

BOLETIM
DO OBSERVATÓRIO
DA REFORMA TRIBUTÁRIA

**JANEIRO E FEVEREIRO
2025**

DIRETOR TITULAR DO DEPARTAMENTO JURÍDICO

Flávio Henrique Unes Pereira

COORDENADORES DO OBSERVATÓRIO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Flávio Henrique Unes Pereira

João Paulo Bachur

SUPERVISORES

Melina de Souza Rocha

Eurico Marcos Diniz Santi

Igor Lopes Rocha

Sávio Salomão de Almeida Nóbrega

COLABORADORES

Isabela Maiolino

Gabriela Santos Argôlo

O Observatório da Reforma Tributária é uma iniciativa desenvolvida pelo Departamento Jurídico da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), com apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e colaboração do Tribunal de Contas da União (TCU), que atua como observador técnico.

A finalidade do Observatório é fomentar debates técnicos para que a reforma tributária brasileira seja regulamentada de forma justa e isonômica, proporcionar um entendimento profundo sobre temas relevantes e atuais que impactam o setor industrial, e colaborar para a melhoria das propostas de regulamentação em tramitação no Congresso Nacional.

O Boletim do Observatório da Reforma Tributária tem como objetivo divulgar as discussões e análises técnicas realizadas pelo Observatório, proporcionando a leitura do resumo expositivo dos encontros semanais, que ocorrem todas às quartas-feiras, das 8h às 9h30. A compilação didática dos pontos discutidos e a organização das atas são feitas com base nas contribuições dos participantes, refletindo os principais temas e preocupações levantados. Nessas reuniões são debatidos temas cruciais relacionados à reforma tributária, especialmente a Emenda Constitucional 132/2023, a Lei Complementar 214/2025 (antigo PLP 68/2024) e o PLP 108/2024.

Uma boa leitura!

FLÁVIO HENRIQUE UNES PEREIRA

Diretor Titular do Departamento Jurídico da Fiesp

SUMÁRIO

25ª ata de reunião – 29/01/2025: Discussões sobre o fato gerador do IBS e da CBS na LC 214/2025 _____ **Erro! Indicador não definido.**

26ª ata de reunião – 05/02/2025: Fundamentos econômicos da reforma tributária na LC 214/2025 _____ **Erro! Indicador não definido.**

27ª ata de reunião – 12/02/2025:Fato gerador do IBS e da CBS**Erro! Indicador não definido.**

28ª ata de reunião – 19/02/2025: Local e momento do fato gerador do IBS e da CBS _____ **Erro! Indicador não definido.**

29ª ata de reunião – 26/02/2025:Local e momento do fato gerador do IBS e da CBS _____ **Erro! Indicador não definido.**

25ª ATA DE REUNIÃO DO OBSERVATÓRIO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

TEMA

Discussões sobre o fato gerador do IBS e da CBS na LC 214/2025

DATA

29/01/2025, pela plataforma Zoom

EXPEDIENTE

O Observatório da Reforma Tributária é um fórum de discussão técnica com o objetivo de fomentar debates para que a Reforma Tributária brasileira seja regulamentada de forma justa e isonômica. Trata-se de parceria entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), com apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e com a colaboração do Tribunal de Contas da União (TCU) como observador técnico.

COORDENAÇÃO

Flávio Unes, Diretor Jurídico da FIESP e João Paulo Bachur, professor do IDP.

SUPERVISÃO

Eurico Santi, professor da FGV, e Melina Rocha, professora da FGV.

GRAVAÇÃO

A gravação desta reunião está disponível na página eletrônica de *link*:

<https://www.youtube.com/watch?v=iyDXp6845wI>.

1. PARTICIPANTES

- Ângelo de Angelis, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Bento Antunes Maia, Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)
- Bruna Bezerra, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Daniel Loria, ex-Diretor da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária (SERT)
- Eurico Santi, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Gabriela Argôlo, Departamento Jurídico (DEJUR)/FIESP
- Hadassah Santana, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
- Isabela Maiolino, Departamento Jurídico (DEJUR)/FIESP
- Javier Sánchez Gallardo, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Lucas Moraes Silvestre, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Luiz Eduardo Schoueri, Universidade de São Paulo (USP)
- Maria Carolina Gontijo, Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER)
- Melina Rocha, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Rodrigo Frota, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV

2. PAUTA

Trata-se da 25ª reunião do Observatório, com continuação da discussão sobre a Reforma Tributária. São abordadas questões sobre o fato gerador do IBS e da CBS a partir da promulgação da Lei Complementar 214/2025, antigo PLP 68/2024, com foco nos fundamentos econômicos e jurídicos, além de questões sobre interpretação do conceito de fato gerador na nova legislação e possíveis desafios na sua aplicação.

A reunião foi iniciada por Melina Rocha, às 09:00h, na Plataforma Zoom com transmissão na plataforma Youtube pelo canal [Projeto Nossa Reforma Tributária](#).

2.1 Fato gerador do IBS e da CBS na LC 214/2025

Melina Rocha inicia a reunião com uma contextualização abrangente sobre os fundamentos do novo sistema tributário brasileiro. Explica que a LC 214/2025 estabelece como fato gerador do IBS e da CBS o fornecimento de bens e serviços, conceito que foi

cuidadosamente elaborado para alinhar o Brasil aos melhores padrões internacionais de tributação sobre o consumo, em especial ao modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) adotado por diversos países.

O IVA é um tributo indireto adotado por mais de 160 países, caracterizado pela incidência em todas as etapas da cadeia de produção e comercialização, com direito a crédito do imposto pago nas fases anteriores. Trata-se de modelo que busca garantir neutralidade econômica, simplificação tributária e transparência, sendo amplamente utilizado em economias desenvolvidas e emergentes, com variações na forma de cobrança (nacional, estadual, federal) e nos regimes de compensação e isenção.

Destaca como a reforma buscou conciliar princípios econômicos fundamentais com as particularidades do federalismo brasileiro. O sistema foi construído sobre quatro pilares essenciais: a neutralidade fiscal, que visa evitar distorções nas decisões econômicas; a base tributária ampla, que compreende todas as formas de consumo; a não-cumulatividade integral, que elimina o efeito cascata; e o princípio do destino, que assegura a tributação no local onde ocorre o consumo efetivo.

Melina aprofunda a análise do conceito de "fornecimento", explica que esta escolha terminológica reflete uma opção legislativa consciente por um termo mais abrangente que as tradicionais "saída de mercadoria" ou "prestação de serviço" do sistema anterior. Essa ampliação conceitual permite englobar novas formas de circulação de bens e serviços típicas da economia digital, demonstrando a preocupação do legislador em criar um sistema adaptável às transformações tecnológicas.

No entanto, alerta para os desafios práticos dessa definição. Apesar do alinhamento teórico com os melhores modelos internacionais, a transposição para o ordenamento jurídico brasileiro exigiu adaptações complexas, especialmente para conciliar a unificação conceitual com o respeito às competências tributárias dos entes federativos. Essa tensão se manifesta particularmente na necessidade de harmonizar regras entre União, Estados e Municípios, preservando ao mesmo tempo a coerência do sistema como um todo.

Melina reconhece os avanços significativos trazidos pela reforma, como a simplificação dos regimes de apuração e recolhimento e a redução das possibilidades de bitributação. Contudo, ela ressalta que a efetividade plena do sistema dependerá de cuidadosa regulamentação, especialmente no que diz respeito à transição do modelo atual

para o novo regime. Questões como a definição precisa do momento do fato gerador em operações complexas, o tratamento de situações transicionais e a adequação dos sistemas de informação representam desafios práticos que ainda demandarão atenção.

Em sua conclusão, enfatiza que o êxito da reforma tributária não se medirá apenas pela qualidade do texto legal, mas pela capacidade de implementação por parte dos agentes econômicos e da administração tributária. Ela destaca a importância de um período de adaptação adequado, de programas educacionais para contribuintes e de sistemas informatizados robustos que deem suporte à operacionalização do novo modelo, garantindo assim que os benefícios teóricos da reforma se concretizem na prática econômica nacional.

2.2. Debates e questionamentos

Após a breve apresentação de Melina Rocha, os participantes discutiram as implicações da definição do fato gerador na nova legislação. O debate aborda a natureza dos tributos IBS e CBS, discutindo se sua incidência recai sobre o consumo ou sobre a renda consumida, a partir do valor agregado em cada etapa da cadeia econômica. Também se analisa a necessidade de vínculo jurídico obrigacional para caracterizar o fato gerador e se destaca a distinção entre fornecimento e consumo final, evidenciando que o novo sistema tributa operações ao longo da cadeia produtiva.

Outro ponto discutido é a permanência do termo “operações” na legislação, que, embora ampliado conceitualmente, pode gerar interpretações restritivas com base em jurisprudência anterior, bem como sobre a aplicação da não cumulatividade e da neutralidade tributária, com críticas aos regimes especiais que comprometem a isonomia, distorcem a concorrência e geram insegurança jurídica.

2.2.1 Incidência do IBS e da CBS

Luiz Eduardo Schoueri provoca uma reflexão fundamental sobre a natureza econômica do IBS e da CBS, questionando se esses impostos efetivamente tributam o consumo ou se, na prática, acabam por onerar a capacidade contributiva manifestada através da renda consumida. Para ilustrar seu argumento, apresenta o seguinte exemplo: um mesmo produto físico - a garrafa de água - pode ser transacionada por valores

drasticamente diferentes quando vendida em um supermercado do que quando servida em um restaurante de luxo. Nessa perspectiva, Schoueri argumenta que o imposto não incide sobre o bem material em si, mas sim sobre o valor econômico agregado em cada etapa da cadeia de consumo, o que, em sua análise, aproximaria esses tributos de uma lógica de tributação da renda consumida, mais que do consumo propriamente dito.

Javier Sánchez traz uma perspectiva comparada, de jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, em especial ao precedente Tolsma (C-16/93)¹. Neste julgamento, a corte europeia estabeleceu que a caracterização do fato gerador do IVA exige a existência de um vínculo jurídico obrigacional entre as partes, indo além da mera disponibilização física do bem ou serviço. Sánchez alerta que, mesmo em um sistema amplo como o brasileiro, será essencial delimitar com precisão quais operações econômicas efetivamente configuram o fato gerador, evitando-se tanto a tributação indevida de situações não compreendidas pelo legislador quanto a elisão fiscal por meio de arranjos que simulem ausência de relação obrigacional.

Daniel Loria comenta que a LC 214/2025 adota como critério nuclear de incidência o "fornecimento de bens e serviços", conceito distinto da ideia de consumo final. Ele observa que a palavra "consumo" aparece de forma residual no texto normativo, o que, em sua interpretação, reforça que a tributação se opera ao longo de toda a cadeia produtiva, através do mecanismo de créditos e débitos, e não exclusivamente no momento da aquisição pelo consumidor final. Essa construção, segundo Loria, afasta uma visão simplista de que o IBS e a CBS seriam impostos diretos sobre o consumo, destacando em vez disso sua natureza de tributos plurifásicos e não cumulativos.

2.2.2 O termo 'operações' na LC 214/2025

¹ No caso Tolsma (C-16/93), o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) analisou se a atividade de um músico de rua, que tocava órgão em vias públicas e recebia doações voluntárias de passantes, constituía uma prestação de serviços efetuada a título oneroso, sujeita ao Imposto sobre o Valor Agregado (IVA). O TJUE concluiu que, para uma prestação de serviços ser considerada efetuada a título oneroso, deve existir uma relação jurídica entre o prestador e o destinatário, na qual sejam trocadas prestações recíprocas, e a remuneração recebida pelo prestador constitua o contravalor efetivo do serviço prestado ao destinatário. No caso de Tolsma, não havia obrigação dos passantes em remunerar o músico, e os valores recebidos eram voluntários e não quantificáveis previamente. Assim, o Tribunal decidiu que tais atividades não constituíam uma prestação de serviços a título oneroso e, portanto, não estavam sujeitas ao IVA. Para mais informações, acesse na íntegra: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61993CJ0016>.

Luiz Eduardo Schoueri expressa preocupação sobre a manutenção do termo "operações" no texto da reforma tributária. Ele argumenta que essa expressão carrega uma bagagem interpretativa significativa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no contexto do ICMS, onde foi tradicionalmente entendida como referente à circulação de mercadorias em sentido estrito.

Schoueri alerta que essa continuidade terminológica poderia, no futuro, limitar indevidamente o alcance do IBS, com riscos de interpretações restritivas que não capturariam adequadamente as novas formas de circulação econômica, especialmente no que diz respeito a bens intangíveis e serviços digitais.

Melina Rocha contextualiza historicamente essa questão e comenta que no processo legislativo houve propostas concretas para substituir "operações" por "fornecimento", termo considerado mais abrangente e alinhado com a moderna teoria do IVA. No entanto, essas iniciativas não prosperaram no Congresso Nacional.

Apesar disso, Melina destaca que a LC 214/2025 buscou ampliar substancialmente o conceito tradicional ao definir expressamente que as "operações" abrangem tanto bens materiais quanto intangíveis, além de serviços de toda natureza. Essa ampliação conceitual, segundo ela, representa um avanço importante, embora reconheça que a ambiguidade do termo principal possa ainda gerar controvérsias na aplicação prática do novo sistema tributário.

Rodrigo Frota traz uma perspectiva pragmática sobre o debate, observando que, findo o processo legislativo, a construção do significado preciso de "operações" no contexto do IBS caberá agora aos tribunais e à administração tributária. Ele ressalta o duplo desafio que se apresenta: de um lado, as empresas precisarão desenvolver novas práticas e sistemas para se adequar ao novo regime; de outro, os órgãos judiciais e fiscais terão a delicada tarefa de interpretar a norma sem reproduzir automaticamente os entendimentos consolidados no âmbito do ICMS. Frota alerta que as primeiras decisões sobre o tema terão impacto significativo na economia, podendo criar precedentes duradouros para a operacionalização do novo sistema.

2.2.3. A incidência do IBS e CBS em relação à não cumulatividade

Eurico Santi faz análise crítica sobre a operacionalização do princípio da não cumulatividade no novo sistema tributário. Explica que, do ponto de vista econômico o IBS

e CBS aparentemente incidir sobre o consumo final, sua estrutura jurídica é construída para tributar cada operação empresarial ao longo da cadeia produtiva. Nesse modelo, as empresas atuam essencialmente como agentes de retenção, transferindo o ônus tributário até o consumidor final - único elo da cadeia que não possui direito a créditos fiscais e que, portanto, suporta efetivamente o custo final do tributo.

Maria Carolina Gontijo complementa a análise com uma reflexão sobre o princípio da neutralidade tributária, destacando sua importância fundamental para o funcionamento adequado de um IVA moderno. Comenta que a neutralidade exige tratamento isonômico para todos os bens e serviços, sem distinções que possam influenciar artificialmente as decisões econômicas. Contudo, alerta que a própria legislação, ao estabelecer regimes diferenciados para setores específicos, pode acabar comprometendo esse princípio que pretende garantir. Essas exceções setoriais, em sua avaliação, criam distorções concorrenciais e geram insegurança jurídica, pois os contribuintes ficam sujeitos a interpretações divergentes sobre quais operações se enquadrariam nos regimes especiais.

3. ENCERRAMENTO

A reunião foi encerrada por Melina Rocha, com agendamento do próximo encontro para quarta-feira seguinte, período da manhã, por videoconferência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024**. Estabelece normas gerais sobre o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2328357>.

_____. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm

_____. **Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024**. Estabelece normas gerais sobre o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2328357>.

____. **Lei Complementar nº 214, de 4 de janeiro de 2025.** Regulamenta dispositivos da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que trata da reforma tributária, e institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. **Caso C-16/93 (Tolsma), de 24 de fevereiro de 1994.** *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, 1994. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61993CJ0016>.

26ª ATA DE REUNIÃO DO OBSERVATÓRIO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

TEMA

Fundamentos econômicos da reforma tributária na LC 214/2025

DATA

05/02/2025, pela plataforma *Zoom*

EXPEDIENTE

O Observatório da Reforma Tributária é um fórum de discussão técnica com o objetivo de fomentar debates para que a Reforma Tributária brasileira seja regulamentada de forma justa e isonômica. Trata-se de parceria entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), com apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e com a colaboração do Tribunal de Contas da União (TCU) como observador técnico.

COORDENAÇÃO

Flávio Unes, Diretor Jurídico da FIESP e João Paulo Bachur, professor do IDP.

SUPERVISÃO

Eurico Santi, professor da FGV, e Melina Rocha, professora da FGV.

CONVIDADO

Rodrigo Orair, Diretor da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária (SERT), pesquisador do IPEA.

GRAVAÇÃO

A gravação desta reunião está disponível na página eletrônica de *link*:

<https://www.youtube.com/watch?v=x9ZugwqET8I&t=2166s>.

1. PARTICIPANTES

- Ângelo de Angelis, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Bento Antunes Maia, Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)
- Camilla Cavalcanti, ex-Diretora da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária (SERT)
- Cristiane Schmidt, Presidente da Companhia de Gás do Estado de Mato Grosso do Sul (MSGÁS); FGV
- Daniel Loria, ex-Diretor da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária (SERT)
- Eurico Santi, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Gabriela Argôlo, Departamento Jurídico (DEJUR)/FIESP
- Hadassah Santana, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
- Isabela Maiolino, Departamento Jurídico (DEJUR)/FIESP
- Javier Sánchez Gallardo, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Lucas Moraes Silvestre, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Maria Carolina Gontijo, Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER)
- Melina Rocha, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Rodrigo Frota, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Vanessa Rahal, Núcleo de Pesquisa em Tributação do Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPERTAX)/INSPER

2. PAUTA

Trata-se da 26ª reunião do Observatório, com continuação da discussão sobre a Reforma Tributária. São abordadas questões sobre os fundamentos econômicos do IBS e da CBS, a partir da LC 214/2025 e com base nas premissas do modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) moderno.

A reunião foi iniciada por Melina Rocha, às 09:00h, na Plataforma Zoom com transmissão na plataforma Youtube pelo canal [Projeto Nossa Reforma Tributária](#).

2.1 Fundamentos econômicos da Reforma Tributária na LC 214/2025

A reunião foi aberta por Melina Rocha, que inicia explicando a importância de compreender os fundamentos teóricos e econômicos do modelo de IVA moderno adotado no Brasil para interpretação da legislação aprovada sobre a reforma tributária, tanto a Emenda Constitucional 132 quanto a Lei Complementar 214/2025. Após breve explanação, passa a palavra ao convidado.

Rodrigo Orair inicia sua exposição abordando o contexto histórico e institucional da reforma tributária, destacando o caráter interdisciplinar do processo de elaboração normativa, com a confluência de saberes da Economia, Direito, Contabilidade e Ciência Política. Comenta que a proposta brasileira de IBS/CBS foi fortemente influenciada pelos princípios do IVA moderno², mas foram feitas adaptações políticas para a realidade nacional.

Inicialmente, Rodrigo Orair explica os quatro pilares fundamentais do IVA moderno: (i) base ampla, que busca abranger a maior quantidade possível de bens e serviços, minimizando distorções e permitindo alíquotas mais baixas; (ii) não cumulatividade plena, que garante que o imposto incida apenas sobre o valor agregado em cada etapa da cadeia produtiva, com direito a crédito pelo tributo já pago; (iii) princípio do destino, que assegura que a tributação ocorra no país de consumo, e não de produção, evitando dupla tributação em operações internacionais; e (iv) mínimo de exceções, que limita isenções apenas a casos essenciais para manter a simplicidade e eficiência do sistema.

² A noção de IVA moderno foi consolidada a partir da experiência internacional, especialmente por organismos como a OCDE, o FMI e o Banco Mundial, que identificaram boas práticas para a estruturação de tributos sobre o consumo. Esses modelos buscavam superar as deficiências de IVAs antigos, muitas vezes marcados por cumulatividade, excesso de exceções e complexidade administrativa. O “IVA moderno” tornou-se referência para reformas tributárias em diversos países, com vistas à maior eficiência, neutralidade econômica e simplicidade operacional. Para mais informações, acesse:

https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781589060265/9781589060265.xml?utm_
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/04/international-vat-gst-guidelines_g1g75db4/9789264271401-en.pdf?utm_

Orair ressalta a contribuição do economista Ricardo Varsano³ como um dos principais defensores desse modelo, e reconhece seu papel na consolidação desses princípios no debate tributário brasileiro.

Quanto à incidência do imposto, explica que ela ocorre sobre o fornecimento de bens e serviços, independentemente do tipo de produto ou do elo da cadeia produtiva – com exceção apenas do autofornecimento (quando a empresa utiliza seus próprios insumos sem transação comercial). Além disso, diferencia os conceitos de uso intermediário (bens adquiridos para produção ou revenda) e uso final (consumo efetivo pelo usuário). Do ponto de vista econômico, destaca que o ônus tributário recai sobre o consumo final, desde que se admita a hipótese de oferta perfeitamente elástica – ou seja, quando os produtores conseguem repassar integralmente o imposto aos preços sem reduzir a quantidade ofertada.

Rodrigo Orair desenvolve com profundidade o princípio da neutralidade do IVA, explicando que seu desenho inteligente garante que as decisões empresariais sobre a estrutura produtiva sejam tomadas com base em critérios de eficiência econômica, e não por motivações tributárias. Ele detalha que essa neutralidade é alcançada porque o tributo, ao permitir o crédito integral dos impostos pagos nas etapas anteriores, não distorce as escolhas entre: integração vertical (fazer internamente) versus terceirização (comprar de fornecedores), localização geográfica das operações; forma jurídica de organização dos negócios.

Orair faz importante distinção conceitual ao elucidar que o IVA não é tecnicamente um imposto "sobre" o valor adicionado, mas sim um tributo que utiliza o valor adicionado como método prático de apuração. Ele explica que, na realidade econômica, o ônus tributário final recai sobre o consumo, não sobre as empresas, que atuam como meras repassadoras do imposto. Ao concluir sua exposição, Orair estabelece uma relação entre o funcionamento do IVA e os fluxos de renda na economia. Ele demonstra como o tributo: acompanha harmonicamente o processo de geração de valor ao longo das cadeias

³ Ricardo Varsano é um economista brasileiro com notável contribuição para o debate sobre a reforma tributária no Brasil, especialmente no que diz respeito à adoção de um imposto sobre valor adicionado (IVA) nos moldes internacionais. Ex-pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Varsano é autor de estudos pioneiros sobre a substituição dos tributos sobre consumo por um IVA nacional unificado, com base no princípio do destino. Sua proposta de reforma inspirou a formulação de projetos como a PEC 45/2019 e influenciou significativamente a construção do modelo do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) previsto na Emenda Constitucional nº 132/2023.

produtivas; captura de forma não distorciva a renda gerada tanto na produção primária quanto na distribuição secundária e se integra organicamente ao sistema econômico como um todo, diferentemente de tributos que criam distorções.

Essa análise revela o IVA como um elemento estruturante e indutor de eficiência no sistema tributário moderno, capaz de conciliar objetivos arrecadatários com a neutralidade econômica.

2.2. Debates e questionamentos

Após a apresentação de Rodrigo Orair, Melina Rocha abre o espaço para debates e questionamentos entre os participantes da reunião. As discussões giram em torno da compreensão da neutralidade e da incidência do imposto, dos desafios conceituais sobre quem efetivamente suporta o ônus tributário, das implicações econômicas de regimes diferenciados, isenções e créditos presumidos, da avaliação quinquenal prevista na legislação, bem como da transição do modelo atual para o novo sistema, incluindo os efeitos esperados da reforma tributária sobre investimentos e o ambiente de negócios.

2.2.1 Concepção do contribuinte, neutralidade e pluralidade de incidências

Melina Rocha chama atenção para uma mudança de mentalidade necessária no sistema do IVA. Ela explica que precisamos "virar a chave" na forma como entendemos quem é o verdadeiro contribuinte. Enquanto hoje muitos ainda acreditam que quem vende é que paga o imposto, na realidade é quem compra que arca com o ônus tributário. A especialista apresenta o conceito de plurifasia - característica fundamental do novo sistema, que assegura a cobrança do tributo em todas as etapas da cadeia, mesmo nas operações entre empresas, onde o efeito final é neutralizado pelo mecanismo de créditos.

Eurico Santi aprofunda a discussão ao levantar uma questão técnica importante: será que a CBS/IBS incide formalmente sobre as operações de fornecimento, mas na prática recai sobre o consumidor final? Orair confirma essa dualidade - juridicamente o tributo incide sobre cada transação, mas economicamente seu peso final fica mesmo com o último consumidor. Ele assegura que o modelo preserva a neutralidade, não influenciando as escolhas produtivas das empresas.

Ao avaliar a posição do Brasil no cenário internacional, Orair adota uma postura equilibrada. Reconhece os méritos do novo sistema, principalmente a eliminação da cumulatividade, mas pondera que o excesso de regimes especiais e exceções ainda nos distancia dos melhores exemplos globais de IVA. Contudo, ele ressalta o avanço significativo em relação ao atual PIS/COFINS, destacando como positivo o mecanismo de revisão quinquenal, que permitirá ajustes e melhorias periódicas no sistema.

2.2.2 Alíquota, carga tributária, hiato de conformidade e exceções

Houve extensa discussão sobre o debate midiático em torno da alíquota "mais alta do mundo". Rodrigo Orair desenvolve análise cuidadosa sobre a polêmica envolvendo a alíquota do novo sistema tributário brasileiro, frequentemente caracterizada na mídia como a "mais alta do mundo". Comenta que, embora a alíquota nominal possa alcançar patamares próximos a 28%, isso não representa necessariamente um aumento da carga tributária global.

Orair destrincha que esse percentual elevado decorre fundamentalmente do chamado "hiato de conformidade" - um conceito técnico que se refere à diferença entre o potencial arrecadatário teórico do sistema e o que efetivamente se arrecada na prática. Essa lacuna surge principalmente por três fatores inter-relacionados: as múltiplas exceções e benefícios fiscais presentes no sistema, os casos de sonegação propriamente dita e as práticas de elisão fiscal (que, embora legais, reduzem a base tributária).

Nesse contexto, Orair destaca que a alíquota mais elevada funciona como um mecanismo compensatório - ela permite manter a arrecadação total estável, equilibrando as perdas decorrentes desses fenômenos. É como se, num sistema ideal onde todos pagassem corretamente, a alíquota pudesse ser significativamente menor, mas na realidade prática brasileira, o percentual precisa ser ajustado para contrabalançar essas distorções.

Rodrigo Frota e José Tostes trazem importantes distinções conceituais entre diferentes modalidades de exclusão tributária. Eles explicam que nem todas as formas de não-incidência produzem os mesmos efeitos: a alíquota zero se configura como a alternativa menos danosa, pois preserva integralmente a cadeia de créditos; as isenções, por sua vez, já apresentam impactos mais significativos; enquanto as imunidades

representam o cenário mais problemático, por romperem completamente o fluxo de créditos ao longo da cadeia produtiva.

Orair reforça essa análise, alertando que a ruptura da cadeia de créditos constitui o principal risco à neutralidade do sistema - princípio fundamental do IVA que garante que as decisões econômicas sejam tomadas com base em critérios de eficiência, e não de vantagem tributária. Contudo, o especialista demonstra que nem todas as exceções são intrinsecamente prejudiciais - algumas modalidades especificamente desenhadas, como o diferimento tributário nas etapas iniciais da cadeia produtiva ou a concessão de créditos presumidos proporcionais, podem ser implementadas sem comprometer a integridade do sistema, desde que adequadamente calibradas e justificadas por objetivos de política econômica claramente definidos.

2.2.3 Avaliação quinquenal, indicadores e desafios institucionais

Hadassah Santana levanta dúvidas importantes sobre o funcionamento prático da revisão quinquenal (avaliação a cada 5 anos) do novo sistema tributário. Ela questiona principalmente dois pontos: (1) se os órgãos governamentais conseguirão criar uma rotina institucional para fazer essas avaliações periódicas de forma consistente; e (2) como serão escolhidos os indicadores que vão medir se o sistema está funcionando bem - esses indicadores precisam ser claros, objetivos e mensuráveis.

Rodrigo Orair responde a essas preocupações, afirmando que o governo federal já possui técnicos qualificados nas secretarias e ministérios econômicos capazes de realizar esse trabalho. Explica que essa revisão periódica não é opcional - é obrigatória por lei. Além disso, estabeleceu um gatilho claro: se a alíquota (percentual do imposto) ultrapassar 26,5%, o Executivo é obrigado a enviar ao Congresso um projeto de lei propondo ajustes no sistema.

Javier Sánchez menciona que a União Europeia já tem mecanismos parecidos de revisão periódica, mas que na prática eles não funcionam tão bem quanto deveriam. Também faz uma distinção fundamental entre quem é formalmente o consumidor final (a pessoa que usa o produto/serviço) e quem realmente acaba pagando o imposto (que pode ser outra pessoa ou empresa na cadeia), usando como exemplo um caso famoso na Justiça

européia. O caso *Marks & Spencer plc v. Halsey* (C-446/03)⁴, julgado pela Corte de Justiça da União Europeia em 2005, tornou-se referência nas discussões sobre neutralidade fiscal e tributação internacional. A ação foi movida pela empresa britânica Marks & Spencer, que buscava deduzir, no Reino Unido, prejuízos fiscais acumulados por suas subsidiárias em outros países da União Europeia. A Corte reconheceu que, em regra, os Estados-Membros podem restringir esse tipo de dedução para evitar perda de arrecadação e preservar a integridade de seus sistemas fiscais. No entanto, decidiu que essa restrição viola a liberdade de estabelecimento prevista no direito europeu quando as subsidiárias estrangeiras não têm mais possibilidade de utilizar esses prejuízos localmente. O caso ilustra os limites da autonomia fiscal nacional frente às garantias do mercado comum europeu e influenciou debates sobre a coordenação tributária internacional e o reconhecimento transfronteiriço de perdas.

Orair concorda com os pontos de Javier e acrescenta um elemento importante: serviços públicos essenciais (como saúde e educação pública), que não são vendidos no mercado, devem ser considerados como consumo final para fins tributários, pois são usados diretamente pelos cidadãos sem passar por transações comerciais.

Esses aspectos discutidos são fundamentais porque garantem a eficácia duradoura do sistema tributário. A revisão periódica funciona como um mecanismo de atualização constante, impedindo que as regras se tornem obsoletas com o tempo. Os gatilhos automáticos, como o limite de 26,5% para a alíquota, atuam como freios institucionais que mantêm a disciplina fiscal, obrigando o governo a revisar o sistema quando os indicadores ultrapassam patamares predeterminados. As lições da experiência internacional servem como valiosos alertas sobre armadilhas a serem evitadas, enriquecendo o debate com exemplos concretos. A precisa definição do que constitui "consumo final" é essencial para preservar a neutralidade do sistema e evitar distorções econômicas indesejada.

2.2.4 Transição, obrigações acessórias e efeitos antecipados

Eurico Santi questiona como será realizada a transição para o novo sistema tributário, especialmente no que diz respeito às obrigações acessórias, propondo que esse

⁴ Para mais informações, acesse: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-446/03>.

processo ocorra sem a utilização de uma alíquota-teste como parâmetro. Rodrigo Orair explica que nos primeiros anos de implementação, o governo utilizará modelos econômicos reconhecidos para calcular a alíquota de referência do novo imposto. Menciona especificamente o *Tax Gap* do FMI⁵, metodologia que estima a diferença entre o potencial arrecadatário e a arrecadação efetiva, levando em conta fenômenos como sonegação e evasão fiscal, além do modelo previsto no PL 3887/2020⁶, que se baseia em dados históricos do PIS/COFINS para projetar a arrecadação no novo sistema. Essa abordagem metodológica visa garantir uma transição suave e previsível para os contribuintes.

Ao tratar dos créditos presumidos, Orair esclarece que, em regra, esses mecanismos seguirão um critério de proporcionalidade em relação ao valor não tributado na etapa anterior, preservando assim a neutralidade fiscal e evitando distorções na cadeia produtiva. No entanto, ele identifica três situações excepcionais onde esse princípio não será aplicado: o setor de reciclagem de materiais, que recebe tratamento diferenciado para fomentar a economia circular; o segmento automotivo, que terá um regime transitório válido até 2032; e a Zona Franca de Manaus, considerada a exceção mais relevante e prioritária para futuras revisões, dada sua particularidade como regime especial de desenvolvimento regional.

Quanto aos efeitos econômicos da reforma, Orair argumenta que embora os impactos estruturais mais profundos só se manifestem plenamente a partir de 2027, quando a CBS estiver completamente implementada, já se observam efeitos positivos no ambiente de negócios. Ele destaca que a maior previsibilidade regulatória e a melhora nas condições para investimentos estão influenciando decisões empresariais desde já, antecipando parte dos benefícios esperados da reforma. A análise revela como o novo sistema, mesmo em fase de transição, já começa a produzir efeitos concretos na

⁵ O *Tax Gap* do IVA — ou seja, a diferença entre a arrecadação potencial e a efetiva — é influenciado, no caso brasileiro, por fatores como a complexidade do sistema federativo, a elevada informalidade em determinados setores e a multiplicidade de regimes especiais. Estudos do FMI apontam que países da América Latina, como o Brasil, enfrentam perdas significativas de arrecadação devido à evasão e ineficiências no desenho do imposto. A expectativa de ganho de eficiência arrecadatária com a substituição de tributos cumulativos e a redução da litigiosidade foi um dos fatores considerados na calibração da alíquota de referência nas propostas de reforma tributária, como o PL 3887/2020.

⁶ Ementa: Institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços - CBS, e altera a legislação tributária federal. Para mais informações, acesse: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2258196>.

economia, demonstrando a importância do cuidado no desenho e implementação das mudanças tributárias.

3. ENCERRAMENTO

A reunião foi encerrada por Melina Rocha, com agendamento do próximo encontro para quarta-feira seguinte, período da manhã, por videoconferência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Institui o Código Tributário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm.

_____. **Projeto de Lei nº 3.887, de 2020**. Institui a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e altera legislação tributária federal. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>.

_____. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm

_____. **Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024**. Estabelece normas gerais sobre o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2328357>.

_____. **Lei Complementar nº 214, de 4 de janeiro de 2025**. Regulamenta dispositivos da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que trata da reforma tributária, e institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Tax Policy Administration: The VAT Gap. In: _____. *Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis*. Washington, DC: IMF, 2005. p. 123-145. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781589060265/9781589060265.xml>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *International VAT/GST Guidelines*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/04/international-vat-gst-guidelines_g1g75db4/9789264271401-en.pdf.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Caso C-446/03 - Marks & Spencer plc v. Commissioners of Customs & Excise*. Coleção de Jurisprudência, 2005, p. I-10837. Luxemburgo, 13 de dezembro de 2005. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=57122&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2167058>.

VARSAÑO, Ricardo. 2014. **A tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais**. Disponível em: <https://doi.org/10.18235/0007889>

27ª ATA DE REUNIÃO DO OBSERVATÓRIO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

TEMA

Fato gerador do IBS e da CBS

DATA

12/02/2025, pela plataforma Zoom

EXPEDIENTE

O Observatório da Reforma Tributária é um fórum de discussão técnica com o objetivo de fomentar debates para que a Reforma Tributária brasileira seja regulamentada de forma justa e isonômica. Trata-se de parceria entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), com apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e com a colaboração do Tribunal de Contas da União (TCU) como observador técnico.

COORDENAÇÃO

Flávio Unes, Diretor Jurídico da FIESP e João Paulo Bachur, professor do IDP.

SUPERVISÃO

Eurico Santi, professor da FGV, e Melina Rocha, professora da FGV.

GRAVAÇÃO

A gravação desta reunião está disponível na página eletrônica de *link*:

<https://www.youtube.com/watch?v=XrmxBal2dRI>.

1. PARTICIPANTES

- Ângelo de Angelis, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Bento Antunes Maia, Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)
- Camilla Cavalcanti, ex-Diretora da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária (SERT)
- Cristiane Schmidt, Presidente da Companhia de Gás do Estado de Mato Grosso do Sul (MSGÁS); FGV
- Daniel Loria, ex-Diretor da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária (SERT)
- Eurico Santi, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Gabriela Argôlo, Departamento Jurídico (DEJUR)/FIESP
- Hadassah Santana, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
- Isabela Maiolino, Departamento Jurídico (DEJUR)/FIESP
- Javier Sánchez Gallardo, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Lucas Moraes Silvestre, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Luís Eduardo Schoueri, USP
- Maria Carolina Gontijo, Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER)
- Melina Rocha, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Rodrigo Frota, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Vanessa Rahal, Núcleo de Pesquisa em Tributação do Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPERTAX)/INSPER

2. PAUTA

Trata-se da 27ª reunião do Observatório, com continuação da discussão sobre a Reforma Tributária. São abordadas questões sobre o fato gerador do IBS e da CBS, a partir da LC 214/2025.

A reunião foi iniciada por Melina Rocha, às 09:00h, na Plataforma Zoom com transmissão na plataforma Youtube pelo canal [Projeto Nossa Reforma Tributária](#).

2.1 Fato gerador do IBS e da CBS na LC 214/2025

A reunião foi aberta por Melina Rocha, apresentando os principais desafios e fundamentos normativos da construção do fato gerador dos novos tributos.

2.1.1 A terminologia “operações” e sua evolução

Ao abordar especificamente o conceito de "operações" adotado pela EC 132/2023, Melina faz uma análise comparativa e mostra como, no sistema atual do ICMS, os tribunais - especialmente o STF - já estabeleceram que só há incidência do imposto quando ocorre efetiva transferência de propriedade. Isso significa que operações como aluguel de equipamentos, cessão de direitos ou mesmo transferências entre filiais da mesma empresa ficam de fora da tributação.

Melina faz um importante contraponto histórico: a proposta original (PEC 110/2019⁷) trazia uma lista exemplificativa bastante completa dos negócios que seriam considerados "operações" tributáveis. Essa lista incluía desde formas tradicionais (como vendas e prestação de serviços) até situações mais específicas, como concessão de direitos de uso, licenciamentos e até mesmo empréstimos com cobrança de juros. O objetivo era justamente deixar claro que o novo sistema não se limitaria a juntar ICMS e ISS, mas criaria uma base tributária mais ampla e moderna.

No entanto, a versão final aprovada (EC 132/2023) optou por uma formulação mais enxuta, substituindo aquela lista detalhada por uma definição genérica: "operações com bens (materiais e imateriais), inclusive direitos, ou com serviços". À primeira vista, pode parecer apenas uma simplificação de linguagem, mas Melina demonstra como essa mudança traz implicações profundas.

Ela detalha que a nova redação, embora mais concisa, na verdade amplia significativamente o alcance da tributação por três motivos principais: primeiro, porque inclui expressamente os serviços, que por natureza não envolvem transferência de propriedade; segundo, porque abrange bens imateriais (como softwares e patentes) e

⁷ Para mais informações, acesse: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>.

direitos (como marcas e franquias); e terceiro, porque a ausência de exemplos específicos pode levar a interpretações mais abrangentes por parte da administração tributária.

Melina aponta que diversos setores que hoje não são alcançados pelo ICMS - como o de licenciamento de software, franquias comerciais e até mesmo alguns modelos de economia compartilhada - poderão passar a integrar a base tributária. Além disso, como a nova definição é mais aberta, será necessária uma nova construção jurisprudencial pelos tribunais, o que naturalmente levará algum tempo até que se estabeleçam entendimentos consolidados.

2.1.2. Estrutura normativa da LC 214/2025

Melina Rocha apresenta de forma clara e detalhada como a LC nº 214/2025 organiza o fato gerador do IBS e da CBS em três camadas conceituais que se complementam. Ela explica que a estrutura começa com um conceito amplo de "operações", desce para a noção mais específica de "fornecimento" e, finalmente, apresenta exemplos concretos de negócios jurídicos que se enquadram nessa sistemática.

No primeiro nível de análise, destaca que o artigo 4º da LC estabelece como fato gerador as "operações onerosas com bens ou serviços". Ela faz uma observação importante: o termo "onerosas" não estava presente na EC 132/2023, tendo sido acrescentado posteriormente na legislação ordinária. Contudo, ela ressalta que a lei mantém a possibilidade de tributação em situações excepcionais mesmo sem contraprestação financeira.

Ao abordar o segundo nível conceitual, examina o §2º do mesmo artigo, que define operação como "qualquer fornecimento com contraprestação". Ela esclarece que isso abrange toda forma de entrega, cessão ou disponibilização de bens e serviços mediante pagamento. A partir dessa definição geral, ela descreve como o fornecimento se materializa em diferentes contextos:

Para bens materiais, Melina explica que o fornecimento ocorre com a entrega física ou disponibilização do bem, podendo se dar através de diversas modalidades como venda, locação ou comodato. Quando trata de bens imateriais - como direitos autorais, softwares ou licenças - ela detalha que o fornecimento pode assumir formas como cessão, licenciamento ou concessão de direitos de uso. No caso específico de serviços, ela aponta

que o fornecimento se caracteriza pela efetiva prestação ou disponibilização da atividade contratada.

Ao chegar ao terceiro nível da estrutura normativa, Melina analisa a lista exemplificativa de negócios jurídicos prevista na lei, que inclui desde operações tradicionais como compra e venda até arranjos mais complexos como licenciamento e mútuo oneroso. Ela enfatiza que o uso da expressão "incluindo..." deixa claro que se trata de uma enumeração meramente ilustrativa, não exaustiva, destinada a mostrar a variedade de situações que podem configurar fornecimento tributável.

Melina contextualiza historicamente essa estrutura, revelando que o modelo foi inspirado nos sistemas de IVA adotados por países como Nova Zelândia, Canadá, Índia e África do Sul. Nesses sistemas, explica que o conceito de *supply* (fornecimento) é compreendido de forma ampla, abrangendo qualquer forma de disponibilização de bens ou serviços, independentemente de envolver transferência de propriedade. Ela contrasta essa abordagem com o modelo europeu, onde operações que não transferem propriedade - como locações e licenças de uso - são automaticamente classificadas como serviços.

Ao tratar da evolução legislativa do conceito de "bem", Melina recorda que a PEC 45/2019 chegou a tratar "bem, direito e serviço" como categorias distintas. Ela critica essa abordagem, argumentando que direitos representam na verdade uma subcategoria dos bens imateriais, e portanto não deveriam ser elevados ao mesmo nível conceitual na redação legal.

Finalizando a exposição, a participante chama atenção para uma lacuna importante na LC 214/2025: a ausência de definições autônomas para os termos "bem" e "importação de bem". Alerta que essa omissão pode gerar insegurança jurídica, especialmente em operações envolvendo bens intangíveis como softwares e direitos autorais, onde não há circulação física de mercadorias mas sim significativas transações econômicas que precisam de regulamentação clara.

2.2. Debates e questionamentos

Após a apresentação, Melina Rocha abre o espaço para debates e questionamentos entre os participantes da reunião. As discussões giram em torno da definição jurídica de "operação" como pressuposto para a incidência do IBS/CBS,

contrapondo a exigência de negócio jurídico válido à simples ocorrência de fornecimento. Há debates sobre as distinções conceituais entre operação, fornecimento e importação, e a exigência de onerosidade na LC 214/2025, ausente na Constituição. Também se discute a qualificação do contribuinte e os desafios na tributação de intangíveis e serviços importados. Por fim, são apresentadas visões econômicas que divergem da abordagem jurídica sobre o conceito de operação.

2.2.1 Operação e negócio jurídico

Luís Eduardo Schoueri defende que o termo “operações”, utilizado pela Constituição como base para a incidência do IBS/CBS, deve ser compreendido em seu sentido técnico-jurídico e não meramente factual ou econômico. Segundo ele, o constituinte opta por uma hipótese de incidência fundada em situações jurídicas válidas, exigindo, portanto, a existência de um negócio jurídico regular como pressuposto para a tributação. Nesse contexto, critica com veemência o §3º do art. 4º da LC 214/2025, que estabelece que a validade ou eficácia do negócio jurídico é irrelevante para a incidência do tributo. Para Schoueri, essa previsão representa uma extrapolação da competência constitucional, tornando-se inconstitucional por afastar-se da moldura jurídico-tributária traçada pelo constituinte originário.

Rodrigo Frota corrobora o argumento de Schoueri, apontando que esse entendimento foi reforçado ao longo do tempo pelo STF, especialmente na ADC 49⁸. Observou que, embora o texto da Lei Kandir (LC 87/1996⁹) não tenha mudado, o STF alterou sua interpretação, restringindo a incidência do ICMS a situações com negócio jurídico. Ressaltou que a redação da LC 214/2025 repete esse tipo de disposição, o que pode gerar insegurança jurídica. Ele ressalta que a interpretação judicial evolui para restringir a

⁸ A ADC 49 (Ação Declaratória de Constitucionalidade) foi julgada pelo STF em 2021 e decidiu que não incide ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo titular, mesmo que localizados em estados diferentes. O entendimento do Supremo é que, para haver incidência do imposto, é necessário que exista uma “operação” com transferência de titularidade, ou seja, um negócio jurídico entre partes distintas. Como a circulação de mercadorias entre filiais da mesma empresa não envolve troca de propriedade, não configura fato gerador do ICMS. Para mais informações, acesse: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5257024>.

⁹ A Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir) estabeleceu regras fundamentais para o ICMS, incluindo a não incidência sobre exportações (art. 3º) e a definição de operações interestaduais. Foi modificada por diversas leis complementares posteriores, mantendo-se como base do sistema tributário estadual. Para mais informações, acesse: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm

incidência do imposto a situações em que há negócio jurídico efetivo, e alerta que a LC 214/2025, ao repetir disposições semelhantes às que foram objeto de restrição pelo STF, pode gerar insegurança jurídica e abrir margem para uma nova onda de judicialização.

Em contraponto, Melina Rocha apresenta uma abordagem mais centrada na realidade econômica subjacente à operação. Para ela, o fato gerador deve ser reconhecido pela ocorrência concreta de fornecimento de bens ou serviços com contraprestação, independentemente da validade formal do negócio jurídico. Utiliza um exemplo didático: uma criança comprando uma bala. Apesar de o contrato poder ser considerado inválido sob a ótica do direito civil, há claramente uma operação econômica com transferência onerosa, o que, em sua visão, é suficiente para a incidência do tributo.

Rodrigo Frota complementa o argumento de Melina com uma observação sobre a evolução do direito civil. Explica que, embora o Código Civil imponha limites à validade de negócios celebrados por incapazes, a doutrina civilista contemporânea reconhece a validade de atos da vida cotidiana realizados por menores, especialmente quando não envolvem prejuízo ou complexidade jurídica. Assim, mesmo sob uma ótica jurídica mais formal, muitos atos praticados informalmente — como o exemplo citado por Melina — podem ser considerados válidos, servindo de base legítima para a tributação.

Essa troca de argumentos revela a tensão entre duas concepções: de um lado, a visão jurídico-formalista que exige a existência de um negócio jurídico válido para garantir segurança jurídica e respeito à legalidade estrita; de outro, uma visão funcional, orientada pela efetividade econômica das transações, que prioriza a realidade material sobre a forma jurídica. A LC 214/2025, ao relativizar a validade do negócio para fins de incidência, parece adotar esta última abordagem. Entretanto, a dúvida quanto à sua compatibilidade com o texto constitucional permanece, sinalizando que o Supremo Tribunal Federal terá papel central na resolução dessa controvérsia.

2.2.2 Distinção e relação entre “operação”, “fornecimento” e “importação”

Daniel Loria propõe uma distinção conceitual importante entre os três termos centrais da LC 214. Ele explica que "fornecimento" seria a categoria geral, abrangendo tanto operações internas quanto importações. Já "operação" seria especificamente o fornecimento realizado dentro do território nacional, enquanto "importação" corresponderia ao fornecimento com origem no exterior.

Loria argumenta que a hipótese de exportação, embora tratada como imunidade, também segue a lógica do fornecimento. Ele chama atenção para o fato de que a LC não traz uma definição clara de "fornecimento", limitando-se a descrevê-lo, o que gera insegurança jurídica. Essa falta de precisão conceitual, segundo sua análise, dificulta a distinção prática entre operação e importação, exigindo um trabalho de sistematização pela doutrina. Observa que o artigo 3º da LC cria ambiguidade ao apresentar essas figuras sem estabelecer uma hierarquia conceitual clara entre elas. Melina Rocha, por sua vez, concorda com a crítica de Loria sobre a fragilidade conceitual, mas faz uma ressalva importante: embora na prática possa haver sobreposições, importação e operação são fatos geradores distintos.

Para ilustrar seu ponto, Melina utiliza o exemplo concreto de um comerciante que cruza a fronteira para comprar mercadorias no exterior. Explica que, nesse caso, a operação de compra se conclui no exterior, enquanto o ato de trazer as mercadorias para o Brasil configura especificamente o fato gerador da importação - independentemente da existência de um fornecimento formal no sentido estrito. Essa diferenciação prática mostra como os conceitos, embora relacionados, mantêm naturezas jurídicas distintas.

2.2.3. A questão da onerosidade e da contraprestação

Daniel Loria analisa que a Constituição Federal não estabelece a onerosidade como requisito para caracterizar o fato gerador tributário, porém a LC 214/2025 introduz essa condição em seu texto. Ele explica que a regra geral da legislação prevê a incidência do imposto especificamente sobre fornecimentos com contraprestação (*supply for consideration* no modelo anglo-saxão), tratando os casos sem contraprestação como exceções. Essas exceções, segundo sua análise, foram incluídas principalmente para coibir possíveis planejamentos tributários abusivos que poderiam surgir na ausência dessa previsão.

Melina Rocha corrobora essa interpretação, confirmando que a Constituição realmente não exige a onerosidade como elemento constitutivo do fato gerador. Ela alerta que essa divergência entre o texto constitucional e a legislação complementar pode gerar questionamentos sobre a validade de algumas hipóteses de incidência não onerosa previstas na LC 214/2025, abrindo espaço para futuras controvérsias judiciais acerca da constitucionalidade dessas disposições.

2.2.4. Qualificação do sujeito passivo e conceito de contribuinte

Daniel Loria desenvolve uma análise fundamental sobre a estrutura do fato gerador no novo sistema tributário. Ele explica que a relação entre o sujeito (o contribuinte) e o objeto (a operação ou fornecimento) constitui elemento essencial para caracterizar a incidência tributária. Em sua exposição, Loria deixa claro que nem todo fornecimento automaticamente gera obrigação tributária - é imprescindível que o agente envolvido se enquadre na definição legal de contribuinte estabelecida pela LC 214/2025.

O participante dirige críticas específicas à redação do artigo 21, alínea "a", que considera excessivamente ampla ao definir como contribuinte "quem exerce qualquer atividade econômica". Para Loria, essa formulação genérica pode gerar insegurança jurídica. Ele propõe que a definição ideal de contribuinte deveria incorporar requisitos mais objetivos, como: (1) o exercício habitual da atividade, (2) o volume relevante de operações realizadas ou (3) o caráter profissional da atuação. Esses critérios, em sua visão, permitiriam uma delimitação mais precisa do universo de contribuintes.

Melina Rocha endossa essa perspectiva, reforçando que a correta qualificação do sujeito como contribuinte é condição indispensável para a incidência do tributo. Concorde que a definição do contribuinte será elemento central para a aplicação prática do novo sistema, destacando a necessidade de parâmetros claros que evitem tanto a tributação indevida de agentes eventuais quanto a elisão fiscal por parte de quem deveria estar sujeito à tributação.

2.2.5. Importação de bens intangíveis e serviços

Rodrigo Frota chama atenção para os desafios práticos na tributação de bens imateriais e serviços importados, destacando duas dificuldades centrais: a definição precisa do local de consumo e a caracterização da materialidade da operação. Ele observa que mesmo no ICMS, imposto já consolidado, foi necessária alteração legislativa específica para alcançar situações como a importação de veículos por pessoas físicas, demonstrando como esta matéria historicamente gera controvérsias interpretativas.

Melina Rocha complementa a análise com uma perspectiva comparada, mencionando que diferentes países adotam soluções distintas para esse problema. Ela cita o caso da Índia, onde ocorre a dupla tributação tanto no fornecimento quanto na

importação, contrastando com a aparente opção do modelo brasileiro por uma separação mais nítida entre essas hipóteses de incidência. No entanto, ela ressalva que mesmo nesta abordagem permanecerão zonas cinzentas, particularmente na determinação do local da operação quando se trata de bens intangíveis.

Luís Eduardo Schoueri, por outro lado, apresenta uma visão mais segura sobre a constitucionalidade da tributação de serviços importados. Ele fundamenta sua posição no histórico de tributos como PIS/Cofins-importação e ISS-importação, que há anos aplicam essa lógica inclusive para bens intangíveis. Schoueri avalia que a jurisprudência tende a consolidar esse mesmo entendimento para o IBS/CBS, dada a similitude das situações e a já existente familiaridade do sistema tributário brasileiro com essa forma de incidência.

2.2.6. Contribuições de perspectivas econômicas

Cristiane Schmidt apresenta a perspectiva econômica sobre o tratamento de importações e exportações, esclarecendo que, na contabilidade nacional e na análise macroeconômica, essas transações são sempre registradas como operações entre residentes e não-residentes do país, independentemente do local físico onde ocorram. Ela explica que, para os economistas, não existe contradição conceitual em classificar as importações como "operações", pois essa terminologia reflete adequadamente a natureza dessas transações na ótica das relações econômicas internacionais.

Vanessa Rahal complementa essa visão, confirmando que na prática econômica e nos modelos analíticos, o uso do termo "operação" para descrever transações de comércio exterior é plenamente natural e consagrado. Ela observa, contudo, que o debate jurídico sobre a precisão terminológica traz nuances e exigências conceituais que normalmente não são consideradas nas abordagens econômicas tradicionais. Essa diferença de enfoques entre as áreas do Direito e da Economia, segundo sua análise, explica parte das discussões sobre a melhor forma de regular essas matérias na legislação tributária.

3. ENCERRAMENTO

A reunião foi encerrada por Melina Rocha, com agendamento do próximo encontro para quarta-feira seguinte, período da manhã, por videoconferência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir)**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 set. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm.

_____. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm

_____. **Lei Complementar nº 214, de 4 de janeiro de 2025**. Regulamenta dispositivos da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que trata da reforma tributária, e institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 49/DF - Ação Declaratória de Constitucionalidade**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 11/03/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5257024>.

28ª ATA DE REUNIÃO DO OBSERVATÓRIO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

TEMA

Local e momento do fato gerador do IBS e da CBS na LC 214/2025

DATA

19/02/2025, pela plataforma Zoom

EXPEDIENTE

O Observatório da Reforma Tributária é um fórum de discussão técnica com o objetivo de fomentar debates para que a Reforma Tributária brasileira seja regulamentada de forma justa e isonômica. Trata-se de parceria entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), com apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e com a colaboração do Tribunal de Contas da União (TCU) como observador técnico.

COORDENAÇÃO

Flávio Unes, Diretor Jurídico da FIESP e João Paulo Bachur, professor do IDP.

SUPERVISÃO

Eurico Santi, professor da FGV, e Melina Rocha, professora da FGV.

GRAVAÇÃO

A gravação desta reunião está disponível na página eletrônica de *link*:

<https://www.youtube.com/watch?v=hj1bSTxWu5w>.

1. PARTICIPANTES

- Bento Antunes Maia, Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)
- Cristiane Schmidt, Presidente da Companhia de Gás do Estado de Mato Grosso do Sul (MSGÁS); FGV
- Daniel Loria, ex-Diretor da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária (SERT)
- Eurico Santi, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Eduardo Fleury
- Gabriela Argôlo, Departamento Jurídico (DEJUR)/FIESP
- Hadassah Santana, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
- Isabela Maiolino, Departamento Jurídico (DEJUR)/FIESP
- Javier Sánchez Gallardo, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Lucas Moraes Silvestre, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Melina Rocha, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Talita Pimenta Félix, IBET

2. PAUTA

Trata-se da 28ª reunião do Observatório, com continuação da discussão sobre a Reforma Tributária. São abordadas questões sobre o fato gerador do IBS e da CBS, a partir da LC 214/2025, com foco especial no momento da sua ocorrência.

A reunião foi iniciada por Melina Rocha, às 09:00h, na Plataforma Zoom com transmissão na plataforma *Youtube* pelo canal [Projeto Nossa Reforma Tributária](#).

2.1 Local e momento do fato gerador do IBS e da CBS na LC 214/2025

Melina Rocha abre a reunião com uma contextualização abrangente sobre a determinação do fato gerador nos sistemas tributários internacionais. Ela estrutura sua exposição em três eixos principais: (i) a análise comparada de modelos de IVA adotados em diferentes jurisdições; (ii) os critérios para definição do momento de incidência; e (iii)

os reflexos na apropriação de créditos fiscais. Seu exame abrange especificamente as experiências da União Europeia, Nova Zelândia, Canadá e Índia, destacando como cada sistema equilibra os elementos de pagamento, emissão de documentos fiscais e efetiva entrega de bens ou prestação de serviços.

Ao abordar o processo de elaboração da LC 214/2025, Melina revela uma particularidade histórica relevante: durante a fase de formulação do PLP 68/2024, os redatores evitavam intencionalmente a expressão "fato gerador", preferindo termos como "hipótese de incidência". Contudo, ela explica que as dinâmicas do processo legislativo acabaram por reinserir o conceito tradicional no texto final, demonstrando como as escolhas terminológicas refletem disputas conceituais mais profundas.

2.1.1 Modelos internacionais comparados

Melina Rocha detalha os diferentes sistemas: no modelo europeu, elucida que o artigo 63 da Diretiva do IVA estabelece como regra geral a ocorrência do fato gerador no momento da entrega do bem ou conclusão do serviço. Javier Sánchez complementa essa análise, destacando que o sistema europeu opera com uma nítida distinção entre o momento do fato gerador (que determina a obrigação tributária) e o da exigibilidade (que define o período de recolhimento). Ele ressalta ainda que esse mesmo marco temporal inicia o direito ao crédito fiscal, criando uma simetria importante no sistema.

Ao tratar da Nova Zelândia (Goods and Services Tax Act 1985), Melina explica que a legislação adota um critério alternativo: o fato gerador ocorre no primeiro evento entre emissão da nota fiscal ou realização do pagamento. Ela chama atenção para a regra especial aplicável a operações entre partes relacionadas, onde prevalece o momento da disponibilização efetiva do bem ou serviço.

O sistema canadense, no Excise Tax Act (lei federal que rege o GST – Goods and Services Tax/HST – Harmonized Sales Tax), conforme sua exposição, apresenta particularidades interessantes: a tributação se dá quando o pagamento é efetuado ou se torna exigível, com presunção de exigibilidade vinculada à emissão da nota fiscal ou ao vencimento contratual. Melina observa que, na ausência de pagamento até o final do mês subsequente à entrega, esta última passa a ser o marco determinante.

Por fim, ao analisar o modelo indiano (Central Goods and Services Tax Act, 2017), ela destaca a tríplice possibilidade (primeiro evento entre emissão da nota fiscal,

pagamento ou entrega física), com a exigência adicional de que a nota fiscal preceda a saída da mercadoria do estabelecimento fornecedor.

Em síntese, Melina identifica um padrão comum nos sistemas examinados: a prevalência de critérios objetivos como pagamento e emissão de documentos fiscais como indicadores primários do momento de incidência, reservando a entrega ou prestação como critério subsidiário. Ela associa essa preferência à necessidade de segurança jurídica e facilidade de fiscalização, permitindo a externalização clara do evento tributável.

2.2. Debates e Questionamentos

Após a apresentação, Melina Rocha abriu espaço para o debate entre os participantes, que analisaram a legislação brasileira sob diferentes perspectivas.

2.2.1 Conceito de fato gerador e externalização

Eurico Santi desenvolve uma abordagem teórica estruturada em três dimensões complementares para análise do fato gerador. Primeiramente, ele o examina como hipótese normativa, ou seja, como construção legislativa abstrata que descreve as situações passíveis de tributação. Em segundo lugar, aborda o fato gerador como fenômeno jurídico-concreto, correspondente à materialização da hipótese legal na realidade econômica. Por fim, destaca a dimensão da externalização, enfatizando que o aspecto crucial para o sistema tributário reside nos elementos objetivos e comprováveis que permitem ao fisco identificar e mensurar a ocorrência do tributo na prática, como documentos fiscais, comprovantes de pagamento ou a efetiva entrega de bens.

Melina Rocha traz uma perspectiva comparada, questionando a própria adoção do termo "fato gerador" no ordenamento brasileiro. Ela observa que em jurisdições de *common law*, como Estados Unidos e Reino Unido, as legislações tributárias adotam formulações mais diretas e operacionais, estabelecendo simplesmente que "o imposto é devido na data do pagamento" ou que "a obrigação tributária surge com a emissão da nota fiscal", evitando assim as complexidades conceituais que caracterizam o debate no Brasil.

Javier Sánchez contribui com a experiência do direito espanhol, explicando que a adoção do termo "devengo" (que significa o momento em que o tributo se torna exigível) representou uma solução terminológica justamente para superar as ambiguidades

associadas ao conceito de fato gerador. Ele detalha como o sistema espanhol se concentra pragmaticamente em determinar o momento da exigibilidade tributária, simplificando a aplicação prática da norma sem prejuízo da segurança jurídica.

2.2.2 Regra geral da LC 214/2025: fornecimento como fato gerador

Melina Rocha apresenta uma análise detalhada do artigo 10 da LC 214/2025, explicando que o legislador brasileiro adotou como marco temporal do fato gerador o momento da entrega ou disponibilização do bem ou serviço. Ela enfatiza que essa definição se aplica inclusive às situações de execução continuada, onde a prestação se estende no tempo. Contextualiza essa escolha legislativa como um alinhamento ao princípio do destino, que busca tributar o consumo onde efetivamente ocorre, em contraste com o modelo tradicional do ICMS - que historicamente adotava como critério a saída da mercadoria do estabelecimento do fornecedor.

Daniel Loria complementa a análise e explica que a LC 214/2025 concebe o fornecimento como um evento pontual e isolado, o que traz como consequência prática a possibilidade de autuação fiscal individualizada para cada transação específica. Para ilustrar essa característica, Loria estabelece um contraste com o Imposto de Renda, onde o fato gerador é construído de forma agregada, com base no resultado apurado ao final de um determinado período. Essa diferença fundamental, segundo sua análise, reflete a distinção entre tributos sobre consumo (como o IBS/CBS) e tributos sobre renda.

A opção pelo fornecimento como fato gerador principal representa uma significativa mudança paradigmática em relação ao sistema tributário brasileiro tradicional. Enquanto no ICMS o foco estava no momento da circulação da mercadoria, o novo sistema desloca a atenção para o momento em que o bem ou serviço é efetivamente colocado à disposição do destinatário, aproximando-se assim dos sistemas modernos de tributação sobre o consumo. Essa mudança, conforme destacado pelos participantes, traz implicações práticas relevantes para a fiscalização e para a própria dinâmica das relações comerciais.

2.2.3 Prestação de serviços continuada e desafios interpretativos

Eduardo Fleury destaca as dificuldades em determinar com precisão o momento do fato gerador em serviços de assinatura contínua, como plataformas de *streaming*

(exemplo: Netflix). Argumenta que o modelo atual, que considera o fornecimento como marco temporal, gera insegurança jurídica nesses casos, pois não fica claro quando exatamente se completa a prestação do serviço continuado. Como solução alternativa, Fleury propõe que o sistema adote o pagamento antecipado como critério definitivo para caracterização do fato gerador, e não apenas como antecipação da exigibilidade do tributo.

Daniel Loria complementa a análise com uma ressalva sobre as implicações dessa proposta nas relações empresariais (B2B¹⁰). Explica que a adoção do pagamento como fato gerador exigiria muita previsibilidade contratual, especialmente em cenários onde possa ocorrer alteração de alíquotas entre o momento do pagamento e o efetivo fornecimento do serviço. Nesses casos, segundo sua análise, as empresas enfrentariam desafios adicionais na gestão tributária, precisando estabelecer mecanismos contratuais para lidar com possíveis variações na carga fiscal durante a vigência dos contratos.

2.2.4 Antecipação de pagamento na LC 214/2025

A LC 214/2025 estabelece regra específica para situações de pagamento antecipado (art. 10, §4º): quando o valor é recebido antes da efetiva entrega do bem ou prestação do serviço, o tributo será imediatamente exigido sobre o valor adiantado, com posterior ajuste para refletir a alíquota vigente na data do efetivo fornecimento.

Melina Rocha levanta uma questão interpretativa sobre essa disposição e indaga se esse mecanismo deve ser entendido como (i) mera antecipação da exigibilidade (adiantamento do momento do pagamento do tributo) ou (ii) verdadeira antecipação do próprio fato gerador (criação antecipada da obrigação tributária). Essa distinção tem implicações práticas significativas para a operacionalização do sistema.

Eurico Santi defende uma posição mais radical na discussão. Argumenta que o pagamento, por sua natureza de externalização objetiva, constitui por si só o fato gerador, independentemente da posterior materialização do fornecimento. Em sua visão, o recebimento do valor já configuraria por completo a hipótese de incidência tributária.

¹⁰ A sigla *B2B* (do inglês *business-to-business*) refere-se a operações comerciais realizadas entre duas pessoas jurídicas, ou seja, entre empresas. Esse tipo de transação é comum em cadeias produtivas, como na venda de matérias-primas, componentes, serviços especializados ou equipamentos entre empresas. Diferentemente do *B2C* (*business-to-consumer*), que envolve vendas diretas ao consumidor final, o *B2B* tende a envolver volumes maiores, relações contratuais mais complexas e foco na eficiência e continuidade da produção. Em sistemas de IVA modernos, operações B2B geralmente geram créditos fiscais recuperáveis, enquanto B2C representam o ponto final de incidência.

Daniel Loria recorda que durante a elaboração do PLP 68/2024 (Projeto de Lei Complementar que originou a LC 214/2025), os redatores trataram expressamente essa hipótese como simples antecipação do valor devido, e não como ocorrência antecipada do fato gerador. Essa interpretação, segundo ele, preserva a coerência do sistema com o princípio da neutralidade, evitando distorções na cadeia de créditos fiscais.

2.2.5 Inadimplência e direito à recuperação do tributo

Daniel apontou a ausência de norma específica na LC 214/2025 para tratar da inadimplência, especialmente em operações com pagamento parcelado. Comenta que essa omissão pode gerar distorções, pois empresas que não receberem pelos bens ou serviços fornecidos continuariam obrigadas ao recolhimento integral do tributo, sem mecanismos claros de compensação.

Javier Sánchez contribui com experiências internacionais, destacando o modelo da União Europeia e da Espanha. Nestas jurisdições, o contribuinte tem direito à restituição do IVA pago quando comprova a inadimplência definitiva do cliente, desde que demonstre ter realizado todos os esforços necessários para a cobrança. Esse sistema busca equilibrar os interesses fiscais com a proteção ao crédito das empresas.

Melina Rocha complementa com o exemplo canadense, onde a recuperação do GST/HST (equivalente ao IVA) em casos de inadimplência está condicionada à comprovação de duas condições cumulativas: (1) a existência de tentativas efetivas de cobrança judicial ou extrajudicial, e (2) a demonstração de insolvência do devedor. Esse modelo, segundo ela, oferece maior segurança jurídica para ambas as partes - fisco e contribuintes.

Eduardo Fleury observa que o sistema tributário brasileiro já convive com assimetrias semelhantes em outros impostos como PIS, COFINS e ICMS, onde a obrigação de recolhimento persiste mesmo na hipótese de inadimplência. Contudo, ressalta que essa matéria pode ser progressivamente aperfeiçoada, seguindo o exemplo espanhol que desenvolveu seu marco regulatório ao longo do tempo, mediante a incorporação de experiências práticas e jurisprudenciais.

A discussão final revela um desafio importante para a implementação do novo sistema: como conciliar a necessária segurança na arrecadação com a proteção aos contribuintes de boa-fé que enfrentam inadimplência. A experiência comparada sugere

que soluções equilibradas são possíveis, mas exigem regulamentação cuidadosa que evite tanto abusos quanto injustiças tributárias.

3. ENCERRAMENTO

A reunião foi encerrada por Melina Rocha, com agendamento do próximo encontro para quarta-feira seguinte, período da manhã, por videoconferência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Institui o Código Tributário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024**. Estabelece normas gerais sobre o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2328357>. Acesso em:

_____. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm

_____. **Lei Complementar nº 214, de 4 de janeiro de 2025**. Regulamenta dispositivos da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que trata da reforma tributária, e institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm.

CANADÁ. **Excise Tax Act** (R.S.C., 1985, c. E-15). Ottawa: Government of Canada, 1985. Disponível em: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-15/>.

ÍNDIA. **Central Goods and Services Tax Act, 2017** (Act No. 12 of 2017). Nova Delhi: Government of India, 2017. Disponível em: <https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/15689>.

NEW ZEALAND. **Goods and Services Tax Act 1985**. Wellington: New Zealand Government, 1985. Disponível em: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1985/0141/latest/DLM81035.html>.

UNIÃO EUROPEIA. **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. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj?locale=pt>

29ª ATA DE REUNIÃO DO OBSERVATÓRIO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

TEMA

Local do fato gerador do IBS e da CBS na LC 214/2025

DATA

26/02/2025, pela plataforma Zoom

EXPEDIENTE

O Observatório da Reforma Tributária é um fórum de discussão técnica com o objetivo de fomentar debates para que a Reforma Tributária brasileira seja regulamentada de forma justa e isonômica. Trata-se de parceria entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), com apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e com a colaboração do Tribunal de Contas da União (TCU) como observador técnico.

COORDENAÇÃO

Flávio Unes, Diretor Jurídico da FIESP e João Paulo Bachur, professor do IDP.

SUPERVISÃO

Eurico Santi, professor da FGV, e Melina Rocha, professora da FGV.

GRAVAÇÃO

A gravação desta reunião está disponível na página eletrônica de *link*:

<https://www.youtube.com/watch?v=oQQ2xqoBq-o>.

1. PARTICIPANTES

- Ângelo de Angelis, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Bento Antunes Maia, Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)
- Bruna Bezerra, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Eduardo Fleury
- Eurico Santi, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Gabriela Argôlo, Departamento Jurídico (DEJUR)/FIESP
- Hadassah Santana, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
- Javier Sánchez Gallardo, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- José Tostes Neto, Receita Federal do Brasil (RFB)
- Luis Eduardo Schoueri, Universidade de São Paulo (USP)
- Maria Carolina Gontijo, Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER)
- Melina Rocha, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Rodrigo Frota, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Talita Pimenta Félix

2. PAUTA

Trata-se da 29ª reunião do Observatório, com continuação da discussão sobre a Reforma Tributária. São abordadas questões sobre o fato gerador do IBS e da CBS, a partir da LC 214/2025, com foco especial no local da sua ocorrência.

A reunião foi iniciada por Melina Rocha, às 09:00h, na Plataforma Zoom com transmissão na plataforma Youtube pelo canal [Projeto Nossa Reforma Tributária](#).

2.1 Local do fato gerador do IBS e da CBS na LC 214/2025

Melina Rocha inicia a discussão destacando a importância crucial da definição do local do fato gerador no contexto do novo sistema tributário brasileiro. Ela explica que, em um modelo federativo com IVA dual - onde a competência tributária é dividida entre União, estados e municípios - a correta localização das operações é essencial para três finalidades principais: (1) aplicação das alíquotas estaduais e municipais adequadas; (2)

distribuição equitativa da arrecadação entre as unidades federadas; e (3) manutenção do princípio do destino como eixo central do sistema.

Em sua exposição histórica, Melina demonstra como as regras atuais foram construídas a partir de duas bases principais: as diretrizes internacionais da OCDE (especialmente as VAT/GST Guidelines¹¹) e o trabalho de sistematização realizado pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)¹². Este último desenvolveu uma matriz lógica que diferencia critérios específicos para bens materiais, bens imateriais, serviços e outras modalidades de operações, servindo como referência fundamental para a elaboração da LC 214/2025.

A participante chama atenção para uma inovação constitucional relevante: a inserção do §5º, IV no art. 156-A da Constituição Federal¹³, que ampliou significativamente as possibilidades de definição do local do fato gerador. Esse dispositivo, fruto do debate legislativo, permite a adoção de múltiplos critérios (como local de entrega, disponibilização, domicílio ou prestação), desde que mantido o alinhamento com o princípio do destino. Melina enfatiza que essa mudança teve o propósito expresso de superar interpretações restritivas que vinculavam o destino exclusivamente ao local de consumo final (domicílio do adquirente), reconhecendo a complexidade das operações econômicas contemporâneas.

Ao detalhar o artigo 11¹⁴ da LC 214/2025, Melina apresenta o sistema em camadas: para bens materiais, prevalece como regra geral o local da entrega física. Nas operações

¹¹ As Diretrizes Internacionais sobre IVA da OCDE estabelecem princípios para a aplicação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) e impostos similares, como o ICMS no Brasil, visando uniformizar a tributação do consumo em transações internacionais. Para mais informações, acesse: https://www.oecd.org/en/publications/international-vat-gst-guidelines_9789264271401-en.html

¹² O documento técnico “Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços”, do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) reúne estudos fundamentais que embasaram a proposta de reforma tributária no Brasil. Entre os principais conteúdos, destacam-se a análise comparada de sistemas internacionais de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), propostas de modelagem do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) no contexto brasileiro, além da avaliação dos impactos econômicos e federativos da reforma. O estudo foi amplamente utilizado como referência nos debates legislativos do Projeto de Lei Complementar nº 3887/2020, que resultou na promulgação da Lei Complementar nº 214/2025. Para integra do documento, acesse: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/NT-IBS-v2_2.pdf

¹³ O artigo 156-A da Constituição Federal trata do imposto sobre bens e serviços, que é de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. Para inteiro teor, acesse: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm#:~:text=Federal%20e%20Munic%C3%ADpios-Art.,Estados%2C%20Distrito%20Federal%20e%20Munic%C3%ADpios.

¹⁴ Para inteiro teor, acesse: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm.

não presenciais (especialmente no comércio eletrônico), adota-se como critério o destino final declarado pelo adquirente, independentemente de quem contratou o transporte - solução refinada durante os debates legislativos para coibir planejamentos artificiais de redução tributária.

Já no caso de bens imóveis e serviços físicos sobre imóveis, aplica-se rigidamente a localização do bem, em sintonia com as tradições do direito tributário e registral. Em serviços fruídos presencialmente (como espetáculos culturais e eventos esportivos) seguem o local de efetiva fruição pelo consumidor final. Nas categorias específicas de serviços (administração de imóveis, reparos físicos de bens móveis, serviços portuários) receberam tratamento diferenciado, refletindo suas particularidades operacionais e econômicas.

Essa estrutura multifacetada, conforme explica Melina, busca equilibrar diversos princípios: eficiência arrecadatória, segurança jurídica, neutralidade fiscal e respeito às competências federativas, sempre com o princípio do destino como fio condutor. A professora ressalta que a adoção de proxies (critérios substitutos) para identificação do destino real das operações representa uma solução pragmática para desafios complexos, especialmente em um país continental como o Brasil.

2.2. Debates e Questionamentos

Após a apresentação, Melina Rocha abriu espaço para o debate entre os participantes, que analisaram a legislação brasileira sob diferentes perspectivas.

2.2.1 Responsabilidades nas operações não presenciais

Javier Sánchez abre a discussão levantando uma questão prática de como os fornecedores podem aplicar corretamente as alíquotas do IBS/CBS quando desconhecem o destino final real da mercadoria, principalmente nos casos em que o próprio adquirente contrata o transporte. Ele contrasta a solução brasileira com o modelo europeu, onde prevalece estritamente o destino físico efetivo da mercadoria, independentemente das informações fornecidas pelo comprador. Sánchez expressa preocupação com possíveis fraudes, como cenários onde compradores poderiam declarar falsamente destinos com

alíquotas menores, enquanto recebem as mercadorias em jurisdições com alíquotas mais altas.

Rodrigo Frota explica os mecanismos de controle adotados pelo sistema brasileiro. Ele explica detalhadamente que a LC 214/2025 estabelece um sistema de responsabilidade solidária, onde o transportador assume corresponsabilidade quando a entrega ocorre em local diferente do declarado nos documentos fiscais; a legislação exige que o local de destino conste tanto na nota fiscal quanto no documento de transporte. Em caso de divergência, a responsabilidade primária pela diferença tributária recai sobre o transportador, e não sobre o fornecedor.

Melina Rocha aprofunda a análise referenciando especificamente o artigo 24 da LC 214/2025, que formaliza esse regime de responsabilidades. Ela acrescenta uma camada importante de proteção: quando o critério aplicável for o domicílio do adquirente (nos termos do §6º do artigo 11), caso informações incorretas resultem em pagamento a menor do imposto, a diferença poderá ser cobrada diretamente do adquirente que forneceu os dados errados.

2.2.2 Serviços relacionados às plataformas digitais

Javier Sánchez questiona como o novo sistema tributário brasileiro classificará serviços de intermediação imobiliária realizados por plataformas digitais como o Airbnb, se essas operações se enquadrariam no conceito legal de intermediação de bem imóvel previsto na legislação.

Melina Rocha explica que a LC 214/2025 possui previsão expressa para serviços de administração e intermediação de bens imóveis, abrangendo tanto operações de venda quanto de locação. Comenta que, nesses casos, o critério determinante para aplicação da alíquota será sempre a localização física do imóvel. No entanto, faz uma importante ressalva sobre a responsabilidade tributária: enquanto na União Europeia e no Canadá as plataformas digitais são automaticamente responsáveis pela cobrança e recolhimento do tributo, no Brasil essa obrigação só existirá se a plataforma for considerada contribuinte do IBS/CBS.

Eduardo Fleury contribui para o debate com uma análise comparada do sistema britânico de VAT (*Value Added Tax*), destacando lições que podem ser aproveitadas na regulamentação brasileira do IBS prevista na LC 214/2025. Ele comenta como o Reino

Unido – reconhecido internacionalmente como referência em tributação do consumo – já adota soluções semelhantes às previstas na nova legislação brasileira. Entre os principais pontos do modelo britânico, em vigor desde 1973, destacam-se: a tributação no destino para serviços digitais, ou seja, o imposto é devido no país onde o serviço é consumido; a responsabilização das plataformas digitais pela retenção e repasse do imposto, como forma de garantir maior efetividade na arrecadação; e critérios objetivos para definir o local do fato gerador, especialmente em operações complexas ou digitais.

Fleury defende que o Brasil deveria seguir esse exemplo e incorporar soluções claras e práticas, como as constantes no *VAT Notice 700*¹⁵, documento oficial do órgão tributário britânico (HMRC). Ele cita, por exemplo, o tratamento dado no Reino Unido aos serviços de segurança remota: mesmo quando a vigilância é feita à distância, o imposto é devido no local do imóvel protegido. Isso ocorre porque a legislação britânica considera que serviços relacionados a bens imóveis devem ser tributados no local em que o bem está situado.

Segundo Fleury, esse tipo de regra — simples, objetiva e baseada em precedentes — favorece a segurança jurídica e reduz litígios, especialmente em setores tecnológicos emergentes. Por isso, pode servir de inspiração para o detalhamento normativo do IBS no Brasil.

2.2.3 Implicações federativas

Luís Eduardo Schoueri levanta uma crítica à redação do §5º do art. 156-A da Constituição, questionando especificamente o uso do termo "inclusive" na enumeração dos critérios para determinação do local do fato gerador. Comenta que essa formulação aberta pode conceder ampla discricionariedade ao legislador infraconstitucional, permitindo escolhas arbitrárias sobre qual critério adotar em cada caso concreto. Em sua análise, o texto constitucional deveria estabelecer uma hierarquia clara ou critérios de preferência entre as alternativas listadas, garantindo maior previsibilidade e segurança jurídica aos contribuintes.

Melina Rocha apresenta a contraposição ao argumento de Schoueri, explicando que a flexibilidade da norma foi intencionalmente concebida para evitar interpretações restritivas do princípio do destino. Ela esclarece que, sem a lista exemplificativa (que inclui

¹⁵ Para inteiro teor, acesse: <https://www.gov.uk/guidance/vat-guide-notice-700>

entrega, disponibilização, domicílio e prestação), poderiam surgir questionamentos sobre a constitucionalidade de critérios alternativos adotados pela legislação complementar. A professora enfatiza que a função da previsão constitucional é justamente autorizar a utilização de proxies - critérios substitutos que representem de forma prática e eficiente o destino econômico real das operações, sem engessar o sistema.

Rodrigo Frota amplia o debate trazendo à tona as implicações federativas da discussão. Ele destaca que, no contexto brasileiro, a definição do local do fato gerador transcende a esfera individual do contribuinte, afetando diretamente a distribuição de receitas entre estados e municípios. Frota recorre à experiência histórica com o ICMS, citando dois marcos relevantes: a ADC 49¹⁶ (que pacificou o entendimento sobre transferências entre estabelecimentos do mesmo titular) e a Súmula 166 do STJ¹⁷ (que tratou de conflitos interestaduais). Esses precedentes demonstraram como alterações na definição do local de ocorrência podem impactar profundamente o equilíbrio federativo e a partilha de recursos entre os entes. Por isso, Frota defende que o novo sistema deve buscar o máximo de clareza e segurança jurídica na matéria.

2.2.5 Demais regras do artigo 11 da LC 214/2025

Melina Rocha retoma sua exposição das regras específicas contidas no artigo 11 da LC 214/2025. Ela explica que os serviços prestados fisicamente sobre bens móveis - como reparos mecânicos, manutenção de equipamentos ou conserto de veículos - terão como critério determinante o local onde o serviço é efetivamente realizado. Essa solução,

¹⁶ Em 2023, ao julgar os embargos de declaração na ADC 49, o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou o entendimento de que não incide ICMS nas transferências de mercadorias entre estabelecimentos do mesmo contribuinte, diante da inexistência de fato gerador, já que não há circulação jurídica da mercadoria. Para mais informações, acesse: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5257024>.

¹⁷ Súmula 166 do STJ: “Não constitui fato gerador do ICMS o simples deslocamento de mercadoria de um para outro estabelecimento do mesmo contribuinte.” Essa súmula pacifica o entendimento de que a transferência de mercadorias entre estabelecimentos pertencentes ao mesmo titular, ainda que localizados em unidades federativas distintas, não configura circulação jurídica, e, portanto, não enseja a incidência do ICMS. Trata-se de importante precedente em conflitos interestaduais, especialmente na delimitação do alcance do fato gerador do imposto. A jurisprudência reafirma que a circulação tributável pressupõe transferência de titularidade, e não apenas o deslocamento físico da mercadoria. Para inteiro teor, acesse: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2010_12_capSumula166.pdf.

segundo ela, mantém coerência com a lógica de tributação no local da efetiva prestação do serviço.

No caso dos serviços portuários, Melina destaca que o legislador adotou igualmente o critério do local da prestação, atendendo a reivindicações históricas dos municípios que abrigam portos. Essa solução busca reconhecer o vínculo econômico entre a atividade portuária e o território onde ela se desenvolve.

Quanto aos serviços fruídos presencialmente por pessoas físicas - como espetáculos artísticos, eventos esportivos e shows musicais - a professora esclarece que a alíquota aplicável será sempre a do local onde ocorre o evento. Essa regra, explica ela, reflete o princípio de que o consumo desses serviços está intrinsecamente vinculado ao espaço físico onde são realizados.

Javier Sánchez traz uma questão prática relevante sobre a aplicação dessa última regra a eventos corporativos, como congressos e convenções empresariais. Melina responde que o critério determinante é a fruição física por pessoas físicas, independentemente de quem contrata e paga pelo serviço. Assim, mesmo quando o adquirente direto é uma pessoa jurídica (a empresa que organiza o evento), a regra do local da fruição presencial se aplica, desde que os participantes finais sejam pessoas físicas.

Eurico Santi conclui os debates ressaltando que o novo sistema prevê mecanismos administrativos de solução de conflitos, especialmente através do Comitê Gestor do IBS, que deverá atuar como instância de harmonização e pacificação de divergências sobre a localização do fato gerador. Em sua avaliação, essa estrutura tende a reduzir significativamente a judicialização de conflitos, oferecendo vias mais ágeis e especializadas para a solução de controvérsias que, no modelo atual, frequentemente acabam no Poder Judiciário.

3. ENCERRAMENTO

A reunião foi encerrada por Melina Rocha, com agendamento do próximo encontro para quarta-feira seguinte, período da manhã, por videoconferência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 4 de janeiro de 2025**. Regulamenta dispositivos da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que trata da reforma tributária, e institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL (CCiF). **Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços** (Versão 2.2). São Paulo: CCiF, jun. 2020. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/NT-IBS-v2_2.pdf.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **International VAT/GST Guidelines**. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/consumption/international-vat-gst-guidelines.htm>

UNITED KINGDOM. HM Revenue & Customs. **VAT Guide: Notice 700**. London: UK Government, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/vat-guide-notice-700>



DEPARTAMENTO
JURÍDICO