



O IBS na Constituição

16/02/2025

A reforma tributária é um tema de grande relevância no cenário econômico e jurídico brasileiro, principalmente no que diz respeito à simplificação e à modernização do sistema tributário. O Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) surge como uma das principais inovações nesse contexto com objetivo de substituir a complexa estrutura de tributos incidentes sobre o consumo, promovendo maior eficiência, transparência e justiça fiscal.

Um dos marcos dessa mudança é a introdução do artigo 156-A na Constituição, por meio de Emenda Constitucional nº 132/2023 (EC nº 132/2023), que estabelece o arcabouço normativo para a implementação do IBS.

Atualmente, o Brasil possui um sistema tributário sobre o consumo considerado excessivamente complexo. Tributos como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), além da Contribuição ao PIS e a Cofins, criam um emaranhado de regras que dificultam a conformidade fiscal e elevam os custos operacionais, em razão da grande quantidade de obrigações acessórias que devem ser cumpridas pelos contribuintes.

As discussões sobre a reforma tributária voltada ao consumo começaram com a Proposta de Emenda Constitucional nº 45/2019, que visava a adotar um modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), semelhante ao utilizado em mais de 170 países, com a unificação de tributos federais, estaduais e municipais. Na época, defendia-se a ampla aplicação de créditos, com a promessa de uma não cumulatividade plena, visando simplificar o sistema e reduzir as distorções econômicas.

Implementação do IVA dual

Com o objetivo de preservar o pacto federativo, o Congresso, durante a tramitação da PEC nº 45 — que resultou na EC nº 132/2023 —, optou por adotar o modelo de IVA dual, inspirado em sistemas utilizados por países como Canadá e Índia, em vez de implementar o IVA único.

Diante disso, a reforma tributária do consumo, no modelo brasileiro, criou o IBS e a CBS, visando a unificar o ICMS, o ISS, o IPI, Contribuição ao PIS e Cofins, mediante a criação do IVA-dual, de competência compartilhada entre os entes federados (estados, Distrito Federal e municípios) e da União, respectivamente.

O IBS e a CBS seguem o modelo dos Impostos sobre o Valor Agregado (IVA), já adotado em diversos países, como uma forma de simplificar a tributação sobre o consumo, tendo como principal característica a incidência única em todas as etapas da cadeia produtiva, com o crédito do imposto pago nas etapas anteriores, de modo que a carga tributária efetiva recaia sobre o consumidor final.

De acordo com estudos, isso torna o sistema mais transparente e reduz a cumulatividade, promovendo maior eficiência e equidade na tributação. Com a Reforma Tributária, foi introduzido o artigo 156-A na Constituição, que prevê a criação do IBS e a competência compartilhada entre os estados, Distrito Federal e municípios para a sua gestão do IBS. O presente estudo se limitará a analisar o artigo 156-A, da Constituição, sem adentrar nas particularidades da Lei Complementar nº 214/25, que instituiu o IBS, a CBS e o Imposto Seletivo (IS).

IBS

De acordo com §1º, do artigo 156-A da Constituição, o IBS será orientado pelo princípio da neutralidade, o qual estabelece que o sistema tributário deve interferir o mínimo possível nas decisões econômicas dos agentes.

Ou seja, o IBS não deve distorcer as escolhas de consumo, poupança, investimento ou produção, devendo criar um ambiente onde as decisões negociais sejam tomadas com base em considerações puramente econômicas e não em incentivos fiscais.

Além disso, o IBS incidirá sobre operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, e sobre serviços, abrangendo também a importação de bens e serviços, seja por pessoas físicas ou jurídicas, independentemente de serem contribuintes habituais do imposto de importação.

Exportações

Por sua vez, o IBS não incidirá sobre as exportações, assegurando ao exportador o direito ao crédito sobre as operações de aquisição de bens ou serviços. Esse mecanismo visa a promover a competitividade dos produtos e serviços brasileiros no mercado externo, pois elimina a carga tributária sobre as exportações e garante que os preços dos produtos brasileiros sejam mais atrativos internacionalmente.

Ao isentar as exportações do IBS, os produtos brasileiros se tornam mais competitivos no mercado internacional. Se as exportações fossem tributadas, o custo final dos produtos aumentaria, tornando-os menos atraentes para compradores estrangeiros, que podem optar por fornecedores de países onde os bens são mais baratos, em razão da menor carga tributária sobre as exportações.

Além disso, ao tributar exportações, há o risco de “exportar impostos”. Ou seja, os impostos internos são incorporados ao preço final dos produtos vendidos ao exterior, o que gera distorções, na medida em que outros países podem não aceitar pagar o sobrecusto gerado por impostos que não são aplicáveis em seus próprios mercados.

Spacca

A prática de desonerar exportações é amplamente adotada em todo o mundo, e mantê-las isentas no Brasil é fundamental para fortalecer a presença do país nos mercados globais.

Estados independentes para criar alíquotas

Ainda, o IBS terá legislação uniforme em todo o território nacional, mas cada ente federativo poderá fixar sua própria alíquota por meio de lei específica, desde que respeite os parâmetros estabelecidos pelo Senado, de modo a garantir a coerência e a harmonização em cada esfera de governo.

A alíquota será uniforme para todas as operações, exceto nas hipóteses previstas na Constituição, e o IBS será cobrado com base no somatório das alíquotas do estado e do município de destino da operação, respeitando o princípio da não-cumulatividade e permitindo que o contribuinte compense o imposto pago nas aquisições de bens ou serviços.

Ademais, a tributação no destino é um princípio que determina que a arrecadação dos impostos sobre bens e serviços seja destinada ao local onde ocorre o consumo, e não no local onde os produtos ou serviços são produzidos.

Tal forma de tributação promove maior justiça fiscal entre regiões e tende a reduzir a chamada guerra fiscal, garantindo uma maior neutralidade, ou seja, diminui a prática das empresas de se localizarem em um determinado local por causa de incentivos fiscais, em vez de fatores econômicos como disponibilidade de mão de obra, infraestrutura e proximidade de mercados consumidores.

Incentivos fiscais

O IBS terá sua base de cálculo livre de sua própria incidência e de outros tributos e não será objeto de concessão de incentivos fiscais ou regimes diferenciados de tributação, salvo nas exceções previstas na Constituição.

Uma exceção importante é a isenção do IBS para as prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão de sons e imagens de recepção livre e gratuita, refletindo o reconhecimento do papel social e cultural desses serviços, que são essenciais para o acesso à informação e ao entretenimento de forma democrática e acessível a toda a população.

A lei complementar poderá definir como sujeito passivo do IBS a pessoa que participe da operação, execução ou pagamento, inclusive domiciliada no exterior. Além disso, o Comitê Gestor do IBS terá a responsabilidade de administrar a retenção de créditos acumulados não compensados e de realizar a distribuição da arrecadação ao ente federativo de destino das operações.

A Constituição estabelece ainda regimes específicos de tributação para setores como combustíveis, serviços financeiros, e cooperativas, além de prever a desoneração de bens de capital por meio de crédito integral ou redução de alíquotas do IBS.

Por outro lado, as isenções e imunidades não gerarão créditos para compensação, devendo anular os créditos das operações anteriores, exceto em casos de imunidade determinadas por lei complementar.

Equilíbrio fiscal

É importante destacar que alterações legislativas que elevem ou reduzam a arrecadação do IBS deverão ser compensadas por ajustes nas alíquotas de referência, preservando o equilíbrio fiscal das esferas federativas.

Por fim, a lei complementar poderá estabelecer a devolução do imposto a pessoas físicas de baixa renda como forma de redução das desigualdades (cashback), sendo obrigatória em operações de fornecimento de energia elétrica e gás a consumidores de baixa renda.

A introdução do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), por meio do artigo 156-A da Constituição, representa um marco significativo na reforma tributária brasileira voltada ao consumo.

Ao substituir a atual e complexa estrutura de tributos sobre o consumo, o IBS busca simplificar o sistema tributário, trazendo maior transparência, eficiência e justiça fiscal, tanto para o contribuinte quanto para a administração pública.

A reforma tributária, por meio da criação do IBS e da CBS, representa uma tentativa concreta de modernizar o sistema tributário brasileiro, tornando-o mais eficiente e alinhado às melhores práticas internacionais, ao mesmo tempo em que preserva a autonomia dos entes federados e busca garantir um sistema mais equitativo para consumidores e empresas.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-fev-16/o-ibs-na-constituicao/>