoes-em-julho. Acesso em: 12 nov. 2025.

Disponível em: https://forbes.com.br/forbesagro/2025/04/agro-emprega-282-milhoes-de-brasileiros-26-das-ocupacoes-do-pais/. Acesso em: 12 nov. 2025.

Sobre o princípio do poluidor-pagador, confira-se: SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras em matéria ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. v. 1, p. 235-256.

Súmula CARF n. 189 (Aprovada pela 3ª Turma da CSRF em sessão de 20 de junho de 2024 – vigência em 27 de junho de 2024): "Os gastos com insumos da fase agrícola, denominados de 'insumos do insumo', permitem o direito ao crédito relativo à Contribuição para o PIS/Pasep e à Cofins não cumulativas". Acórdãos Precedentes: 9303-014.147; 9303-014.128; 9303-009.313.

EC n. 132/2023: "Art. 9º A lei complementar que instituir o imposto de que trata o art. 156-A e a contribuição de que trata o art. 195, 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. § 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: [...] VIII – alimentos destinados ao consumo humano; [...] X – produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais *in natura*; XI – insumos agropecuários e aquícolas; XII – produções artísticas, culturais, de eventos, jornalísticas e audiovisuais nacionais, atividades desportivas e comunicação institucional;"

LC n. 214/2025: "Art. 128. Desde que observadas as definições e demais disposições deste Capítulo, ficam reduzidas em 60% (sessenta por cento) as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre operações com: [...] VI – alimentos destinados ao consumo humano; [...] VIII – produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais *in natura*; IX – insumos agropecuários e aquícolas;"

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer de Plenário à Proposta de Emenda à Constituição n. 45-A, de 2019, apensada à PEC n. 293, de 2004*. Relator: Deputado Aguinaldo Ribeiro. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238274230300. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 228, de 2004*. Emenda n. 07/04-CE, de autoria do Deputado Sandro Mabel e outros. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

Tese proposta: "1. É constitucional a concessão de benefícios fiscais a agrotóxicos e a outros insumos agrícolas, nos termos do art. 187, inciso I e § 1º, da Constituição. 2. Fixo prazo de 180 (cento e oitenta) dias – acatando a sugestão do Ministro Flávio Dino apresentada em sessão virtual – para que o Poder Executivo da União (quanto ao IPI) e os Poderes Executivos dos Estados (quanto ao ICMS) promovam a

avaliação da política fiscal contida no Convênio Confaz n. 100, de 1997, e no Decreto n. 11.158, de 2022, considerando o seguinte: [a] a compatibilidade entre os insumos (i.e., os produtos químicos) abrangidos pela política fiscal e a política sanitária vigente, deixando-se de conceder benefícios fiscais a substâncias que tenham seu uso vedado ou sua comercialização proibida pela autoridade regulatória competente; [b] a análise de impacto regulatório (nos moldes do Decreto n. 10.411, de 2020) e impacto fiscal (nos moldes do art. 113 do ADCT) das isenções concedidas a cada insumo agrícola em específico, visando [b.1] apurar a intensidade da restrição aos direitos fundamentais em conflito (saúde e meio ambiente); [b.2] justificar o objetivo perseguido pela política fiscal (a segurança alimentar, o acesso a alimentos e a estabilidade e o desenvolvimento econômico do país); e [b.3] avaliar os custos e resultados econômicos das desonerações; [c] a adoção de critérios de eficiência tecnológica e toxicidade no desenho da política fiscal, a fim de se avaliar a concessão ou não dos benefícios fiscais de acordo com esses parâmetros e à luz do princípio da proporcionalidade – ou seja, concedendo-se os benefícios fiscais aos produtos mais eficientes e com menor toxicidade; e não se concedendo os benefícios aos produtos menos eficientes e com maior toxicidade".

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Emenda de Plenário n. 167 ao Projeto de Lei Complementar n. 68, de 2024*. Do Sr. Pedro Lupion (PP/PR). 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: Câmara dos Deputados, 9 jul. 2024. Disponível em: https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD240163157800. Acesso em: 1 nov. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Emenda de Plenário n. 684 ao Projeto de Lei Complementar n. 68, de 2024*. Do Sr. Pedro Jr. (PL/TO). 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: Câmara dos Deputados, 10 jul. 2024. Disponível em: https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD244586541700. Acesso em: 1 nov. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Emenda de Plenário n. 470 ao Projeto de Lei Complementar n. 68, de 2024*. Do Sr. Padre João (PT/MG). 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: Câmara dos Deputados, 9 jul. 2024. Disponível em: https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD243977645600. Acesso em: 1 nov. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Emenda de Plenário n. 129 ao Projeto de Lei Complementar n. 68, de 2024*. Do Sr. Ronaldo Nogueira (REPUBLIC/RS). 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: Câmara dos Deputados, 9 jul. 2024. Disponível em: https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD245778914400. Acesso em: 1 nov. 2025

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Emenda de Plenário n. 392 ao Projeto de Lei Complementar n. 68, de 2024*. Do Sr. Daniel Agrobom (PL/GO). 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: Câmara dos Deputados, 9 jul. 2024. Disponível em: https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD249442557400. Acesso em: 1 nov. 2025.

OECD. *Taxation in agriculture*. Paris: OECD Publishing, 2020, p. 56.

OECD. *Taxation in agriculture*. Paris: OECD Publishing, 2020, p. 54.

OECD. *Taxation in agriculture*. Paris: OECD Publishing, 2020, p. 11-12.

OECD. *Taxation in agriculture*. Paris: OECD Publishing, 2020, p. 25.

OECD. *Taxation in agriculture*. Paris: OECD Publishing, 2020, p. 24-25.

OECD. *Taxation in agriculture*. Paris: OECD Publishing, 2020, p. 23-24.

OECD. *Taxation in agriculture*. Paris: OECD Publishing, 2020, p. 66-68.

NAM, C. W.; PARSCHE, R.; RADULESCU, D. M.; SCHÖPE, M. Taxation of fertilizers, pesticides and energy use for agricultural production in selected EU Countries. *European Environment*, 17, 2007, p. 272.

FINGER, R.; PEDERSEN, A. B. Input taxes in agriculture: experiences and perspectives for European agriculture. *Ecological Economics* 233, 108575, p. 6.

India Brand Equity Foundation (IBEF). *Agriculture in India*: information about Indian agriculture & its importance. 2024. Disponível em: https://ibef.org/industry/agriculture-india.

MALAGA, Jaime E.; WILLIAMS, Gary W. Mexican agricultural export competitiveness. *Revista Mexicana de Agronegocios* v. 27, n. 2010, 2010, p. 295-309.

Austrade. *The impact of South American free trade agreements on Australian Agriculture*. 2023. Disponível em: htt ps://www.austrade.gov.au/en/news-and-analysis/analysis/the-impact-of-recent-south-american-free-trade -agreements-on-australian-agriculture. Acesso em: 01 nov. 2025.

Sobre o tema, confira-se: D'ASCENZO, Michael. Australian VAT design and federalism. *International VAT Monitor*. IBFD, 2019 (nov.-dez.), p. 266-273; MILLAR, Rebecca, MOON, Lorenna. Chapter 2: Australia. In: LANG, Michael; LEJEUNE, Ine (ed.). *Improving VAT/GST*: designing a simple and fraud-proof tax system. Amsterdam, The Netherlands: International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD), 2014.

"9-70 The amount of GST on taxable supplies

The amount of GST on a *taxable supply is 10% of the *value of the taxable supply."

"Subdivision 38-A – Food

38-2 Food

A supply of *food is *GST-free*.

38-3 Food that is not GST-free

(1) A supply is not GST-free under section 38-2 if it is a supply of:

(a) *food for consumption on the *premises from which it is supplied; or

(b) hot food for consumption away from those premises; or

(c) food of a kind specified in the third column of the table in clause 1 of Schedule 1, or food that is a combination of one or more foods at least one of which is food of such a kind; or

(d) a *beverage (or an ingredient for a beverage), other than a beverage (or ingredient) of a kind specified in the third column of the table in clause 1 of Schedule 2; or

(e) food of a kind specified in regulations made for the purposes of this subsection.

(2) However, this section does not apply to a supply of *food of a kind specified in regulations made for the purposes of this subsection.

(3) The items in the table in clause 1 of Schedule 1 or 2 are to be interpreted subject to the other clauses of Schedule 1 or 2, as the case requires."

"38-4 Meaning of *food*

(1) *Food* means any of these, or any combination of any of these:

(a) food for human consumption (whether or not requiring processing or treatment);

(b) ingredients for food for human consumption;

(c) *beverages;

(d) ingredients for beverages;

(e) goods to be mixed with or added to food for human consumption (including condiments, spices, seasonings, sweetening agents or flavourings);

(f) fats and oils marketed for culinary purposes; but does not include:

(g) live animals (other than crustaceans or molluscs); or

(h) any grain, cereal or sugar cane that has not been subject to any process or treatment resulting in an alteration of its form, nature or condition; or

(i) plants under cultivation that can be consumed (without being subject to further process or treatment) as food for human consumption.

(2) *Beverage* includes water."

Sobre a reforma tributária indiana, bem como as suas proximidades e distanciamento com o sistema tributário brasileiro, confira-se: HORTA, Nereida. *Tributação da Economia Digital na Índia e no Brasil*: proximidades, diferenças e oportunidades. São Paulo: IBDT, 2024; MEDEIROS, Guilherme. A Reforma Tributária Indiana de 2017 e o seu papel no desenvolvimento socioeconômico do país. Lições para a Reforma da Tributação do Consumo no Brasil. *Revista Direito Tributário Internacional Atual* v. 11, ano 6. São Paulo: IBDT, 2022, p. 13-33.

ÍNDIA. Notification No. 9/2025 – Central Tax (Rate). *Gazette of India*, Ministry of Finance – Department of

Revenue, Part II, Section 3(i), 17 set. 2025.

"Artículo 2º-A. – El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0 % a los valores a que se refiere la presente Ley, cuando se realicen los siguientes actos o actividades:

I – La enajenación de:

f. fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas, siempre que estén destinados a su uso en la agricultura o la ganadería."

Leia-se: "Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. § 1º O imposto previsto no *caput* será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte:"

"Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 135.

GARCIA, Junior Ruiz; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. *Reflexões sobre o papel da política agrícola brasileira para o desenvolvimento sustentável*. Brasília: IPEA, 2014, p. 7-10.

GARCIA, Junior Ruiz; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. *Reflexões sobre o papel da política agrícola brasileira para o desenvolvimento sustentável*. Brasília: IPEA, 2014, p. 18-22.

GARCIA, Junior Ruiz; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. *Reflexões sobre o papel da política agrícola brasileira para o desenvolvimento sustentável*. Brasília: IPEA, 2014, p. 20.

GARCIA, Junior Ruiz; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. *Reflexões sobre o papel da política agrícola brasileira para o desenvolvimento sustentável*. Brasília: IPEA, 2014, p. 26.

PONCIANO, Niraldo José; CAMPOS, Antônio Carvalho. Eliminação dos impostos sobre as exportações do agronegócio e seus efeitos no comportamento da economia. *Revista Brasileira de Economia* v. 57, n. 3, jul./set. 2003, p. 645.

QUINTAM, Carlos Paim Rifan; ASSUNÇÃO, Gerfison Maico de. Panorama do agronegócio exportador brasileiro. *Recima21 – Revista Científica Multidisciplinar* v. 4, n. 7, 2023, p. 1-2.

BRASIL. Lei Complementar n. 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*: seção 1, Brasília, DF, 17 jan. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

O Regulamento do Imposto de Renda de 2018 (RIR/2018), em seu art. 587 permite que a pessoa jurídica cuja receita bruta total no ano-calendário anterior tenha sido igual ou inferior a R$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais) ou a R$ 6.500.000,00 (seis milhões e quinhentos mil reais) multiplicado pelo número de meses de atividade do ano-calendário anterior, quando inferior a 12 meses, possa optar pelo regime de tributação com base no lucro presumido.

Cf., arts. 25 e 26 da Lei n. 9.430/1996, e art. 15 da Lei n. 9.249/1995 (BRASIL. Lei n. 9.430, de 27 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 27 dez. 1996; BRASIL. Lei n. 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 1995).

Mencionamos lucro presumido já que é o regime tributário comumente utilizado pelas empresas que atuam no setor imobiliário. Todavia, merece destaque que se a receita bruta auferida por essas empresas no ano-calendário anterior for superior a R$ 78.000.000,00, elas estão obrigadas ao regime de apuração do lucro real.

Independentemente da adoção do lucro real, nos termos dos arts. 10 e 15 da Lei n. 10.833/2003, houve permissão para que as receitas relativas à execução por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil possam ser tributadas no regime cumulativo (BRASIL. Lei n. 10.833, de 29 de dezembro de 2003. Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 29 dez. 2003).

A incorporação imobiliária é conceituada como uma atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjuntos de edificações compostas de unidades autônomas (cf. Lei n. 4.591/1964, art. 28. BRASIL. Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sôbre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 1964).

O item 7 da lista de serviços anexa à Lei Complementar n. 116 elenca a execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, dentre outros, como serviços sujeitos ao ISS (BRASIL. Lei Complementar n. 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*: seção 1, Brasília, DF, 31 jul. 2003).

Ambas as Turmas de Direito Público do STJ firmaram o entendimento no sentido da impossibilidade de dedução dos materiais empregados na obra da base de cálculo do ISS incidente sobre serviço de construção civil, salvo se produzidos pelo prestador fora do local da obra ou por ele destacadamente

comercializados com a incidência do ICMS (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 2.486.358/SP*. Tributário. Agravo interno no agravo em recurso especial. ISS. Construção civil. Dedução da base de cálculo do ISS de materiais produzidos no local da prestação de serviços ou adquiridos de terceiros. Impossibilidade. Orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 603.497/MG (tema 247). Incidência da súmula 83/STJ. Agravo não provido. Rel. Min. Sérgio Kukina, 12 de fevereiro de 2025. Brasília, DF: STJ, 2025).

Cf. art. 7º, inciso II, da Lei n. 7.713/1988, e arts. 677 e 688 do Decreto n. 9.580/2018 (RIR/2018) (BRASIL. Lei n. 7.713, de 22 de dezembro de 1988. Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 1988; BRASIL. Decreto n. 9.580, de 22 de novembro de 2018. Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 22 nov. 2018).

O ganho de capital percebido por pessoa física em decorrência da alienação de bens e direitos de qualquer natureza, inclusive bens imóveis, se sujeita à incidência do imposto sobre a renda, com alíquotas que variam de 15% (ganhos de até R$ 5 milhões) a 22,5% (ganhos acima de R$ 30 milhões).

Cf. art. 156, inciso II, da Constituição Federal, de 1988 (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]).

O ITBI não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil.

Cf. art. 155, inciso I, da Constituição Federal, de 1988 (BRASIL, 1988).

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. *Lei Complementar 214/2025 comentada*: IBS, CBS e IS. 1. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025, p. 1.

"§ 6º Lei complementar disporá sobre regimes específicos de tributação para: II – serviços financeiros, operações com imóveis, planos de assistência à saúde e concurso 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 esse inciso, a não aplicação do disposto no § 1º, VIII; b) hipótese 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 esse inciso, também o disposto no § 1º, VIII" (BRASIL. Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023).

Cf. Art. 28 da Lei n. 4.591/1964, a incorporação imobiliária é conceituada como uma "atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjuntos de edificações compostas de unidades autônomas" (BRASIL. Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sôbre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 1964).

Cf. Lei n. 6.766/1979, art. 2º, §§ 1º e 2º, o parcelamento do solo é definido como "a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes" (BRASIL. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 19 dez. 1979).

SILVEIRA, Rodrigo Maito da; OLIVEIRA, Katia Soriano de. Capítulo 16. *Operações com bens imóveis*. No prelo.

ROCHA, Melina; LORIA, Daniel. *Broadening the VAT base*: financial services and supplies of real property in the Brazilian Tax Reform. *Kluwer International Tax Blog*, March 4, 2025. Disponível em: https://kluwertaxblog.com/2025/03/04/broadening-the-vat-base-financial-services-and-supplies-of-real-property-in-the-brazilian-tax-reform/. Acesso em: 08 jun. 2025.

A LC n. 214/2025 teve o cuidado de já explicitar no § 1º do art. 262 a definição de "unidades imobiliárias", como sendo o terreno adquirido para venda, com ou sem construção; cada lote oriundo de desmembramento de terreno; cada terreno decorrente de loteamento; cada unidade distinta resultante de incorporação imobiliária; e o prédio construído para venda como unidade isolada ou autônoma" (BRASIL. Lei Complementar n. 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*: seção 1, Brasília, DF, 17 jan. 2025).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1.124. Título: Incidência do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) na cessão de direitos de compra e venda, ausente a transferência de propriedade pelo registro imobiliário. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1124. Acesso em: 23 jul. 2025.

Cf. NOSSA REFORMA Tributária: Aula 10: O que muda no Setor de Imóveis e Construção? [*S. l.: s. n.*]: 2025. 1 vídeo (1h 30min 20seg). Publicado pelo canal Eurico Santi & Nossa Reforma Tributária. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=nK4esXhkLfM. Acesso em: 8 de out. 2025.

Cf. art. 254, III, § 2º, da LC n. 214/2025 (BRASIL. Lei Complementar n. 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*: seção 1, Brasília, DF, 17 jan. 2025).

Cf. art. 253 da LC n. 214/2025.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Lei Complementar 214/2025 comentada*: IBS, CBS e IS. 1. Ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025, p. 252.

"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:" (Destaques nossos)

Cf. MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Lei Complementar 214/2025 comentada*: IBS, CBS e IS. 1. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025, p. 243; MCNAUGHTON, Cristiane Pires; MCNAUGHTON, Charles William. *Curso de IBS e CBS*: de acordo com a EC 132/2023 e com a LC 214/2025. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2025, p. 537.

MCNAUGHTON, Cristiane Pires; MCNAUGHTON, Charles William. *Curso de IBS e CBS*: de acordo com a EC 132/2023 e com a LC 214/2025. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2025, p. 545.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.937.821/SP. Tema 1.113. Tese firmada: (a) 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; (b) 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 (art. 148 do CTN); (c) o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.937.821/SP (2020/0012079-1)*. Tributário. Recurso especial representativo de controvérsia. Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Base de cálculo. Vinculação com Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Inexistência. Valor venal declarado pelo contribuinte. Presunção de veracidade. Revisão pelo fisco. Instauração de processo administrativo. Possibilidade. Prévio valor de referência. Adoção. Inviabilidade. Rel. Min. Gurgel de Faria, 24 de fevereiro de 2022. Brasília, DF: STJ, 2022).

FARIA, Renato Vilela; LUZES, Cristiano Araújo. O regime específico das operações com bens imóveis no contexto da reforma tributária do consumo. In: HOFFMANN, Susy Gomes; NUNES, Renato; CHRISTIANO, Carla Tredici; PEIXOTO, Marcelo Magalhães. *Reforma tributária*: IBS e CBS na Constituição e na Lei Complementar 214/2025. São Paulo: MP, 2025, p. 211.

ROCHA, Melina; LORIA, Daniel. *Broadening the VAT base*: financial services and supplies of real property in the Brazilian Tax Reform. *Kluwer International Tax Blog*, March 4, 2025. Disponível em: https://kluwertaxblog.com/2025/03/04/broadening-the-vat-base-financial-services-and-supplies-of-real-property-in-the-brazilian-tax-reform/. Acesso em: 13 jun. 2025.

CNOSSEN, Sijbren. VAT treatment of immovable property. In: THURONYI, Victor (ed.). *Tax law design and drafting*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1998. v. 1. Cap. 7, p. 8. Disponível em: https://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/ch7.pdf. Acesso em: 14 jun. 2025.

DIAS, Rodrigo Antonio; PANISSON, Isabella Fochessatto. Desafios do PLP 68/24: tributação dos "IVA-Dual" (IBS e CBS) sobre as operações com bens imóveis no Brasil. In: SANTI, Eurico Marco Diniz de et al. (coord.). *Nossa reforma tributária*: análise da EC 132/23, do PLP 68/2024 (CBS/IBS) e do PLP 108/24 (Comitê Gestor, contencioso do IBS, ITCMD e ITBI). São Paulo: Max Limonad, 2024, p. 162, 170.

BRASIL. Câmara dos Deputados. CCJ debate reforma tributária no setor de imóveis. *Senado Notícias*, Brasília, 18 nov. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2024/11/ao-vivo-ccj-debate-reforma-tributaria-no-setor-de-imoveis-2013-18-11-24. Acesso em: 17 jun. 2025.

FARIA, Renato Vilela; LUZES, Cristiano Araújo. O regime específico das operações com bens imóveis no

contexto da reforma tributária do consumo. In: HOFFMANN, Susy Gomes; NUNES, Renato; CHRISTIANO, Carla Tredici; PEIXOTO, Marcelo Magalhães. *Reforma tributária*: IBS e CBS na Constituição e na Lei Complementar 214/2025. São Paulo: MP, 2025, p. 199.

Cf. art. 9º do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado – CIVA: "As operações e serviços, incluindo a negociação, mas com exclusão da simples guarda e administração ou gestão, relativos a acções, outras participações em sociedades ou associações, obrigações e demais títulos, com exclusão dos títulos representativos de mercadorias e dos títulos representativos de operações sobre bens imóveis quando efectuadas por um prazo inferior a 20 anos (Redação da Declaração de Rectificação n. 44-A/2008, de 13 de agosto)" (DIÁRIO DA REPÚBLICA. Código do IVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Decreto-lei n. 102/2008. Diário da República n. 118/2008, Série I de 20.06.2008. Disponível em: http s://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34500675. Acesso em: 2 ago. 2025).

BIRD, Richard; GENDRON, Pierre-Pascal. Sales taxes in Canada: the GST-HST-QST-RST "system". *Tax Law Review* n. 63. New York: New York University School of Law, 2010, p. 517-582. Disponível em: file:///C:/Users/fernanda.foizer/Downloads/The_GSTHST_Creating_an_Integrated_Sales_Tax_in_a_F .pdf. p. 2. Acesso em: 30 abr. 2025.

PODDAR, Satya. Treatment of housing under VAT for the US. *Tax Law Review* v. 63, n. 2, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228181847_Taxation_of_housing_under_a_V AT. Acesso em: 30 jul. 2025.

Cf. art. 12, 1, alíneas *a* e *b* da Directiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006 (EUROPEAN UNION. 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*, 2006, p. 1-118. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32006L0112. Acesso em: 2 ago. 2025).

Art. 135, 1, alíneas *j* e *k*, da Directiva n. 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006.

Art. 137, 1, alíneas *b* e *c*, da Directiva n. 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006.

Arts. 371 e Anexo X, Parte B, item 9, da Directiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006.

Cf. DIÁRIO DA REPÚBLICA. Código do IVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Decreto-lei n. 102/2008. *Diário da República* n. 118/2008, Série I de 20.06.2008. Disponível em: https://diariodare publica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34500675. Acesso em: 2 ago. 2025.

Art. 391 da Directiva n. 2006/112/CE.

Cf. DIÁRIO DA REPÚBLICA. *Decreto-lei n. 21, de 29 de janeiro de 2007*. No uso da autorização legislativa concedida pelo n. 3 do art. 45º da Lei n. 60-A/2005, de 30 de dezembro, introduz alterações ao Código do IVA e respectiva legislação complementar em matéria de tributação de operações imobiliárias, incluindo a revisão do regime da renúncia à isenção de IVA na transmissão e na locação de bens imóveis. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2007-34522875.

Acesso em: 2 ago. 2025.

Cf. art. 9º, item 30, do CIVA (DIÁRIO DA REPÚBLICA. Código do IVA - Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Decreto-lei nº 102/2008. *Diário da República*, n. 118/2008, Série I de 2008-06-20. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34500675. Acesso em: 2 ago. 2025).

CIVA, art. 12º, item 5.

BIRD, Richard; GENDRON, Pierre-Pascal. Sales taxes in Canada: the GST-HST-QST-RST "system". *Tax Law Review* n. 63. New York: New York University School of Law, 2010.

Cf. GOVERNMENT OF CANADA. *Excise Tax Act (R.S.C., 1985, c. E-15)*. Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-15/page-53.html#docCont. Acesso em: 8 out. 2025.

Cf. GOVERNMENT OF CANADA. Canada Revenue Agency. *Real Property (GST/HST) Regulations (SOR/2024-157)*. Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2024-157/page-1.html#h-1484706. Acesso em: 8 out. 2025.

Cf. Part IX, Division, I, Section 123 (1), do Excise Tax Act (R.S.C., 1985, c. E-15) (GOVERNMENT OF CANADA, 1985).

Excise Tax Act (R.S.C., 1985, c. E-15), 165 (1) Subject to this Part, every recipient of a taxable supply made in Canada shall pay to Her Majesty in right of Canada tax in respect of the supply calculated at the rate of 5% on the value of the consideration for the supply.

Part IX, Division, I, Section 123 (1), Excise Tax Act (R.S.C., 1985, c. E-15).

Coates v. The Queen, 2011 TCC 74 (CanLII). Disponível em: https://canlii.ca/t/2fq2h. Acesso em: 18 out. 2025; *Abedipour v. The King*, 2022 TCC 155 (CanLII). Disponível em: https://canlii.ca/t/jtgfc. Acesso em: 18 out. 2025; *Swift v. The Queen*, 2020 TCC 115 (CanLII). Disponível em: https://canlii.ca/t/jb5l9. Acesso em: 18 out. 2025.

Cf. GOVERNMENT OF CANADA. Canada Revenue Agency. Substantial Renovations and the GST/HST New Housing Rebate. *GST/HST Technical Information Bulletin B-092*, 2005. Disponível em: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/b-092/substantial-renovations-gst-hst-new-housing-rebate.html. Acesso em: 18 out. 2025; GOVERNMENT OF CANADA. Canada Revenue Agency. Residential Real Property. GST/HST memorandum 19.2, 1998. Disponível em: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/19-2/residential-real-property.html. Acesso em: 18 out. 2025.

Cf. Part IX, Division, VI, Section 254/256(1), Excise Tax Act (R.S.C., 1985, c. E-15) (GOVERNMENT OF CANADA. Excise Tax Act (R.S.C., 1985, c. E-15). Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-15/page-53.html#docCont. Acesso em: 8 out. 2025).

Nesse contexto, muito embora a LC n. 214/2025 tenha disposto sobre redutor de ajuste e reduzido a alíquota do IBS e da CBS na alienação de bens imóveis no intuído de reduzir a carga tributária nessas

operações, é de se notar que não há na legislação brasileira qualquer dispositivo semelhante à legislação canadense que permita ao adquirente não contribuinte recuperar parte do IBS e da CBS pagos na aquisição do imóvel. O direito a recuperação do tributo pago na cadeia anterior é apenas do alienante, nos termos do § 2º, art. 262, da LC n. 214/2025 (BRASIL. *Lei Complementar n. 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*: seção 1, Brasília, DF, 17 jan. 2025).

Cf. Part IX, Division, II, Subdivison C, Section 191 (1), Excise Tax Act (R.S.C., 1985, c. E-15) (GOVERNMENT OF CANADA).

GOVERNMENT OF CANADA. Canada Revenue Agency. Residential Real Property – Deemed Supplies. *GST/HST memorandum 19.2.3*, 1998. Disponível em: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/19-2-3/residential-real-property-deemed-supplies.html. Acesso em: 18 out. 2025.

Cf. KRISHNAMURTHY, Vijay. India's GST law and its input tax mechanism: a commentary. *International VAT Monitor* v. 28, n. 6, 2017, p. 466.

Cf. GOODS AND SERVICES TAX COUNCIL. *The Central Goods And Services Tax Act, 2017*. An Act to make a provision for levy and collection of tax on intra-State supply of goods or services or both by the Central Government and for matters connected therewith or incidental thereto. New Delhi: GST Council, 2017. Disponível em: https://gstcouncil.gov.in/sites/default/files/2024-04/annexure-3_cgst-act_2017.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

DSUPREME COURT OF INDIA. The State Of Madras vs Gannon Dunkerley & Co., (Madras) Ltd on 1 April, 1958. Disponível em: https://indiankanoon.org/doc/1425329/. Acesso em: 20 out. 2025.

Cf. art. 135, 1, alíneas l e 2 da Directiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006 (EUROPEAN UNION. 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*, 2006, p. 1-118. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32006L0112. Acesso em: 2 ago. 2025).

Cf. art. 9º, item 29, do CIVA (DIÁRIO DA REPÚBLICA. Código do IVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Decreto-lei n. 102/2008. *Diário da República* n. 118/2008, Série I de 20.06.2008. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34500675. Acesso em: 2 ago. 2025).

Cf. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. *Processo C-284/03*. Estado belga contra Temco Europe SA. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=64566&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=9171349. Acesso em: 1 dez. 2025.

Cf. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. *Processo C-278/18*. Manuel Jorge Sequeira Mesquita contra Fazenda Pública. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-278/18&

language=PT. Acesso em: 1 dez. 2025; UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. *Processo C-326/99*. Stichting "Goed Wonen" contra Staatssecretaris van Financiën. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30dbd13a3bf34cd045718737be9ac567cf9f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTbNz0?text=&docid=102127&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=325912. Acesso em: 1 dez. 2025; UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. *Processo C-451/06*. Gabriele Walderdorff contra Finanzamt Waldviertel. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=C8C0A2BA288C9447C2AFDBFD4949D70E?text=&docid=70791&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=719808. Acesso em: 1 dez. 2025.

Cf. CENTRO DE ARBITRAGEM ADMINISTRATIVA E TRIBUTÁRIA. *Processo n. 212/2021-T*. IVA – Isenção. Locação de imóveis. Cessão de exploração de estabelecimento hoteleiro. Princípios da boa fé e da confiança. Lisboa: CAAD, 2021. Disponível em: https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?id=5691. Acesso em: 28 out. 2025.

Cf. CENTRO DE ARBITRAGEM ADMINISTRATIVA E TRIBUTÁRIA. *Processo n. 833/2024-T*. IVA. Isenção. Locação. Cessão de exploração de estabelecimento. Comercial. Lisboa: CAAD, 2024. Disponível em: https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=Loca%C3%A7%C3%A3o+de+bens+im%C3%B3veis&id=8714. Acesso em: 28 out. 2025.

Cf. CENTRO DE ARBITRAGEM ADMINISTRATIVA E TRIBUTÁRIA. *Processo n. 7/2025-T*. N. 29 do art. 9º do CIVA; Contratos atípicos; Transformação de contrato; n. 10º do art. 9º do CIVA. Lisboa: CAAD, 2025. Disponível em: https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=Loca%C3%A7%C3%A3o+de+bens+im%C3%B3veis&id=9752. Acesso em: 28 out. 2025.

Cf. Anexo V, Parte I, Seção 6 (a) e (b), *Excise Tax Act (R.S.C., 1985, c. E-15)* (GOVERNMENT OF CANADA. Excise Tax Act (R.S.C., 1985, c. E-15). Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-15/page-53.html#docCont. Acesso em: 8 out. 2025).

Cf. Parte IX, Seção 256.2. *Excise Tax Act (R.S.C., 1985, c. E-15)* (GOVERNMENT OF CANADA. Excise Tax Act (R.S.C., 1985, c. E-15). Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-15/page-53.html#docCont. Acesso em: 8 out. 2025).

Cf. GOVERNMENT OF INDIA. Ministry of Finance. Department of Revenue. Tax Research Unit. *Circular n. 245/02/2025-GST*. Disponível em: https://cbic-gst.gov.in/pdf/Circular-55thGSTC-Services.pdf. Acesso em: 2 nov. 2025.

Cf. art. 4º, n. 1, do CIVA (DIÁRIO DA REPÚBLICA. Código do IVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Decreto-lei n. 102/2008. *Diário da República* n. 118/2008, Série I de 20.06.2008. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34500675. Acesso em: 2 ago. 2025).

Cf. art. 4º, n. 2, *c*, do CIVA.

Cf. art. 16, n. 1, do CIVA.

Cf. art. 18º, n. 1, *c*, do CIVA.

Cf. art. 2º, n. 1, *a*, do CIVA.

Cf. Lista I, Lista II, do CIVA (DIÁRIO DA REPÚBLICA. Código do IVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Decreto-lei n. 102/2008. *Diário da República* n. 118/2008, Série I de 20.06.2008. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34500675. Acesso em: 2 ago. 2025).

Ainda quanto às alíquotas, há que se ressaltar o recente Comunicado do Conselho de Ministros de Portugal, proferido em 25 de setembro de 2022, segundo o qual haverá uma redução de alíquotas mais abrangente sobre os serviços de construção civil. A medida se dá dentro do programa Construir Portugal, que tem como objetivo "dinamizar e reforçar a oferta de habitação, em especial no mercado privado." As notícias sobre tal Comunicado detalham que a alíquota reduzida de 6% será estendida para: as construções de habitação populares cuja venda tenha valor inferior a EUR 648.022; as construções e reabilitações de imóveis para arrendamento desde que o valor do aluguel não ultrapasse EUR 2.300 (cf. REPÚBLICA PORTUGUESA. Comunicado do Conselho de Ministros de 25 de setembro de 2025. *República Portuguesa*, 26 set. 2025. Disponível em: https://www.portugal.gov.pt/pt/gc25/governo/comunicado-do-conselho-de-ministros?i=688. Acesso em: 8 out. 2025; PARREIRA, Eunice. IVA na construção baixa para 6% na construção de casas até 648 mil euros ou com uma renda até 2300 euros. *Expresso*, 25 set. 2025. Disponível em: https://expresso.pt/politica/governo/2025-09-25-iva-na-construcao-baixa-para-6-na-construcao-de-casas-ate-648-mil-euros-ou-com-uma-renda-ate-2300-euros-4ec36519. Acesso em: 8 out. 2025).

https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-15/index.html GOVERNMENT OF CANADA. *Excise Tax Act (R.S.C., 1985, c. E-15)*. Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-15/index.html. Acesso em: 8 out. 2025.

Cf. Seção 122 do Excise Act, Part IX – Goods and Services Tax.

Cf. GOVERNMENT OF CANADA. Canada Revenue Agency. Real Property and the GST/HST. Construction contract for services vs. sale of real property. *GST/HST memorandum 19.1*, 1997. Disponível em: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/19-1/real-property-gst-hst.html#P944_62855. Acesso em: 8 out. 2025.

Cf. Excise Act, Part IX – Goods and Services Tax. Subseção 228(4) e 221(1) (GOVERNMENT OF CANADA. *Excise Tax Act (R.S.C., 1985, c. E-15)*. Disponível em: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-15/index.html. Acesso em: 8 out. 2025).

Cf. Excise Act, Part IX – Goods and Services Tax. Subseção 168 (5).

Cf. Excise Act, Part IX – Goods and Services Tax. Subseção 168 (1).

Cf. Excise Act, Part IX – Goods and Services Tax. Schedule V – Exempt Supplies.

Vide levantamento de países europeus que adotaram o IVA seguindo a Diretiva IVA de 2006, implementando isenção para determinadas transações imobiliárias, com algumas exceções, em especial quando se trata de locação ou venda de imóveis edificados e de uso comercial (SILVEIRA, Rodrigo Maito

da; OLIVEIRA, Katia Soriano de. Capítulo 16. *Operações com bens imóveis*. In: No prelo).

"Art. 5º, § 7º O regulamento poderá flexibilizar a exigência de verificação do valor de mercado de que trata o inciso IV do caput deste artigo nas operações entre partes relacionadas, desde que essas operações não estejam sujeitas a vedação à apropriação de créditos, no âmbito de programas de conformidade fiscal."

Cf. COSTA, Alcides Jorge. ICM na Constituição e na lei complementar. São Paulo: Resenha Tributária, 1978, p. 23-37.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Aspectos essenciais do ICMS, como Imposto de Mercado. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (org.). *Direito tributário. Estudos em homenagem a Brandão Machado*. São Paulo: Dialética, 1998, p. 127.

PEIXOTO, Daniel Monteiro. Não cumulatividade no IBS e na 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: JusPodivm, 2025, p. 353.

Cf. COSTA, Alcides Jorge. *ICM na Constituição e na lei complementar*. São Paulo: Resenha Tributária, 1978, p. 23-37.

Cf. MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *LC 214/2015 comentada*. 1. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025, p. 26.

O raciocínio não é tão simples assim e a formação do preço para esse não contribuinte do IPI depende também de vários fatores de mercado, não representando, necessariamente, uma busca por erosão da base de cálculo do IPI.

"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: [...]

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

Cita-se como exemplo as previsões dos arts. 193, § 2º e 219, § 2º, que ao tratar da tributação de operações financeiras e dos serviços de arranjos de pagamento, trazem o valor de mercado como parâmetro para fins de controle da parcela dedutível das bases de cálculo do IBS e da CBS em decorrência de perdas no recebimento de créditos, perdas na cessão de créditos e na concessão de descontos.

Art. 416.

Tradução livre do original em inglês: "For the purposes of this Directive, 'open market value' shall mean the full amount that, in order to obtain the goods or services in question at that time, a customer at the same marketing stage at which the supply of goods or services takes place, would have to pay, under conditions of fair competition, to a supplier at arm's length within the territory of the Member State in which the supply is subject to tax.

Where no comparable supply of goods or services can be ascertained, 'open market value' shall mean the

following:

(1) in respect of goods, an amount that is not less than the purchase price of the goods or of similar goods or, in the absence of a purchase price, the cost price, determined at the time of supply;

(2) in respect of services, an amount that is not less than the full cost to the taxable person of providing the service."

KOLOZS, Borbála Kolozs. Neutrality in VAT. *Value Added Tax and Direct Taxation*: similarities and differences. IBFD, 2009, p. 210.

Conforme dispõe o "Market Valuation Guide" editado pelo governo australiano ("Australian Taxation Office for the Commonwealth of Australia"), p. 3.

Conforme dispõe o "Market Valuation Guide" editado pelo governo australiano ("Australian Taxation Office for the Commonwealth of Australia"), p. 3.

Traduzido do original: "market value in relation to an asset, means the amount that a willing buyer of the asset could reasonably be expected to pay to acquire the asset from a willing seller if the following assumptions were made:

(a) that the buyer and the seller dealt with each other at arm's length in relation to the sale;

(b) that the sale occurred after proper marketing of the asset;

(c) that the buyer and the seller acted knowledgeably and prudentially in relation to the sale."

"Art. 60. Presume-se distribuição disfarçada de lucros no negócio pelo qual a pessoa jurídica:

[...]

§ 4º Valor de mercado é a importância em dinheiro que o vendedor pode obter mediante negociação do bem no mercado."

DANIEL NETO, Carlos Augusto; RIBEIRO, Diego Diniz. O Valor Tributável Mínimo (VTM) no IPI e o conceito de "praça" na sua apuração. *Revista Direito Tributário Atual, [S. l.]*, n. 39, 2021, p. 35-53.

VIGNOLI, Bruno Annes Dias Lucio. *O princípio da legalidade e os limites do planejamento tributário sob o prisma do Valor Tributável Mínimo (VTM) no IPI e o conceito de praça na sua apuração*. Rio de Janeiro, 2022.

BRITO, Edvaldo. Os novos princípios tributários. In: SOUZA, Priscila de (org.); CARVALHO, Paulo de Barros (coord.). *Congresso Nacional de Estudos Tributários*: reforma tributária brasileira: valores e contravalores. São Paulo: Editora, 2024, p. 365-382.

LEÃO, Martha. A Reforma Tributária sobre o Consumo e a inexistência de ruptura paradigmática. *Revista Direito Tributário Atual, [S. l.]*, v. 58, 2024, p. 389-409.

XEGO, Lesley O'Connell; GOVENDER, Rodney. *VAT/GST and direct taxes*: different purposes.

JENSEN, Dennis Ramsdahl. Transfer pricing principles: VAT/GST vs. Direct Taxation. In: LANG, Michael; MELZ, Peter; KRISTOFFERSSON, Eleonor (ed.). *Value Added Tax and Direct Taxation*: similarities and differences. Amsterdam: IBFD, 2009, p. 882-883.

JENSEN, Dennis Ramsdahl. Transfer pricing principles: VAT/GST vs. Direct Taxation. In: LANG, Michael; MELZ, Peter; KRISTOFFERSSON, Eleonor (ed.). *Value Added Tax and Direct Taxation*: similarities and differences. Amsterdam: IBFD, 2009, p. 882-883.

JENSEN, Dennis Ramsdahl. Transfer pricing principles: VAT/GST vs. Direct Taxation. In: LANG, Michael; MELZ, Peter; KRISTOFFERSSON, Eleonor (ed.). *Value Added Tax and Direct Taxation*: similarities and differences. Amsterdam: IBFD, 2009, p. 882-883.

Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0112.

JENSEN, Dennis Ramsdahl. Transfer pricing principles: VAT/GST vs. Direct Taxation. In: LANG, Michael; MELZ, Peter; KRISTOFFERSSON, Eleonor (ed.). *Value Added Tax and Direct Taxation*: similarities and differences. Amsterdam: IBFD, 2009, p. 883.

JENSEN, Dennis Ramsdahl. Transfer pricing principles: VAT/GST vs. Direct Taxation. In: LANG, Michael; MELZ, Peter; KRISTOFFERSSON, Eleonor (ed.). *Value Added Tax and Direct Taxation*: similarities and differences. Amsterdam: IBFD, 2009, p. 884.

Disponível em: https://www.legislation.gov.au/C2004A00446/2005-06-29/2005-06-29/text/original/epub/OEBPS/document_1/document_1.html?utm.

Na versão original, em inglês:

“Subdivision 72-C – Supplies for inadequate consideration

72-70 The value of taxable supplies for inadequate consideration

(1) If a supply to your associate for consideration that is less than the GST inclusive market value is a taxable supply, its value is the GST exclusive market value of the supply.

(2) Subsection (1) does not apply if:

(a) your associate is registered or *required to be registered; and

(b) your associate acquires the thing supplied solely for a creditable purpose.”

MILLAR, Rebecca; McCARTHY, Denis. Australia. In: ECKER, Thomas; LANG, Michael; LEJEUNE, Ine (ed.). *The future of indirect taxation: recent trends in VAT and GST systems around the World*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2012, p. 95-96.

JAMES, Kathryn; SPIES, Karoline. Value-Added Tax adjustments. In: BREEDERODE, Robert F. van (ed.). *Virtues and fallacies of VAT*: an evaluation after 50 years. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2021, cap. 9, p. 238.

HADDAD, Fernando. EM n. 00038/2024 MP. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Exm-038-24MF.

Spencer v The Commonwealth of Australia (1907) 5 CLR 418.

AUSTRALIAN TAXATION OFFICE. Market valuation for tax purposes. Canberra: Australian Taxation Office, 2022, p. 3. Disponível em: https://www.ato.gov.au/law/view/pdf/adhoc-sgml/market-valuation-guide.pdf. Acesso em: 20 nov. 2025.

AUSTRALIAN TAXATION OFFICE. Market valuation for tax purposes. Canberra: Australian Taxation Office, 2022, p. 8. Disponível em: https://www.ato.gov.au/law/view/pdf/adhoc-sgml/market-valuation-guide.pdf. Acesso em: 20 nov. 2025.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. A Constituição, sua unidade e aparente conflito interno. ICMS: não-cumulatividade e suas exceções constitucionais. *Revista Direito Tributário Atual*, *[S. l.]*, v. 10, 1990, p. 2571-2599. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1990. Acesso em: 6 nov. 2025.

United Kingdom. (1994). Value Added Tax Act 1994.

United Kingdom. (1994). Value Added Tax Act 1994. Section 26A.

United Kingdom. Value Added Tax Act 1994, Section 29A. Schedule 9.

United Kingdom. (1994). Value Added Tax Act 1994. Section 31, (2).

United Kingdom. (1994). Value Added Tax Act 1994. Section 29A, Schedule 7A.

United Kingdom. (1994). Value Added Tax Act 1994. Section 30, Schedule 8.

United Kingdom. (1994). Value Added Tax Act 1994. Section 30, (1), (b).

United Kingdom. (1994). Value Added Tax Act 1994. Section 26.

United Kingdom. (1994). Value Added Tax Act 1994. Section 33. (2), (b).

United Kingdom. (1995). Value Added Tax Regulation n. 106, (1), (b).

United Kingdom. (1995). Value Added Tax Regulation n. 29.

United Kingdom. (1995). Value Added Tax Regulation n. 106, (2).

SOUZA, Hamilton Dias de. Não cumulatividade – aspectos relevantes. In: RESENDE, Condorcet. *Estudos tributários*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 253-374.

CARRAZZA, Roque Antonio. *ICMS*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 297.

CF/1988, art. 156-A, VIII.

"Art. 20. Para a compensação a que se refere o artigo anterior, é assegurado ao sujeito passivo o direito de creditar-se do imposto anteriormente cobrado em operações de que tenha resultado a entrada de mercadoria, real ou simbólica, no estabelecimento, inclusive a destinada ao seu uso ou consumo ou ao ativo permanente, ou o recebimento de serviços de transporte interestadual e intermunicipal ou de comunicação.

5º Para efeito do disposto no *caput* deste artigo, relativamente aos créditos decorrentes de entrada de mercadorias no estabelecimento destinadas ao ativo permanente, deverá ser observado:

I – a apropriação será feita à razão de um quarenta e oito avos por mês, devendo a primeira fração ser apropriada no mês em que ocorrer a entrada no estabelecimento;

II – em cada período de apuração do imposto, não será admitido o creditamento de que trata o inciso I,

em relação à proporção das operações de saídas ou prestações isentas ou não tributadas sobre o total das operações de saídas ou prestações efetuadas no mesmo período."

Justificativas ao Projeto de Lei n. 68/2024.

DE LA FERIA, Rita; KREVER, Richard. Ending VAT exemptions: towards a post-modern VAT. In: DE LA FERIA, Rita (ed.). *VAT exemptions*: consequences and design alternatives. The Hague: Kluwer Law International, 2013.

"Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei."

Art. 23, § 1º, da LC n. 123/2006.

Como sabido, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação ("ICMS"), o Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI), o Imposto Sobre Serviços (ISS), a contribuição ao Programa de Integração Social ("PIS") e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social ("Cofins").

Ou parcialmente extintos, como no caso do IPI.

Apenas a título exemplificativo, o novo ordenamento já não permite que sejam travadas discussões a respeito do tributo a incidir sobre fornecimentos complexos advindos do exterior, os quais contemplem, simultaneamente, obrigações de fazer e de dar – *i.e.* incidência do ICMS x ISS. Em qualquer extensão dessas obrigações, o fornecimento passará a ser necessariamente onerado pelo IBS e pela CBS.

Tome-se como exemplo a controvérsia a respeito ente público competente para tributar as importações, quando há controvérsia sobre a titularidade jurídica do bem importado e os possíveis contribuintes do tributo estejam em Estados diversos da Federação. Pertinente ao ICMS, o debate tende a ser estendido ao IBS, como se verá adiante.

Cite-se, *e.g.*, as controvérsias abordadas pelo STJ no Tema Repetitivo n. 274, pelo STF no Tema de Repercussão Geral n. 633, ou outras que versem sobre benefícios extintos, como aquela do Tema Repetitivo n. 432.

Convém citar também o art. 195, § 16, da CF/1988, que estende para a CBS diversos comandos aplicáveis ao IBS, incluindo esta imunidade relativa às exportações.

Parte da doutrina sustenta que a lei complementar instituidora do IBS e da CBS não dispõe de competência para derrogar ou alterar normas gerais previamente fixadas pelo CTN, as quais vinculam indistintamente todos os entes federados. Nessa linha, merecem destaque as conclusões de Humberto Ávila: "[...] 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". (ÁVILA, Humberto. Limites constitucionais à instituição do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual* v. 56. São Paulo: IBDT, 2024, p. 710/711.

Na redação original da LC n. 214/2025, o art. 64, § 1º estabelecia que se considera consumo "a utilização, a exploração, o aproveitamento, a fruição ou o acesso". A legislação complementar não empregava a expressão "resultado", tendo a substituído pelo "consumo", mas existia certa proximidade com a teoria do resultado-utilidade ou resultado-fruição, já que faz referência às utilidades geradas pela atividade desempenhada pelo prestador em benefício do tomador.

Com exceção dos fornecimentos não onerosos a parte relacionada e outras operações expressamente previstas na lei complementar, que se sujeitam ao IBS e à CBS, mesmo na ausência de contraprestação, nos termos do art. 4º, § 1º, e do art. 5º da LC n. 214/2025.

A título exemplificativo, confira-se o Tema de Repercussão Geral n. 1.094, ou mesmo o texto da Emenda Constitucional n. 33, de 11 de dezembro de 2001, promulgada, dentre outras razões, para positivar no texto constitucional a desnecessidade de habitualidade do importador para os fins da incidência daquele imposto.

Confira-se, *e.g.*, o julgamento do Tema Repetitivo n. 274, do C. Superior Tribunal de Justiça, em que a Corte fixou a seguinte tese (REsp n. 1.131.718/SP): "O arrendamento mercantil, contratado pela indústria aeronáutica de grande porte para viabilizar o uso, pelas companhias de navegação aérea, de aeronaves por ela construídas, não constitui operação relativa à circulação de mercadoria sujeita à incidência do ICMS."

A figura da importação por conta e ordem foi instituída pela Medida Provisória n. 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e a importação por encomenda pela Lei n. 11.281, de 20 de fevereiro de 2006.

A expansão de incentivos fiscais sem a autorização do Confaz também acentuou os debates sobre a guerra fiscal nas operações de importação.

"Art. 11. O local da operação ou da prestação, para os efeitos da cobrança do imposto e definição do estabelecimento responsável, é:

I – tratando-se de mercadoria ou bem: [...]

d) importado do exterior, o do estabelecimento onde ocorrer a entrada física;

e) importado do exterior, o do domicílio do adquirente, quando não estabelecido; [...]"

Art. 11, I (local da operação) combinado com o art. 3º, V (definição de destinatário) da LC n. 214/2025.

Art. 68, I, da LC n. 214/2025.

Art. 3º, IV, *a*, da LC n. 214/2025.

Value added taxes, no inglês.

A Lei n. 12.815/2013, em seu art. 40, § 1º, inciso I, define capatazia como "atividade de movimentação de mercadorias nas instalações dentro do porto, compreendendo o recebimento, conferência, transporte interno, abertura de volumes para a conferência aduaneira, manipulação, arrumação e entrega, bem como o carregamento e descarga de embarcações, quando efetuados por aparelhamento portuário".