

DA COMPLEXIDADE À SIMPLIFICAÇÃO: A REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E OS DESAFIOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 214/2025

Rosineia Maria Santos de Sant'Anna¹

Augusto Martins de Jesus²

RESUMO: Este artigo analisa as principais mudanças trazidas pela Lei Complementar nº 214/2025, que regulamenta a reforma tributária prevista na Emenda Constitucional nº 132/2023. O ponto de partida é a complexidade do Sistema Tributário Nacional, em vigor desde o Código Tributário Nacional de 1966, e a necessidade de simplificação que vem sendo discutida há décadas. O estudo busca responder se a reforma realmente contribui para tornar o sistema mais simples, claro e eficiente. Para isso, são apresentados e explicados o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS), além do funcionamento do modelo de IVA-Dual. A metodologia utilizada é de caráter qualitativo, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, incluindo leis, análises técnicas e estudos de especialistas sobre o tema. Os resultados indicam que a reforma traz avanços importantes, como a redução da cumulatividade e o aumento da transparência, mas também apresenta desafios, especialmente na fase de transição, na coordenação entre os entes federativos e nas medidas necessárias para evitar a regressividade da tributação sobre o consumo. O sucesso da reforma dependerá da forma como será implantada e acompanhada, reforçando a importância de estudos futuros que avaliem seus efeitos práticos ao longo dos próximos anos.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma Tributária, Sistema Tributário Nacional de 1966, Lei Complementar nº 214/2025, IS, IBS CBS.

INTRODUÇÃO

A reforma tributária brasileira tem sido um dos assuntos mais discutidos por economistas, juristas e especialistas nos últimos anos, especialmente por causa da complexidade do Sistema Tributário Nacional construído desde o Código Tributário Nacional de 1966. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023 e a promulgação da Lei Complementar nº 214/2025, o país passa a vivenciar mudanças significativas na forma como os tributos são cobrados, sobretudo aqueles que incidem sobre o consumo. Diante disso, este artigo tem como objeto de estudo analisar as principais modificações trazidas pela Lei Complementar nº 214/2025, dando atenção especial à criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e do Imposto Seletivo (IS).

¹ Graduanda em Direito pela Fundação Educacional de Fernandópolis (FEF). Fernandópolis, São Paulo, Brasil. E-mail: ro181284@gmail.com

² Professor da Fundação Educacional de Fernandópolis (FEF), onde atua como orientador acadêmico. Mestre em Jornalismo pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Bacharel em Jornalismo pela Universidade do Estado de Minas Gerais, em Direito pelo Centro Universitário de Votuporanga (Unifev) e em Publicidade e Propaganda pela Cruzeiro do Sul Virtual (Universidade de Franca – Unifran). Especialista em Lei Geral de Proteção de Dados e em Direito Público (Faculdade Legale). E-mail: augustodejesus@fef.edu.br

A relevância do tema está no fato de que o sistema tributário brasileiro, mesmo apresentando alguns aspectos positivos, tornou-se muito complexo ao longo das décadas, o que gera insegurança jurídica, altos custos e dificuldades tanto para contribuintes quanto para os entes públicos. Além disso, as mudanças trazidas pela LC nº 214/2025 impactam diretamente empresas, consumidores, profissionais do direito e órgãos da administração pública, que terão de se adaptar ao período de transição e às novas regras que passarão a valer.

A partir desse cenário, o problema da pesquisa que orienta este trabalho pode ser resumido na seguinte pergunta: as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 214/2025 realmente contribuem para a simplificação do sistema tributário brasileiro, e quais desafios podem surgir durante sua implementação? Essa questão permite observar tanto os avanços quanto os possíveis obstáculos do novo modelo.

Com base nisso, os objetivos da pesquisa são: apresentar as principais mudanças trazidas pela Lei Complementar nº 214/2025; explicar a estrutura e o funcionamento do IVA Dual, representado pelo IBS e pela CBS; analisar o papel do Imposto Seletivo dentro do novo sistema; discutir como essas mudanças podem afetar os contribuintes e os entes federativos; e compreender os desafios previstos para o período de transição.

Para alcançar esses objetivos, foi adotada uma metodologia de caráter qualitativo, baseada em pesquisa bibliográfica e documental. Foram consultadas leis, estudos técnicos, artigos, materiais explicativos e análises produzidas por especialistas sobre a reforma tributária, o que permitiu compreender melhor tanto o conteúdo da norma quanto seus possíveis impactos.

Quanto à estrutura, o artigo está dividido em quatro partes principais. A primeira faz uma apresentação geral do Sistema Tributário Brasileiro e de seus principais desafios. A segunda parte analisa a reforma tributária e aprofunda as mudanças trazidas pela Lei Complementar nº 214/2025. A terceira discute outras medidas importantes previstas pela lei, como o princípio do destino, o cashback e a cesta básica nacional. Por fim, a quarta parte aborda o período de transição e encerra com reflexões sobre os possíveis benefícios e dificuldades desse novo modelo tributário.

1. O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: FUNDAMENTOS E ESTRUTURAS

Organizado de acordo com os princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988, o Sistema Tributário Brasileiro se estrutura em diferentes esferas de competência, seguindo o chamado Federalismo Fiscal, em que a arrecadação de tributos e a distribuição de receitas são divididas entre os entes políticos, quais sejam: União, Estados-membros, Distrito Federal e

Municípios, cada um deles com seu devido poder de tributar (Brasil, 1988). Ou seja, estabelece-se que o sistema tributário dispõe expressamente sobre competência, limitações de imposição tributária, discriminação das rendas, imunidades, isenções e demais questões importantes.

Conforme Cassone (1989, p. 18), “o Sistema Tributário Nacional é o conjunto de princípios constitucionais que regem o poder de tributar, as limitações deste poder e a repartição das correspondentes receitas”.

Destaca-se que, quando se fala em tributos, a CF não os cria, e sim outorga apenas a competência para que cada ente político tenha a aptidão para criar, modificar e extinguir tributos, por meio de suas próprias leis, conforme segue:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

- I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;
- II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;
- III - cobrar tributos:
 - (...)
 - IV - utilizar tributo com efeito de confisco;
 - V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;
 - VI - instituir impostos sobre:
 - a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;
 - b) entidades religiosas e templos de qualquer culto, inclusive suas organizações assistenciais e beneficentes;
 - c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;
 - d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão;
 - e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros, bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser (Brasil, 1988).

Estabelecido que cada ente tem o poder de instituir tributos específicos, apesar de divergência em certa parcela da doutrina, a corrente majoritária adota a teoria pentapartite, elencando cinco espécies de tributos, quais sejam: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais.

A pesquisa, contempla, portanto, objeto central deste artigo, bem como da espécie que mais gera discussões quanto às normas tributárias, o imposto. De acordo com o art. 16 do CTN, o imposto é um tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte (Brasil, 1966).

Nesse sentido, Mazza (2023) destaca que o Código Tributário Nacional constitui o eixo estruturante do sistema, ao estabelecer normas gerais aplicáveis a todos os entes federativos, fornecendo parâmetros para a interpretação e aplicação do direito tributário. Já Paulsen (2023) ressalta que a repartição de competências e a definição das espécies tributárias não são apenas questões técnicas, mas instrumentos de concretização de justiça fiscal e de equilíbrio federativo, na medida em que condicionam a forma como o Estado arrecada e distribui recursos.

O imposto é uma das espécies tributárias de maior destaque em nosso ordenamento jurídico, fazendo parte da composição do preço de vários produtos consumidos (ICMS), dos serviços prestados (ISS), das propriedades (IPTU e ITR) e dos veículos automotores (IPVA), dentre inúmeros outros.

O Código Tributário Nacional possui uma série de regramentos e particularidades que devem ser observados. No entanto, com a atual reforma tributária, surgem intensos debates sobre as inovações trazidas, tanto no âmbito teórico quanto em sua aplicação prática para os contribuintes. Diante dessas mudanças, diversas dúvidas emergem quanto ao seu funcionamento e impactos.

1.1 Os desafios do Sistema Tributário Nacional de 1966

Uma das principais questões no sistema tributário se dá com relação à variedade de impostos sobre a produção e o consumo de bens e serviços. Para a funcionalidade de uma empresa, por exemplo, precisa-se de um responsável ou de uma equipe direcionada ao conhecimento prático dos vários tributos, com as mais amplas regras fixadas pelos Municípios, Estados, Distrito Federal e União, além da necessidade de observar eventual regramento específico daquela região fiscal.

Essa complexidade desmotiva a continuidade do funcionamento de empresas que auxiliam na circulação dos impostos. Por tal razão, ter um sistema tributário eficiente é fundamental para o aumento da competitividade das empresas, acelerando o crescimento econômico do país, gerando circulação, renda e emprego para a população (Gonçalves, 2024).

Uma das principais fontes de complexidade são as constantes alterações do sistema tributário, que provocam prejuízos aos cofres públicos e aos contribuintes. Em 2023, a Medida Provisória nº 1.159, relacionada à chamada “tese do século”, após duas décadas de debates judiciais sobre sua inconstitucionalidade, por meio de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no RE 574706, estabeleceu a exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS/Pasep e da COFINS (Gonçalves, 2024).

De acordo com um estudo realizado pelo IBPT (2021), sobre o impacto da exclusão do ICMS, foi possível criar a estimativa de perda de arrecadação e impacto econômico de aproximadamente R\$ 358 bilhões, o que acarretou grandes debates sobre a insegurança jurídica no país. Ainda, pesquisadores do IBPT (2020) levantaram um estudo de que foram editadas 419.387 normas tributárias desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e houve 16 emendas constitucionais tributárias. Além disso, foram criados inúmeros tributos, como COFINS, CSLL, PIS-importação, COFINS-importação, ISS-importação e foram majorados praticamente todos os tributos (Gonçalves, 2024).

Nesse cenário, fica evidente que o sistema tributário brasileiro possui inúmeros problemas que o tornam ineficiente para a prática na arrecadação de tributos, comprovando mais uma vez a necessidade de uma reforma que impacte positivamente a economia e não traga tantas incertezas aos contribuintes.

Junqueira (2011) já havia identificado que a dificuldade em aprovar reformas tributárias no Brasil decorre de um verdadeiro “nó tributário”, marcado por interesses conflitantes entre os entes federativos, pressões de setores econômicos e resistências políticas à redistribuição de competências e receitas. Essa trama de interesses ajuda a explicar por que, apesar do diagnóstico reiterado sobre a complexidade e ineficiência do sistema, propostas de mudança estruturais encontraram, por décadas, forte resistência no plano legislativo.

2. A REFORMA TRIBUTÁRIA E A LEI COMPLEMENTAR Nº 214/2025

O atual Código Tributário Nacional (CTN) possui um nível alto de dificuldade para muitos, inclusive especialistas. Ainda que, na prática, seja eficaz em diversas questões, apresenta complexidades que dificultam sua aplicação prática para as pessoas em geral. Assim, uma proposta de reformar todo esse cenário foi desenvolvida, visando simplificar o atual modelo, tornando-o menos burocrático e oneroso para os contribuintes e administradores.

Descreve Guerra (2024, p. 8) que:

“Entre os pontos principais nas discussões envolvendo a Reforma Tributária Brasileira estão a unificação de tributos sobre o consumo, tributação sobre a folha de pagamentos, renda e patrimônio. As propostas mais relevantes buscavam consolidar diferentes tributos em um imposto único sobre o valor agregado. Essa medida não apenas simplificaria o sistema, mas também poderia promover maior transparência, facilitando a compreensão por parte dos contribuintes e melhorando a eficiência na arrecadação”

Dessa forma, em 2023 a PEC 45-A de 2019 foi aprovada no Congresso Nacional e, posteriormente, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 132, em dezembro de 2023, havendo vigência atual da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, iniciando-se assim um processo histórico de reestruturação em importantes aspectos do sistema tributário nacional brasileiro.

Conforme Bonetti & Associados (2025), a LC 214/2025 representa a regulamentação técnica da reforma sobre o consumo e um redesenho da lógica de arrecadação e distribuição de receitas entre os entes federados, com impactos relevantes sobre o planejamento tributário das empresas. Em linha semelhante, análise elaborada pela Fiedra (2025) aponta que a densidade normativa da lei, com centenas de artigos e anexos, exige um esforço interpretativo consistente, sob pena de se reproduzir, no novo modelo, parte da complexidade que se pretende superar.

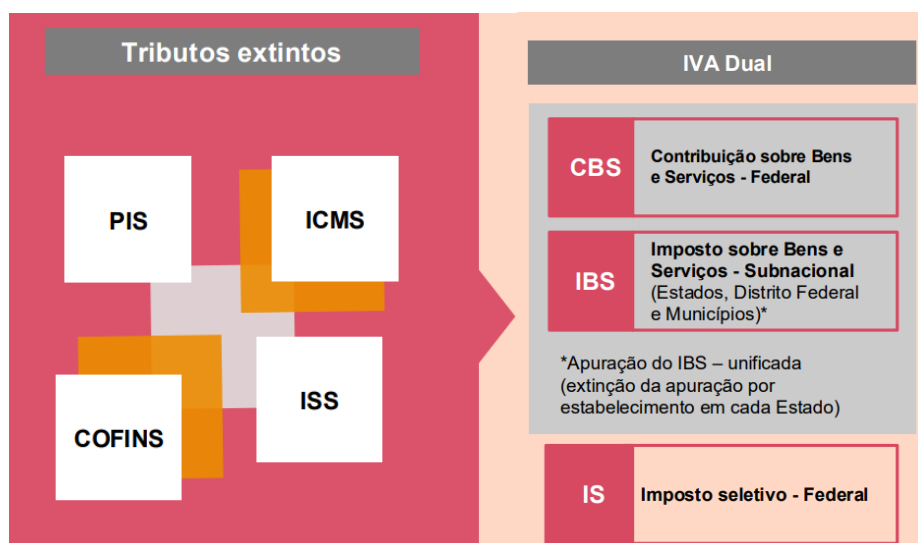
Nesta fase inicial da reforma tributária, o enfoque está nos tributos incidentes sobre o consumo, ou seja, aqueles pagos no ato da aquisição de bens e serviços. O governo planeja, em fases subsequentes, alterar o paradigma da tributação sobre a renda. De maneira geral, “a reforma propõe a unificação dos impostos sobre o consumo em um Imposto sobre Valor Agregado (IVA), adotando uma abordagem dual: uma parcela destinada aos tributos estaduais e municipais e outra aos federais” (Guerra, 2024, p. 10).

Buscando a simplificação, em resumo, a reforma tributária extinguirá alguns dos principais tributos atuais para dar lugar aos seguintes novos tributos, com as respectivas competências:

A União será responsável pela nova Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que reunirá o PIS (Programa de Integração Social) e a COFINS (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social). Sendo ainda de competência federal o IS (Imposto Seletivo), que substituirá parte das arrecadações do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados).

Já o Distrito Federal, os Estados e os Municípios terão a competência compartilhada no IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), que reunirá o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) e o ISS (Imposto sobre Serviços).

A figura abaixo demonstra as descrições supracitadas:

Figura 1. Tributos extintos e IVA Dual

Fonte: PWC, 2025

2.1 Imposto Sobre o Valor Agregado (IVA – Dual)

Conforme já demonstrado, uma das principais mudanças trazidas pela Lei Complementar é a implementação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), na modalidade dual. Este incidirá em cada etapa de produção, descontando-se as taxas já introduzidas nas etapas anteriores, evitando, assim, o acúmulo de cobranças de tributos em toda a cadeia produtiva.

Sua dualidade significa a existência de duas ramificações: o IVA trará a unificação de diversos outros tributos dentro de apenas dois que o integrarão, o IBS e a CBS, que serão informados pelo princípio da neutralidade, evitando distorções das decisões de consumo e de organização de atividades econômicas.

A alíquota de referência para a nova Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) é de 9,3%, enquanto, para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), foi fixada em 18,7%, resultando em uma carga tributária total de 28% no modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Essa informação foi fornecida pelo Secretário Extraordinário da Reforma Tributária, Bernard Appy, durante coletiva de imprensa realizada em 25 de abril, na qual foram revelados detalhes sobre as mudanças propostas na estrutura tributária brasileira (TAX, 2024).

Com carga tributária, entende-se a representação total dos tributos arrecadados pelo Estado em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), sendo fundamental para financiar políticas públicas essenciais, como saúde, segurança e educação.

Uma das características do sistema tributário atual é a regressividade, ou seja, os impostos incidem de forma mais árdua sobre as pessoas mais pobres. Tal situação ocorre porque a maior parte da arrecadação provém dos tributos sobre o consumo. Em consequência, famílias de baixa renda costumam destinar a maior parte de seus recursos ao consumo de bens essenciais, o que acaba por comprometer a maior parte de sua renda nesse consumo. Já os mais ricos consomem proporcionalmente menos, sendo, consequentemente, menos impactados (Mesquita, 2023).

Com a implementação do IVA, embora o objetivo seja simplificar o sistema e aumentar a eficiência na arrecadação, há preocupações de que, sem mecanismos adequados de compensação, como a efetiva funcionalidade do cashback para as famílias de baixa renda, o IVA possa perpetuar ou até agravar a regressividade do sistema tributário. Isso porque o IVA, sendo um imposto sobre o consumo, pode continuar onerando desproporcionalmente os mais pobres, caso não sejam implementadas medidas eficientes para mitigar esse impacto.

Estudos recentes reforçam essa preocupação. Gobetti e Monteiro (2023) estimam que, sem mecanismos robustos de compensação, a reforma tributária tende a produzir efeitos redistributivos limitados, podendo inclusive preservar a elevada carga tributária incidente sobre o consumo. Nessa mesma direção crítica, Ribeiro (2019) alerta que propostas de simplificação tributária não são neutras do ponto de vista social: ao centralizar competências e manter a tributação fortemente concentrada sobre bens e serviços, há risco de reforço de traços regressivos já presentes no sistema, caso não se alterem, simultaneamente, a tributação sobre renda e patrimônio.

2.2 Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS)

A Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que será de competência da União, foi introduzida na reforma tributária por meio da Lei Complementar nº 214/2025, com o objetivo de unificar e substituir as contribuições ao PIS e à COFINS.

Essa mudança busca simplificar a tributação, tornando o sistema mais eficiente. Entre suas principais características, destacam-se a aplicação de uma alíquota única em todo o país, uma base de cálculo abrangente e a isenção para exportações e investimentos.

Além disso, a CBS pretende proporcionar maior segurança jurídica tanto para os contribuintes em geral quanto para os entes públicos.

2.3 Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)

Também voltado para a simplificação das arrecadações tributárias, o IBS, de competência compartilhada entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, substituirá os impostos ISS e ICMS.

Entre suas principais características, destacam-se a cobrança no destino, eliminando a famosa guerra fiscal entre estados e municípios, a aplicação de uma alíquota uniforme, diferenciada por setor econômico, e uma não cumulatividade total, de forma a garantir que os créditos tributários sejam de fato utilizados integralmente.

O IBS buscará reestruturar sistemas de arrecadação municipais, além de trazer maior transparência na redistribuição das receitas entre os entes federativos.

2.3.1 Competência Compartilhada

Quando se fala sobre competência tributária, refere-se ao poder conferido pela Constituição Federal a cada um dos entes políticos para instituírem seus tributos, com as devidas ressalvas constitucionais. Essa competência, dentro de suas limitações, garante à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o poder de tributar.

Incluído pela Lei Complementar nº 214/2025 e em conformidade com o PLP 108/2024, a reforma tributária nacional trará um novo modelo de tributo, o IBS, que terá a junção de duas competências que o instituirão e o arrecadarão de forma compartilhada entre os entes da federação: Estados, Distrito Federal e Municípios, que, em conjunto, administrarão esse imposto, com o auxílio do Comitê Gestor.

O Comitê Gestor será uma entidade criada, dotada de independência e com sede no Distrito Federal, que terá como função atender às atribuições previstas na legislação do IBS, arrecadando, fiscalizando, realizando retenções previstas em lei e distribuindo o que foi arrecadado para os devidos entes.

“A atuação do Comitê Gestor como nova figura no campo administrativo se assemelha, em relação ao novo imposto, à Receita Federal com os impostos federais, de modo que o PLP prevê a atuação conjunta dos dois órgãos, já que o PLP 68/2024 prevê a nova criação de um imposto cuja competência para instituir e arrecadar, além de outras atribuições, ficaria a cargo da União” (Lima; Nabhan, 2024, p. 11).

De acordo com o PLP 108/2024, o Comitê Gestor será dividido em órgãos, para facilitar a ampliação da fiscalização e aumentar a sua eficiência enquanto órgão de fiscalização, arrecadação e distribuição dos tributos (Lima; Nabhan, 2024, p. 11).

Embora essa nova estrutura pareça bem planejada, um dos principais questionamentos recai justamente sobre sua funcionalidade prática. Isso porque o modelo de competência compartilhada, apesar de buscar uma maior harmonização do sistema, exige elevado grau de coordenação e confiança entre entes federativos que historicamente competem entre si. Tal exigência pode comprometer, na prática, a simplificação proposta pela reforma tributária.

A real efetividade desse sistema será observada ao longo do período de transição, que se estenderá possivelmente até 2033. Caso surjam conflitos que prejudiquem a governança compartilhada, é plausível esperar que ajustes sejam realizados para garantir o cumprimento dos objetivos reais da criação do Comitê Gestor para gerir tal modelo de competência.

Oliveira e Lucena (2024) chamam a atenção para o fato de que a competência compartilhada do IBS pode gerar tensões adicionais sobre a autonomia legislativa de estados e municípios. Para os autores, a centralização da arrecadação e da fiscalização em um Comitê Gestor, ainda que tenha potencial de aumentar a eficiência e a padronização, levanta dúvidas sobre o grau de liberdade que os entes subnacionais efetivamente terão para disciplinar aspectos específicos do tributo e para definir políticas fiscais próprias, o que reabre o debate sobre o equilíbrio federativo no pós-reforma.

2.4 Imposto Seletivo (IS)

O IS, ou Imposto Seletivo, de competência da União, incidirá sobre mercadorias e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, com o objetivo de desestimular seu consumo. Conhecido como “imposto do pecado”, substituirá parte da arrecadação do IPI. Sua regulamentação está definida por Lei Complementar, que estabelecerá critérios como fato gerador, contribuinte, base de cálculo e regras de cobrança.

De caráter extrafiscal, o IS terá tributação monofásica, ou seja, será cobrado em apenas uma etapa da cadeia produtiva, evitando a cumulatividade e o aumento excessivo de preços ao consumidor.

Sua base de cálculo não inclui o próprio imposto, mas integra a do IBS e da CBS. A Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, prevê sua incidência sobre veículos, embarcações, aeronaves, produtos fumígenos, bebidas alcoólicas e açucaradas, além de bens minerais extraídos, concursos de prognósticos e fantasy sport.

Ainda, o artigo 412 considera ocorrido o fato gerador do Imposto Seletivo nos seguintes momentos:

Art. 412. Considera-se ocorrido o fato gerador do Imposto Seletivo no momento:

- I - do primeiro fornecimento a qualquer título do bem, inclusive decorrente dos negócios jurídicos mencionados nos incisos I a VIII do § 2º do art. 4º desta Lei Complementar;
- II - da arrematação em leilão público;
- III - da transferência não onerosa de bem produzido;
- IV - da incorporação do bem ao ativo imobilizado pelo fabricante;
- V - da extração de bem mineral;
- VI - do consumo do bem pelo fabricante;
- VII - do fornecimento ou do pagamento do serviço, o que ocorrer primeiro; ou
- VIII - da importação de bens e serviços (Brasil, 2025).

2.5 Outras mudanças trazidas pela Lei Complementar nº 214/2025

Além de mudanças significativas voltadas a impostos, a Lei Complementar nº 214/2025 introduziu outras medidas muito relevantes que visam promover uma melhor aplicação da tributação no Brasil, assegurando acesso a itens essenciais para a população.

Uma outra inovação foi a adoção de um novo princípio, o princípio do destino, que substituirá o princípio da origem em vários casos. Dessa forma, o tributo será recolhido em favor da localidade onde o bem ou serviço for efetivamente consumido. O objetivo é equilibrar a arrecadação entre os entes federados e minimizar disputas sobre o local de incidência tributária (Modelo Inicial, 2025).

Outro ponto que tem gerado debates diz respeito à forma como a LC nº 214/2025 dialoga com as imunidades já consagradas na Constituição, especialmente no que tange aos templos de quaisquer cultos. Sarno e Fontenele-Gomes (2025) analisam que, embora a reforma preserve a imunidade tributária para essas entidades, a redefinição das bases de incidência e a introdução de novos tributos sobre o consumo exigem cuidado interpretativo, a fim de evitar que alterações na técnica de tributação resultem, na prática, em restrição indevida a garantias constitucionais historicamente reconhecidas.

2.5.1 Cashback

Objetivando maior igualdade na distribuição de renda entre a população e um sistema tributário mais equitativo, a Lei Complementar nº 214/2025 introduziu em seu texto, no artigo 112, o cashback, atuando como um mecanismo de devolução (dentro dos termos e limites previstos) para as pessoas físicas integrantes de famílias de baixa renda (renda per capita de até meio salário-mínimo nacional), inscritas no Cadastro Único e com residência fixa no território nacional.

2.5.2 Cesta Básica Nacional de Alimentos

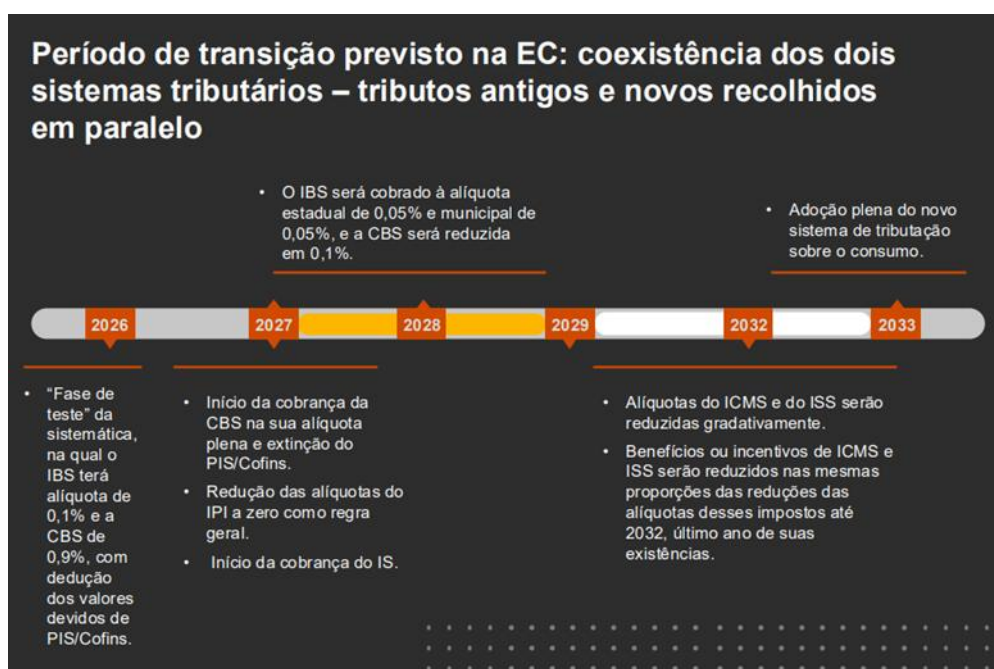
A CeNA, ou Cesta Básica Nacional de Alimentos, tem o objetivo de assegurar o direito a uma alimentação adequada e saudável. A reforma tributária prevê isenção de CBS, IBS e Imposto Seletivo para seus alimentos, considerando aspectos regionais e nutricionais.

Segundo a Agência Câmara de Notícias (2024), a CeNA inclui alimentos para consumo humano ou usados na industrialização de produtos alimentícios, independentemente da forma de apresentação. A LC 214/2025 trouxe, ainda, em seu anexo I, a incidência demonstrativa dos produtos que deverão ser isentos dos novos tributos na cesta básica nacional.

3. TRANSIÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR

Uma das preocupações da reforma tributária refere-se ao processo de transição de sua implementação. Evitando impactos arriscados, a Lei Complementar nº 214/2025 estabelece todo o período de transição entre os anos de 2026 e 2032, tempo em que haverá uma coexistência entre o antigo e o novo sistema.

Figura 1. Período de transição previsto na EC



Fonte: PWC, 2025.

Em 2026, o IBS será cobrado com alíquota estadual de 0,1%, e a CBS, com alíquota de 0,9%. A arrecadação do IBS será destinada ao custeio do Comitê Gestor e ao Fundo de

Compensação do ICMS. O valor pago poderá ser compensado com PIS e COFINS ou outros tributos federais, ou ser ressarcido em até 60 dias.

Entre 2027 e 2028, o IBS terá alíquotas estaduais e municipais de 0,05%, enquanto a CBS será cobrada regularmente com alíquota reduzida de 0,1%. O PIS e a COFINS serão extintos com a instituição da CBS, e o IPI será zerado, exceto para produtos incentivados na Zona Franca de Manaus (ZFM). O IS será cobrado sem incidência cumulativa com o IPI.

Entre 2029 e 2032, as alíquotas da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) serão progressivamente ajustadas, ao passo que o ICMS e o ISS serão reduzidos de forma escalonada — à razão de 90% em 2029, 80% em 2030, 70% em 2031 e 60% em 2032. Ao final do período de transição, em 2033, o ICMS e o ISS serão definitivamente extintos, nos termos do art. 129 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

Análises setoriais indicam que essa fase de convivência entre o antigo e o novo sistema será especialmente sensível. Fiedra (2025) ressalta que o período de transição demandará das empresas uma dupla adaptação normativa e operacional, já que será necessário cumprir obrigações acessórias relativas tanto aos tributos em extinção quanto aos novos tributos sobre o consumo. Na mesma linha, Bonetti & Associados (2025) apontam que falhas na regulamentação infralegal ou na integração de sistemas podem ampliar, no curto prazo, os custos de conformidade, com risco de aumento de litígios enquanto a jurisprudência sobre a LC 214/2025 ainda estiver em formação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma tributária analisada ao longo deste artigo representa um passo importante na tentativa de modernizar e simplificar o Sistema Tributário Nacional, historicamente marcado pela complexidade, pela multiplicidade de normas e pela insegurança jurídica. As mudanças introduzidas pela Lei Complementar nº 214/2025 mostram um esforço do legislador em enfrentar problemas que se arrastam desde o CTN de 1966, especialmente no que diz respeito à burocracia excessiva e ao elevado custo de conformidade para empresas e para a administração pública.

A criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e do Imposto Seletivo (IS) demonstra uma tentativa de reorganizar a tributação sobre o consumo por meio do modelo de IVA-Dual, que busca reduzir a cumulatividade, garantir transparência e ampliar a eficiência econômica. Esses elementos estão

diretamente relacionados ao problema de pesquisa proposto, pois permitem avaliar se as mudanças trazidas pela LC nº 214/2025 realmente contribuem para a simplificação e racionalização do sistema tributário brasileiro.

De modo geral, os objetivos do estudo foram alcançados: foram apresentadas as principais alterações da reforma, analisados o funcionamento do IVA-Dual e seus componentes, discutidos os impactos sobre contribuintes e entes federativos e examinados os desafios do processo de transição. Verificou-se que a reforma oferece instrumentos relevantes para a redução da complexidade e apresenta pontos que exigem atenção cuidadosa, como a coordenação necessária na gestão compartilhada do IBS e o risco de manutenção da regressividade tributária caso políticas compensatórias, como o cashback e a proteção da cesta básica nacional, não sejam aplicadas de forma efetiva.

Dessa forma, pode-se afirmar que a pergunta que orientou a pesquisa foi respondida: a reforma tem potencial para simplificar o sistema tributário e torná-lo mais claro e eficiente, mas seus resultados dependerão diretamente da qualidade da implementação, da adaptação das empresas e dos entes federativos e da adoção de medidas que evitem prejuízos aos contribuintes de menor renda.

Por fim, a reforma tributária ainda é um processo em construção, especialmente considerando o longo período de transição previsto até 2033. Assim, abre-se espaço para pesquisas futuras, que poderão analisar os efeitos concretos da reforma na prática, avaliar se a arrecadação se tornou mais equilibrada entre os entes federados, identificar eventuais litígios decorrentes da aplicação das novas regras e verificar se o novo modelo de tributação realmente conseguiu reduzir desigualdades e aumentar a competitividade econômica do país. O acompanhamento contínuo desses desdobramentos será essencial para compreender os reais impactos da mudança no cenário tributário brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 out. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. (Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências - LEI KANDIR). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. **Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966**. (Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 03 out. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. (Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 23 fev. 2025.

BONETTI & ASSOCIADOS. **Reforma Tributária: Impactos da Lei Complementar 214/25**. 26 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://bonettiassociados.com.br/index.php/2025/02/26/reforma-tributaria-impactos-da-lei-complementar-214-25/>. Acesso em: 13 jan. 2025.

CASSONE, V. **Sistema Tributário Nacional na nova Constituição, 1989**. (Imprensa: São Paulo, Atlas, p. 18). Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:livro:1989;000109795>. Acesso em: 05 nov. 2024.

FIEDRA. **Lei Complementar nº 214/2025: Regulamentação da Reforma Tributária sobre o consumo**. Britto & Ferreira Neto, 17/01/2025. Disponível em: <https://fiedra.com.br/lei-complementar-no-214-2025-regulamentacao-da-reforma-tributaria-sobre-o-consumo/>. Acesso em: 25 fev. 2025.

GUERRA, F. **Reforma tributária: o novo sistema tributário brasileiro**. Sistema CFC/CRCs, 23 p. 2024. E-Book. Disponível em: https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2024/07/reforma_tributaria.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

GOBETTI, S.W.; MONTEIRO, P. K. **Impactos redistributivos da reforma tributária: estimativas atualizadas**. Carta de Conjuntura número 60. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/08/230828_reforma_tributaria_cc_60_nota_18.pdf. Acesso em: 10 nov. 2024.

JUNQUEIRA, M. de O. **O nó tributário: por que não se aprova uma reforma tributária no Brasil**. In: Code 2011 - II Conferência do Desenvolvimento. Anais do I Circuito de Debates

Acadêmicos, 2011, p. 1-23. Disponível em:
<https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area10/area10-artigo8.pdf>
 . Acesso em: 07 nov. 2024.

LIMA, P. H. R.; NABHAN, F. A. R. F. **Reforma tributária no Brasil: uma análise do IBS e seus impactos na legislação tributária nacional**. Revista Observatório de La Economía Latinoamericana, Curitiba, v. 22, n. 11, p. 01-16, 2024. Disponível em:
<https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/7607/4753>
 . Acesso em: 05 nov. 2024.

MAZZA, A. **Manual de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MESQUITA, C. Entenda o que é a carga tributária e por que reproduz desigualdades no Brasil. **Revista online BdF**, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em:
<https://www.brasildefato.com.br/2023/07/10/entenda-o-que-e-carga-tributaria-e-porque-reproduz-desigualdades-no-brasil/#:~:text=Isso%20porque%20o%20sistema%20brasileiro,pre%C3%A7o%20de%20tudo%20que%20compramos.&text=%E2%80%9CSe%20o%20pobre%20gasta%20toda,onera%20mais%20o%20mais%20pobre>. Acesso em: 28 mai. 2025.

MODELO INICIAL. **Reforma Tributária** – Veja o que trouxe a LC 214/2025. Disponível em: <https://modeloinicial.com.br/artigos/545/reforma-tributaria-veja-que-trouxe-lc-214-2025>. Acesso em: 25 fev. 2025.

OLIVEIRA, E. A. B.; LUCENA, I. F. F. A competência compartilhada do IBS e seus possíveis reflexos na economia e na autonomia legislativa dos estados e municípios. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 23, n. 3, p. – , set. 2024. DOI: 10.25109/2525-328X.v.23.n.3.2024.3498. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3498>. Acesso em: 15 nov. 2024.

PAULSEN, L. **Curso de Direito Tributário Completo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

RIBEIRO, R. L. **Reforma tributária simplifica, mas tem efeitos regressivos e centralizadores**. Consultor Jurídico, São Paulo, 8 abr. 2019. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-08/ricardo-lodi-reforma-tributaria-simplifica-efeitos-regressivos>. Acesso em: 07 nov. 2024.

SARNO, A. L. F.; FONTENELE-GOMES, L. M. **A Lei Complementar nº 214/2025 e a imunidade dos templos de quaisquer cultos**. Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades, Curitiba, v. 14, n. 1, p. 01-12, 2025. Disponível em:
<https://journalppc.com/RPPC/article/view/1619/963>. Acesso em: 16 fev. 2025.

TAX. **CBS, IBS e IS: entenda os novos impostos que nascem com a reforma tributária**. 22/08/2024. Disponível em: <https://taxcred.com.br/cbs-ibs-e-is-entenda-os-novos-impostos-que-nascem-com-a-reforma-tributaria/>. Acesso em: 10 jan. 2025.