

**SESSÃO EXTRAORDINÁRIA PARA OITIVA
DE ESPECIALISTAS A RESPEITO DAS
DEMANDAS ENVIADAS SOBRE A
REFORMA TRIBUTÁRIA**

EDITAL Nº 1 SGCS/AGU, DE 5 DE MAIO DE 2025



1. ABAFARMA

- **Solicitante:** Oscar Yazbek Filho
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Art. 133, da LC 214/2025
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025:**

Para não deixar dúvidas quanto ao alcance do regime diferenciado de redução de alíquotas do IBS e da CBS aplicável às operações com medicamentos, sugerimos que seja alterado o art. 133 da Lei Complementar para substituir a expressão medicamento REGISTRADO por REGULARIZADO na Anvisa, o que traria segurança jurídica e concretizaria a verdadeira intenção do legislador constitucional, evitando-se, assim, possíveis interpretações divergentes que poderiam fomentar a litigiosidade.

2. ABRADDEE - Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica

- **Solicitante:** Ana Carolina Ferreira
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Lei Complementar 214/25, art. 10, §3º
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025:**

O art. 10 da LC 214/25, estabeleceu como fato gerador do IBS e da CBS o momento do fornecimento dos bens e serviços, porém estabeleceu regra excepcional, em seu §3º, para as operações de “execução continuada ou fracionada em que não seja possível identificar o momento de entrega ou disponibilização do bem ou do término do fornecimento do serviço”, dentre as quais se enquadrariam as operações com energia elétrica. **Em tais operações, a LC 214/25 estabelece que considera-se ocorrido o fato gerador “no momento em que se torna devido o pagamento”. A expressão utilizada pela Lei, no entanto, demanda esclarecimentos, por permitir uma pluralidade de interpretações.** O momento em que se torna devido o pagamento poderia ser interpretado tanto como o momento em que emitida a fatura de energia, em que se forma a obrigação de pagamento ou no momento do vencimento da fatura, sendo este o prazo fatal da obrigação contratual com a fornecedora da energia. A definição precisa do momento do fato gerador é relevante, na medida em que pode haver alterações nas alíquotas aplicáveis, por exemplo, no momento da emissão de uma fatura e no momento do seu pagamento. Além disso, eventuais divergências na interpretação poderiam implicar em sanções pelo descumprimento de obrigações acessórias. Por motivos de ordem prática, a ABRADDEE defende que o fato gerador seja considerado o da emissão da fatura, o que garantiria maior segurança jurídica, simplicidade no controle tributário e evitaria problemas como exigências fiscais duplicadas em casos de reemissão ou alteração de faturas.

Dúvida: Qual deve ser a interpretação conferida ao §3º do art. 10 da LC 214/25 para fins de definição do momento do fato gerador nas operações de execução continuada ou fracionada em que não seja possível identificar o momento de entrega ou disponibilização do bem ou do término do fornecimento do serviço?

3. ABSOLAR - Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica

- **Solicitante:** Mariana Galhardo
- **Dispositivo da EC n° 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Artigo 12, §1º, que define a base de cálculo do IBS e da CBS da EC n.º 132/23
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025:**

Como se dará a tributação da Venda de Reserva de Capacidade na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), considerando que esta receita não se refere diretamente ao volume de energia entregue, mas sim à disponibilidade de potência e segurança do sistema (capacidade de geração e fornecimento de energia elétrica), com liquidação que pode envolver complexos ajustes financeiros baseados em indicadores de disponibilidade e desempenho, e não necessariamente em medição de consumo? Solicitamos detalhamento sobre: **(i)** o momento de incidência do tributo, **(ii)** a forma de apuração da base de cálculo, e **(iii)** se esta receita pode ser tratada de forma distinta da receita de fornecimento de energia (geração e comercialização), como uma prestação de serviço de disponibilidade de potência elétrica, em linha com o princípio da não cumulatividade e a neutralidade tributária.

No contexto da **venda de energia no Mercado de Curto Prazo (MCP) e energia de teste para a CCEE**, e tendo em vista o Artigo 12, §1º, que define a base de cálculo do IBS e da CBS para incluir o valor integral da operação, abrangendo encargos setoriais e tarifas, mas excluindo reembolsos por valores pagos em nome de terceiros: quais são os critérios claros e a interpretação para a distinção entre o que compõe o 'valor integral da operação' e o que se classifica como 'reembolso por valores pagos em nome de terceiros' nas liquidações da CCEE e nos diversos encargos do setor elétrico (e.g., Encargos de Serviço do Sistema – ESS, Encargos de Energia de Reserva – EER, bandeiras tarifárias)? A clareza nesta definição é crucial para evitar ambiguidades na apuração da base de cálculo, litígios fiscais e garantir a correta aplicação do princípio da não cumulatividade ao longo da cadeia de valor, considerando a natureza de pass-through costs (custos de repasse) de muitos desses encargos. Tributação da Comercialização de Energia (Operações Internas e Interestaduais) e Efeitos da Transição.

4. Fundação Getúlio Vargas

- **Solicitante:** Andréa Mascitto
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Artigo 12, parágrafo 4o, da LC 214/25
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025:**

Termo **“valor de mercado” a ser utilizado como base de cálculo do IBS e da CBS pode ensejar litigiosidade tal** como a antiga discussão havida sobre o conceito de “praça”. Portanto, sugere-se uma melhor definição do que seria o mercado: cidade/Município?

5. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

- **Solicitante:** Luiz Gustavo Bichara
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Artigo 80, caput e §§2º e 3º, parágrafo 4o, da LC 214/25
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025:**

LC 214/25 trouxe disposição clara em relação à exportação de bens materiais, que preservou a determinação da EC 132/23 **quanto à imunidade das exportações**. No entanto, a legislação adotou regras mais complexas em relação **às exportações de Bens Imateriais e Serviços** ao exigir, no art. 80, que a caracterização da exportação se dê mediante a conjugação de dois fatores: **(i)** a prestação **para residente ou domiciliado no exterior** e, **(ii)** o consumo no exterior. O §1º do art. 64, que busca definir o “consumo no exterior” também não soluciona a questão, por trazer conceitos abstratos e subjetivos, tais como “**utilização, exploração, aproveitamento, fruição ou acesso**”. Fato é que a própria LC 214/25 parece reconhecer **a dificuldade de determinação precisa do local do consumo na prestação de serviços** à residentes ou domiciliados no exterior, ao estabelecer, no §2º, que na impossibilidade de identificação do consumo pelas condições e características do fornecimento, presumir-se-á local do consumo o local do domicílio do adquirente no exterior. **Com isso, a conclusão lógica é a de que, nesses casos, as operações serão consideradas exportação, por cumprirem os dois requisitos do art. 80.**

Na impossibilidade da determinação precisa do estado e do município em que o serviço possa ser considerado como prestado, local de consumo do serviço. A prestação a residentes ou domiciliados no exterior deverá, sempre, considerada como uma exportação, nos termos do §2º. O dilema interpretativo se coloca quando, no §3º do art. 80 se determina que “Caso o consumo de que trata o § 2º ocorra no País, será considerada importação de serviço ou bem imaterial, inclusive direito, observado o disposto no art. 64 desta Lei Complementar”.

O §3º do art. 80 é confuso e contraditório:

1. Por contradizer o próprio §2º, que trata de hipótese de impossibilidade de identificação do local do consumo, enquanto o §3º trata do consumo identificado no Brasil;
2. O dispositivo busca equiparar operações de exportação com importação, em redação dúbia, que não esclarece como operacionalizar essa equiparação em termos de local da operação ou sujeição passiva. Ademais, o §3º remete ao artigo 64 que, por sua vez, remete ao art. 11, segundo o qual o local do destino é o domicílio do adquirente ou destinatário (inciso X).

Pergunta: A interpretação adequada é no sentido de que , quando o serviço prestado a residente ou domiciliado e **não for possível identificar o local do consumo**, será imune segundo a regra do §2º? O §3º só se aplica caso o serviço possa ter o local de consumo identificado, a nível municipal, hipótese que o prestador deverá recolher o tributo como se fosse importação?

6. CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

- **Solicitante:** Viviane Faulhaber Dutra de Magalhães
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Artigo 164 da Lei Complementar 214 de 16 de janeiro de 2025
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025:**

Contrato de Integração e Definição de Código Fiscal Adequado para Fins Tributários: No contexto das operações realizadas no âmbito do contrato de integração, é essencial a precisa identificação do código fiscal na emissão da nota fiscal eletrônica, considerando a substituição do antigo CFOP por novos códigos específicos para operações de integração e parceria rural. A correta indicação desses códigos é indispensável para: evitar a incidência indevida de tributos nas operações de integração vertical e assegurar a não cumulatividade e o apropriado aproveitamento dos créditos presumidos. A verticalização das operações, caracterizada pelo fornecimento e posterior retorno de insumos, animais ou produtos, exige a adoção dos códigos fiscais específicos previstos no Ajuste SINIEF nº 20/2019, que alterou o Convênio SINIEF de 1970, criando codificações detalhadas para entradas, saídas, retornos simbólicos, remuneração do produtor, entre outras hipóteses. A falta de rigor na adoção do código correto pode resultar na caracterização equivocada da operação como mercantil ordinária, sujeita à tributação indevida, comprometendo a segurança jurídica das partes envolvidas.

Diante disso, propomos a recomendação para que a RFB crie um código fiscal específico para os contratos de integração, com o objetivo de parametrizar adequadamente os sistemas fiscais e evitar a tributação indevida da verticalização oriunda dessas operações.

7. CNI - Confederação Nacional da Indústria

- **Solicitante:** Gustavo Amaral
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Arts. 32, §§ 3º e 4º, e 33, ambos da Lei Complementar nº 214/2025
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025:**

Os dispositivos apontados revelam as três possíveis formas de operacionalização do split payment: **1.** no momento da liquidação financeira da transação, denominada de inteligente ou automática; **2.** os valores dos débitos do IBS e da CBS incidentes sobre a operação, destacados no documento fiscal eletrônico ou com base nas informações recebidas – denominada manual; **3.** por procedimento simplificado do split payment .

Não obstante, **há dúvida interpretativa da Entidade quanto à coexistência e operacionalização desses tipos de split payment em relação ao cômputo dos créditos em pontos anteriores de uma cadeia, em especial na hipótese de se tratar de cadeia longa.** Na LC nº 214/2025, não há propriamente um prazo para que o CG-IBS e a RFB procedam com o cálculo e apuração de valores. Nesse contexto, vários contribuintes poderão ser obrigados a realizar o recolhimento cheio do IBS ou da CBS, o que poderá impactar ainda mais o fluxo de caixa das empresas (que já será afetado pelo reflexo na antecipação no recolhimento de tributos que o próprio split payment vai impor).

8. CNSaúde - Confederação Nacional de Saúde

- **Solicitante:** Thais Veiga Shingai e Carla Novo
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Art. 378 da LC 214/25 e 135 do ADCT com a redação dada pela EC 132/23
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025:**

Conforme o art. 126, II, do ADCT, com a redação conferida pela EC 132, de 2023, **a contribuição ao PIS e a Cofins serão extintas a partir de 1º de janeiro de 2027. Cabe à LC**, nos termos do art. 135 do ADCT, também alterado pela EC 132, de 2023, **disciplinar a forma de utilização dos créditos remanescentes dessas contribuições**, “mantendo-se, apenas para os créditos que cumpram os requisitos estabelecidos na legislação vigente na data da extinção de tais tributos, a permissão para compensação com outros tributos federais, inclusive com a contribuição prevista no inciso V do caput do art. 195 da Constituição Federal, ou ressarcimento em dinheiro”. O tema foi disciplinado na LC 214, de 2025, cujo art. 378 dispõe que os créditos de PIS/Cofins, inclusive presumidos, não apropriados ou não utilizados até a data de extinção dessas contribuições, (i) permanecerão válidos e utilizáveis, (ii) deverão estar escriturados, (iii) poderão ser utilizados para compensação com débitos de CBS e (iv) poderão ser ressarcidos em dinheiro ou compensados com outros tributos federais.

Permanece dúvida relevante quanto ao tratamento dos créditos reconhecidos judicialmente após 1º de janeiro de 2027. Isso porque o art. 135 do ADCT, com a redação dada pela EC 132, de 2023, condiciona a utilização dos créditos remanescentes à observância dos requisitos fixados em lei complementar, a qual, como visto acima, exige o cumprimento de condições como a escrituração do crédito até 31 de dezembro de 2026. Por outro lado, permanecem em vigor os arts. 74 e 74-A da Lei nº 9.430/96, que tratam sobre as repetições de indébitos de tributos federais, inclusive oriundos de decisão judicial transitada em julgado, e asseguram a devolução dos créditos remanescentes de PIS/Cofins independentemente do momento de seu reconhecimento pelo Poder Judiciário, isto é, mesmo após a extinção dessas contribuições.

Diante desse contexto, **questiona-se: os créditos de PIS/Cofins oriundos de medidas judiciais que transitarem em julgado a partir de 1º de janeiro de 2027 poderão ser utilizados para compensação com débitos de CBS e de outros tributos federais, tal como previsto no art. 378, III e IV, da LC 214, de 2025?**

9. CNT - Confederação Nacional do Trabalho

- **Solicitante:** Alessandra Brandão Teixeira
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Artigo 47; Artigo 57 da Lei Complementar
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025:**

O art. 47 da LC 214/25 permite a apropriação de créditos do IBS e da CBS pelo contribuinte no regime regular, exceto em casos específicos. O art. 57 exclui da geração de créditos os bens e serviços de **uso ou consumo pessoal**, como **planos de saúde, vale-transporte, vale-refeição e vale-alimentação** fornecidos gratuitamente ou com desconto aos empregados e seus dependentes.

Entretanto, o crédito poderia ser apropriado, caso o fornecimento de plano de assistência à saúde, fornecimento de vale-transporte, de vale-refeição e vale-alimentação estiver previsto em acordo ou convenção coletiva de trabalho. No que tange ao **vale-transporte** o seu dever de pagar decorre de lei, não sendo necessário estar previsto em acordo ou convenção coletiva. A lei do vale transporte determina que a empresa pode descontar até 6% do salário do funcionário para cobrir o custo do vale-transporte. Se o valor for superior a 6% do salário, a empresa é obrigada a arcar com a diferença. No que tange aos **planos de assistência à saúde e auxílio alimentação**, embora não decorra de obrigação legal, muitas empresas, por liberalidade, fornecem esses benefícios para os empregados, de forma totalmente gratuita, ou arcando com parte do valor. Da forma como o dispositivo está redigido, caso o empregador, por liberalidade, deseja conceder os benefícios para o empregado, ela não poderá se creditar da quantia paga, enquanto aquele empregador que exigir integralmente do empregado o valor do plano de assistência à saúde e auxílio alimentação, poderá se creditar do IBS e CBS incidentes na aquisição desses serviços. Ou seja, aquele empregador que conceder benefícios aos seus empregados será penalizado, enquanto aquele que apenas repassa os encargos, sem qualquer benesse, terá o benefício do creditamento.

Diante desse contexto, em razão do déficit no acesso ao serviço de saúde, bem como no fornecimento de alimentação existentes no País, **não seria razoável conceder o crédito desde que houvesse pagamento da IBS e CBS na operação de aquisição desses serviços?**

10. FIEB - Federação das Indústrias do Estado da Bahia

- **Solicitante:** Tacio Cheab Ribeiro
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Art. 47, LC 214;
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025:**

(i) A não cumulatividade do IBS no caso dos prestadores de serviços (art. 47, LC 214): IBS é um tributo não cumulativo, em que se compensa “o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores” (155, §2º, I da CF). Contudo, quando se trata das operações que tenham como objeto uma prestação de serviço, há uma questão a ser esclarecida. Tendo em vista que prestação de serviço não constitui cadeia plurifásica, não havendo, em regra, operação posterior à prestação de serviços para a compensação do tributo, para os prestadores de serviços, como será a viabilidade da concretização do princípio da não cumulatividade?

(ii) IBS e CBS lançados separadamente: Considerando que o IBS e a CBS, embora compartilhem a mesma hipótese de incidência, estão submetidos a competências distintas - sendo o lançamento e a cobrança do IBS atribuídos às administrações tributárias e procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, enquanto a competência para o lançamento da CBS é da Receita Federal do Brasil - e considerando ainda que a reforma prevê soluções integradas para a administração e cobrança, excluindo o lançamento, seria forçoso concluir que cada ente federativo titular do crédito tributário promovesse sua própria execução fiscal com base no mesmo fato gerador? Tal previsão não implicaria um risco de multiplicação exponencial do contencioso judicial, diante da possibilidade de diversas execuções paralelas sobre o mesmo fato gerador?

(iii) Contencioso judicial (art. 156-B, §2º, V da CF/88): A primeira dúvida que surge diz respeito à legitimidade passiva ad causam em sede judicial, notadamente no que tange ao Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), tributo de competência compartilhada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Em um cenário de eventual insurgência do contribuinte mediante ação anulatória de débito fiscal ou outra medida judicial de natureza antiexacional, discute-se a imprescindibilidade da formação de um litisconsórcio passivo necessário entre todos os entes federativos competentes, em face da indivisibilidade da obrigação tributária e da complexa arquitetura de sua regulamentação. E em caso de eventual mandado de segurança? Qual será a autoridade coatora? O diretor executivo do IBS?

11. FONIF - Fórum Nacional das Instituições Filantrópicas

- **Solicitante:** Thiago Cabral
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Art. 156-A § 7º inciso II e Art. 51 da LCP 214/2025
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025:**

A forma de anulação dos créditos relativos às operações anteriores previstos às atividades imunes - art. Art. 51 da LCP 214/2025. Esclarecimentos sobre a proporcionalidade.

- **Solicitante:** Misabel Abreu Machado Derzi
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Os seguintes dispositivos da EC 132/2023: art.156-A, §5º, c); em confronto com os seguintes dispositivos da Lei Complementar 214/2025: art. 35, §2º; o art. 47; e 48.
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025:**

A controvérsia restringe-se à possibilidade de **apuração da CBS e do IBS** por meio do jogo entre notas fiscais eletrônicas de entrada e da saída, liquidando-se os tributos, sem intervenção do contribuinte, com execução automática e sumária, em especial no **split payment**.

A EC 132/2023 elenca as atribuições da LC do IBS (Art. 156-A, §2º, inciso II). A leitura da EC, induz o raciocínio, que nos parece o correto, de que: apenas em determinadas hipóteses, o aproveitamento do crédito ficará condicionado à verificação do efetivo recolhimento do imposto incidente sobre a operação com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos ou com serviços. Porém, mesmo em tais hipóteses determinadas, existem as seguintes condições: **(i)** ou o adquirente efetua o recolhimento do imposto incidente em suas compras e se credita; **(ii)** ou o recolhimento do imposto ocorrerá na liquidação financeira da operação (split payment). Na EC, estabelece-se a regra de que os créditos dos contribuintes independem da demonstração do pagamento correspondente. A LC 214, reguladora do IVA, inverteu a regra geral da EC, prevendo no art. 47 que o direito de crédito somente existirá se comprovado o efetivo recolhimento do tributo, tanto na CBS como no IBS. No art. 47 da LC 214, as exceções tornaram-se regra e mais ainda, as exceções a esta regra nociva da LC vieram contempladas no art. 48 e são apenas exceções de transição. Por sua vez, o art. 35, e §§ 1º e 2º estabelecem a obrigatoriedade do split payment, por implementação parcial, para os pagamentos eletrônicos, podendo o Comitê Gestor “prever hipóteses em que o split payment será facultativo.” A grande questão interpretativa resulta da conjugação de todos esses dispositivos: cálculos, apuração, liquidação dos créditos tributários de modo eletrônico, execução sumária decorrente dos pagamentos eletrônicos, e do split payment, que se tornará obrigatório paulatinamente. De todos esses dispositivos resulta a interpretação provável e preocupante, que levará à execução sumária, de forma coercitiva, dos créditos tributários, sem a menor intervenção do contribuinte, aliado que ficará de tais mecanismos. Vale dizer, que os referidos dispositivos dão a entender que a execução fiscal ficaria restrita a casos excepcionais de omissão de receita, comércio paralelo com utilização de moedas alternativas e etc.

A interpretação correta deveria ser outra: o split payment deveria ser facultativo como regra; e o contribuinte, antes da liquidação financeira por meio de instituições de pagamento, deveria ser ouvido, com possibilidade de contestação e correção de valores. Outra interpretação, diversa, colocaria todos em face de execução sumária, manu militari, o que afronta o princípio constitucional de que nenhuma lesão de direito escapa à apreciação do Poder Judiciário; projetaria ainda o direito tributário para fora do Estado de Direito e da Justiça.

13. IMDT - Instituto Mineiro de Direito Tributário

- **Solicitante:** Paulo Honório de Castro Júnior
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Art. 6º da Lei Complementar n. 214/2025: "O IBS e a CBS não incidem sobre: [...]."
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025:**

A dúvida interpretativa consiste em **determinar a natureza jurídica da norma do art. 6º: (i) se se trata de uma norma desonerativa de IBS e CBS** – hipótese que implicaria potencial violação ao art. 156-A, X, da CF/88; **(ii) ou de uma norma expletiva ou meramente interpretativa**, criada com o intuito de explicitar hipóteses de não incidência típicas de IBS e CBS que já decorrem da regra constitucional de competência. Nesse caso, sua utilidade não seria inovar o sistema jurídico, mas oferecer um critério interpretativo da competência constitucional.

A questão prática resultante é: **a lista do art. 6º seria taxativa ou exemplificativa? Se o art. 6º for expletivo**, não inovando o ordenamento, mas apenas esclarecendo os limites da competência constitucional de IBS e CBS, não há fundamento para considerá-lo taxativo. Admitir o contrário seria supor que o legislador complementar conhecesse, de antemão, todas as situações não abrangidas pela regra constitucional de competência. **Entretanto, o texto não adota expressões que sinalizem seu caráter exemplificativo**, como “dentre outras hipóteses” ou “por exemplo”. Essa omissão pode induzir entendimento formalista de rol fechado, gerando controvérsias sobre lacunas interpretativas. Reconhecendo-se o caráter exemplificativo, deve-se aplicar o método indutivo: parte-se das situações específicas listadas no art. 6º para extrair um critério geral de interpretação da competência tributária. Por exemplo, constata-se que nenhuma das hipóteses descritas — relação de emprego (inciso I, alínea “a”), relação de investimento (incisos III, IV e VI), transferência de bens entre estabelecimentos do mesmo contribuinte (inciso II) ou invasão de competências de outros tributos (incisos VII e VIII) — configura “relação jurídica de consumo” típica de IBS e CBS. Assim, qualquer relação que não se enquadre nesse perfil deve ser afastada da incidência.

Um exemplo hipotético são as relações jurídicas ambientais, envolvendo créditos de descarbonização ou pagamentos por serviços ambientais. Seriam essas operações relações de consumo sujeitas a IBS e CBS ou, com base no critério geral extraído do art. 6º, estariam fora de sua materialidade? Outra implicação prática seria estender o critério a outras relações de investimento não expressamente listadas, como operações com instrumentos financeiros híbridos, ou a sobreposições de competência tributária além das mencionadas (doações e valores mobiliários, tributados pelo ITCMD e IOF). Poder-se-ia, por exemplo, concluir pela exclusão de operações sujeitas ao ITBI? Essa incerteza interpretativa tem relevância jurídica, econômica e social, pois afeta a validade da lei complementar e orienta todos os operadores do Direito Tributário quanto à amplitude da incidência de IBS e CBS.

14. ABRASCA - Associação Brasileira das Companhias Abertas

- **Solicitante:** Jardes Costa de Oliveira
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025:**

Utilização dos créditos acumulados de IPI a partir de 2027: Dada a omissão da Lei Complementar sobre a matéria, conforme exigido pela EC 132, tais créditos poderão ser compensados com a CBS como forma de escoamento desse saldo?

1. Fundação Getúlio Vargas

- **Solicitante:** Andréa Mascitto
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** PLP 108 e Emendas 73 (29/04/2025) e 114 (20/05/2025)
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025.**

Inclusão da previsão de métodos adequados de solução de controvérsias em matéria tributária. Sugestão: a. alteração do CTN para acrescentar (i) no artigo 151: decisão em processo arbitral como causa de extinção do crédito tributário; (ii) no artigo 156: assinatura do compromisso arbitral como causa suspensiva da exigibilidade do crédito tributário; e (iii) no artigo 174: assinatura do compromisso arbitral como causa suspensiva da prescrição. b. Alteração do artigo 171 do CTN para ampliar o uso da transação para prevenção do litígio, ainda que não constituído o crédito tributário. c. Inclusão do artigo 171-A ao CTN para prever lei autorizadora da arbitragem tributária. Não é necessário contemplar em lei complementar, mas seria recomendável tratar em lei ordinária nacional: a. a possibilidade de transação no interregno da fase de cobrança administrativa pós constituição definitiva do crédito tributário até a inscrição em dívida ativa, e b. impor que a autoridade administrativa a transacionar seja distinta da competente para fiscalizar.

Demandas Não Admitidas

2. Fundação Getúlio Vargas

- **Solicitante:** Andréa Mascitto
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Artigo 24, incisos IV e V, da LC 214
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025.**

Caracterização de hipótese de responsabilidade solidária que podem ensejar litigiosidade. Ref. ao inciso IV: dificuldade de se caracterizar objetivamente a hipótese de responsabilização do desenvolvedor ou fornecedor de tecnologia, bem como em relação a que tipo de obrigação tributária seria responsável (Penalidades por multas decorrentes de obrigações acessórias? Só se houver descumprimento de obrigação principal? Como se constatará o "uso em desacordo com a legislação tributária"?) Ref. ao inciso V: dificuldade de se caracterizar a contribuição para o descumprimento da legislação e obrigação tributária. Sugere-se ainda que fosse delineado o conceito de "interesse comum" do artigo 121, inciso I, do CTN, que enseja muita discussão. Oportunidade de resolvê-la.

3. ANUP - Associação Nacional das Universidades Particulares

- **Solicitante:** Juliano Miguel Braga Griebeler
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Art. 11 da LC 214/25 - regras para determinação do local da operação, tendo em vista a adoção do princípio do destino (art. 156-A, VII e §5º, IV, da CF/88)

- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025:**

As normas divulgadas em 2025 a respeito da oferta de cursos no Ensino Superior estabeleceram o aumento da exigência de presencialidade para os cursos de graduação no país. Nos cursos EAD, a presencialidade deve ser de, no mínimo, 10% de aulas presenciais e outros 10% de aulas síncronas mediadas. Já para os cursos de graduação semipresenciais, deve ser ofertado um mínimo de 30% da carga horária total do curso por meio de atividades presenciais. Por outro lado, mesmo para os cursos de graduação presencial, é autorizada uma oferta de até 30% da carga horária total de ensino à distância. É certo, portanto, que tanto para cursos presenciais quanto para cursos semipresenciais e cursos remotos, há diretrizes para um mínimo de carga horária destinada tanto para atividades presenciais quanto para atividades remotas. A LC 214/25, ao tratar do tema no §5º do art. 11, estabeleceu a aplicação da regra do inciso X (domicílio do adquirente) nas hipóteses de serviços prestados à distância, ainda que parcialmente. O dispositivo, no entanto, não é claro ao definir em que consistiria o termo “parcialmente”, não estabelecendo qualquer percentual ou referência para essa definição. Assim, uma interpretação literal poderia compreender que quaisquer cursos com um mínimo de atividades remotas seriam enquadráveis nesse dispositivo, o que parece contrariar o princípio do destino quando a maior parte do serviço for fruído de maneira presencial. O intuito da Reforma, consubstanciado na Lei Complementar 214/25, é de prestigiar a adoção do destino considerando o local das operações, tanto é que a maior parte dos incisos do art. 11 traz disposições nesse sentido, e apenas o inciso X o remete para o domicílio do adquirente. A adoção de regra do local das operações, inclusive, facilita a fiscalização, sendo mais benéfica para o próprio Poder Público. Parece descabido, portanto, desconsiderar, em absoluto, o local das operações com serviços EaD para adoção da regra do domicílio do adquirente sem ponderação. Nesse contexto, a ANUP solicita à SEJAN o esclarecimento da dúvida sobre qual deva ser a interpretação conferida art. 11 e seus incisos III, X e §5º no que diz respeito à definição do destino em cursos presenciais com parte da carga horária remota, bem como em cursos remotos com exigência de um mínimo de até 30% de carga horária presencial. Deve ser adotado algum princípio de proporcionalidade não estabelecido na LC 214/25? Ou o termo “parcialmente” previsto no §5º engloba toda prestação do serviço à distância, ainda que corresponda a parcela mínima do serviço total. Como garantir a destinação do IBS ao local da operação em tais hipóteses, em que, tanto a fruição quanto a prestação de parcela considerável do serviço ocorrerá em local possivelmente diverso do domicílio do adquirente? Esclarece-se ainda a relevância do pleito tendo em vista a possibilidade de futuros conflitos entre estados e municípios sobre a destinação dos valores arrecadados a título de IBS sobre os serviços de educação, e seus impactos sobre as Universidades que oferecem tais cursos, tendo em vista o risco de serem compelidas a recolherem eventuais diferenças de carga tributária ou de serem penalizadas pelo descumprimento de obrigações acessórias.

4. GETAP - Grupo de Estudos Tributários Aplicados

- **Solicitante:** Zabetta Macarini
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Durante a fase de elaboração da EC 132, o texto previa no art. 156-A, §1º, inc. IX, que o IBS não integraria sua própria base de cálculo, tampouco a base de cálculo do Imposto Seletivo, do ICMS, do ISS e da CBS
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025.**

Durante a fase de elaboração da Emenda Constitucional 132, o texto tinha a previsão, no artigo 156-A, §1º, inciso IX, de que o IBS não integraria sua própria base de cálculo, tampouco a base de cálculo do Imposto Seletivo, do ICMS, do ISS e da CBS. Tal disposição foi alterada durante sua votação e a redação final prevê apenas a exclusão do IBS da sua própria base de cálculo e da base de cálculo do Imposto Seletivo, Pis, COFINS e CBS, deixando de fora os demais tributos, o que gera insegurança jurídica e dá margem para futuras discussões judiciais. A Emenda Constitucional incluiu o §3º ao artigo 145 da Constituição Federal para prever que o Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. Nessa perspectiva, a omissão da Lei Complementar quanto à exclusão do IBS e da CBS da base de cálculo de outros tributos, notadamente do ICMS, do ISS e do IPI, afronta a simplicidade (cálculo por dentro) e a transparência. Além disso, fere a premissa da Reforma Tributária de não ocasionar aumento da carga tributária atual. Mesmo que se considere somente o período de transição até a extinção do ICMS e ISS, a inclusão do IBS e da CBS na base de cálculo destes impostos resultará em aumento de tributo, na medida em que as bases do ICMS seriam artificialmente infladas. Sem prejuízo disso, é preciso considerar as dificuldades operacionais decorrentes dessa inclusão. Um exemplo disso é que para os contribuintes responsáveis pelo ICMS – ST, obrigados a recolher antecipadamente este imposto pela cadeia à frente, não saberão qual alíquota de IBS considerar, uma vez que ela depende do destino. A dúvida é como será feito o cálculo do ICMS-ST sem conhecer a alíquota do IBS aplicável. Esta situação resultará em uma situação ainda mais complexa do que a atualmente enfrentada com a substituição tributária do ICMS e afronta toda a simplificação pretendida pela Reforma Tributária. Uma situação que, ainda que transitória, é inadmissível. A questão é tão relevante que foi apresentado, na Câmara dos Deputados, um projeto de lei complementar nº 16/25, propondo a alteração da Lei Complementar 87/96 e da Lei Complementar 214/25 para deixar clara a exclusão do IBS e da CBS da base de cálculo do ICMS, do ISS e do IPI. De todo modo, seria prudente que este fórum reconhecesse, desde logo, que o ICMS não teve ter o IVA em sua base de cálculo, como forma de prestigiar a segurança jurídica e a prevenção de litígio.

5. GETAP - Grupo de Estudos Tributários Aplicados

- **Solicitante:** Marcelo Rocha dos Santos
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Lei Complementar nº 214/25, art. 338, V
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025.**

A LC 214 previu, em seu art. 338, que a RFB e as Administrações Tributárias dos Estados, do DF e dos municípios poderão determinar Regime Especial de Fiscalização para cumprimento de obrigações tributárias. **A determinação do REF, segundo o aludido dispositivo, tem cabimento apenas em hipóteses devidamente previstas em um rol taxativo, trazido entre os incisos I e VII do próprio art. 38 da indigitada norma.** De um modo geral, parece-nos que a instauração do REF é medida plausível, razoável e proporcional para quase todas as hipóteses listadas no rol do art. 338. No entanto, particularmente quanto ao inciso V (“prática reiterada de infração à legislação tributária”), nota-se que **a mera existência de infrações repetidas, consignadas em autos de infração, pode ensejar a instauração do REF,** mesmo que não haja comprovação do dolo ou mesmo vinculação do lançamento às hipóteses previstas nos arts. 71 a 73 da Lei nº 4.502/64. Aliás, o parágrafo 2º do artigo 338 preceitua que são consideradas, para efeito do inciso V, práticas reiteradas “a segunda ocorrência de idênticas infrações à legislação tributária, inclusive de natureza acessória, verificada em relação aos últimos 5 (cinco) anos-calendário, formalizadas por intermédio de auto de infração”. Assim é importante pontuar desde o início que a previsão genérica de “infração à legislação tributária” prevista no inciso V é demasiadamente ampla e gera uma enorme insegurança jurídica na medida em que ele permite a instauração do REF mesmo na ausência de indícios de conduta dolosa ou fraudulenta por parte do contribuinte, o que afronta os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Isso porque o simples fato de haver um lançamento de ofício abrangendo mais de um período de apuração (que é mensal, cf. art. 44) já poderia ser considerado suficiente para sujeitar o contribuinte ao REF, sem a devida análise do contexto, da gravidade da infração ou da jurisprudência sobre o assunto tratado na autuação. Com efeito, como consequência da instauração do REF, a LC 214 prevê: (a) manutenção de fiscalização ininterrupta no estabelecimento do sujeito passivo; (b) redução, à metade, dos períodos de apuração e dos prazos de recolhimento da CBS e do IBS; (c) utilização compulsória de controle eletrônico das operações realizadas; (d) exigência de recolhimento diário da CBS e do IBS incidentes sobre as operações praticadas pelo sujeito passivo; (e) exigência de comprovação sistemática do cumprimento das obrigações tributárias; e (f) controle especial da emissão de documentos comerciais e fiscais e acompanhamento da movimentação financeira. Até o presente momento, o referido dispositivo não foi regulamentado, de modo que há grande temor por parte dos contribuintes quanto às consequências da instauração do REF, sobretudo com fundamento no inciso V, dado que o período de apuração do IBS e da CBS é mensal (cf. art. 43 da própria LC 214). Ora, no bojo da autotutela que dispõe a Administração Pública para rever os próprios atos, é dado ao sujeito passivo que teve lavrados contra si autos de infração o direito ao contraditório e à ampla defesa, que são exercidos por meio da defesa administrativa contra o lançamento empreendido pela autoridade fiscal. Além disso, há o risco, em tese, de haver disciplinas distintas para o REF no âmbito da RFB e do Comitê Gestor do IBS. **Nessa perspectiva, parece-nos que a LC 214 deixou de tratar das consequências práticas da instauração do REF, tais como os efeitos da decretação do regime nos casos em que há defesa administrativa pendente de julgamento.**

6. Grupo Farma Brasil

- **Solicitante:** Reginaldo Braga Arcuri
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** §8º da do art. 12 da Emenda Constitucional 123, de 2023, e o art. 404 da Lei Complementar nº 214 de 2025
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025.**

O § 8º do art. 12 da EC nº 132/2023 estabelece uma obrigação direta e incondicional à União para complementar, com recursos próprios, os valores insuficientes destinados à compensação prevista no Fundo de Compensação, sem condicionamento a dotação orçamentária prévia. Por outro lado, o art. 404 da LC nº 214/2025 condiciona essa complementação à existência de dotação específica no projeto de lei orçamentária anual, impondo uma restrição administrativa que limita o cumprimento da obrigação constitucional. Essa restrição pode comprometer a efetividade do Fundo, especialmente diante da previsão do § 12 do art. 392 da mesma Lei Complementar, que prevê mecanismos para ampliação do limite de retenção de créditos, demonstrando a possível insuficiência dos recursos originalmente alocados. Tal limitação orçamentária imposta pela LC 214/2025 pode acarretar insegurança e atrasos na liberação das compensações financeiras, afetando o equilíbrio econômico-financeiro dos contribuintes beneficiados e, conseqüentemente, a sustentabilidade das atividades que dependem desses incentivos.

7. IBDA - Instituto Brasileiro de Direito do Agronegócio

- **Solicitante:** Diogo Olm
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** Art. 348, parágrafo 1º, da LC 214
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025.**

Em 2026, é correto afirmar que o valor de IBS e CBS que venha a ser informado em documento fiscal não deverá gerar qualquer efeito e repercussão em relação à formação da base de cálculo de ICMS? Em teoria, IBS e CBS passam a incidir sobre operações de fornecimento de bens e serviços realizadas a partir de 1º de janeiro de 2026, com alíquotas de 0,1% e 0,9%, respectivamente. Todavia, 2026 é um “ano teste”, voltado a assegurar tempo suficiente para que as empresas brasileiras adequem-se às significativas inovações que foram trazidas pela EC 132 e sua regulamentação. Nesse sentido, o artigo 348, parágrafo 1º, da LC 214 dispensa o recolhimento de IBS e CBS para fatos geradores ocorridos em 2026, desde que o sujeito passivo envolvido cumpra “as obrigações acessórias previstas na legislação”. Já se sabe da discussão acerca das repercussões de IBS e CBS em relação ao ICMS: seriam esses tributos compreendidos no “valor da operação”, nos termos do artigo 13 da LC 87? Ainda que essa questão seja, por si só relevante, um esclarecimento imediato é cabível para o ano de 2026: como IBS e CBS não serão, em regra, recolhidos, não seria sequer possível cogitar de reflexos na base de cálculo de ICMS (e, a rigor, de qualquer outro tributo existente, como ISS e IPI). Logo, para fins de parametrização de documentos fiscais, é fundamental que valores destacados a título de IBS e CBS em 2026 não componham o “valor da operação” para fins de apuração de ICMS, considerando a finalidade meramente informativa da indicação desses tributos durante o “ano teste”.

8. Sindifumo - Sindicato da Indústria do Fumo de São Paulo

- **Solicitante:** Nicole Tranjan Hajj
- **Dispositivo da EC nº 132/23 ou suas regulamentações legais aprovadas:** EC 132/23, art. 126, III a e b / LC 214/25, arts. 454 e 438 / no Decreto 7.212 de 2010
- **Descrição analítica da controvérsia conforme indicado na Portaria Normativa AGU 174/2025.**

O SINDIFUMO é entidade representativa das empresas que atuam em diferentes áreas da cadeia produtiva dos produtos derivados do tabaco, os quais estarão submetidos à tributação pelo Imposto Seletivo, nos termos da LC 214/25. Ainda que os detalhes acerca das obrigações acessórias ainda não estejam concluídos e possam ser objeto de regulamentação futura, as disposições aprovadas até o momento trazem **incertezas em relação à manutenção de obrigações previstas na legislação do IPI**, razão pela qual formula-se o presente questionamento: Ao promover as alterações relativas à incidência do IPI, a EC 132/2023 determinou **(i)** que o imposto não incidirá de forma cumulativa com Imposto Seletivo (art. 126, III, b do ADCT) e que **(ii)** o IPI terá suas alíquotas reduzidas a zero, à exceção dos produtos que tenham industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus (art. 126, III, a do ADCT). Quando da regulamentação do tema pela LC 214/25, estabeleceu-se uma regra adicional, qual seja, a redução de alíquotas a zero também para os produtos sujeitos a alíquota inferior a 6,5% da TIPI vigente em 31.12.2023 (art. 454). Ocorre que a regulamentação do IPI, concentrada no Decreto 7.212 de 2010 estabelece uma série de **obrigações acessórias atreladas ao tributo**, tais como **(i)** a obrigação de rotulação ou marcação de produtos antes de sua saída do estabelecimento (art. 273); **(ii)** registros especiais junto à RFB (art. 328), além de disposições específicas sobre a emissão de notas fiscais (art. 413), dentre outras. A maioria dessas disposições encontra-se prevista no Título VIII do Decreto, que trata das Obrigações Acessórias relativas ao IPI (cf. art. 272). Nenhuma das disposições relativas às obrigações acessórias do IPI é replicada nas normas de regulamentação da Reforma Tributária, seja na LC 214/25, seja no PLP 108/24, em discussão perante o Senado Federal.

Nesse contexto, **questiona-se: as disposições previstas no regulamento do IPI permanecerão aplicáveis aos produtos que terão suas alíquotas de IPI zeradas nos termos da EC 132/23 e da LC 214/25? E em relação aos produtos submetidos à incidência do Imposto Seletivo, os quais não sofrerão incidência do IPI, o Decreto torna-se inaplicável, exigindo-se a reedição das obrigações acessórias em nova regulamentação, nos termos do art. 438 da LC 214/25? Se a regulamentação não for editada até 2027 ou não prever tais obrigações, os contribuintes cujos bens estão submetidos ao Imposto Seletivo estarão dispensados da observância do Decreto 7.212/2010?**

