

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFRS - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jonathan Barros Vita; Alexandre Naoki Nishioka; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-597-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito tributário. 3. Financeiro. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

O IX Encontro Virtual do CONPEDI foi realizado entre os dias 22 a 26 de junho de 2026 e teve como temática central “Constituição, processo e justiça social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos”.

No plano das diversas atividades acadêmicas ocorridas neste encontro, destacam-se, além das palestras e oficinas, os grupos de trabalho temáticos, os quais representam um locus de interação entre pesquisadores que apresentam as suas pesquisas temáticas, seguindo-se de debates.

Especificamente, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor para organizar os debates em subtemas.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direito Tributário e Financeiro I, o qual ocorreu no dia 24 de junho de 2026 das 14h00 às 17h30 e foi coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita, Alexandre Naoki Nishioka e Raymundo Juliano Feitosa.

O referido GT foi palco de profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 14 artigos submetidos ao GT, cujos temas são citados abaixo:

Bloco 01: FEDERALISMO, NEUTRALIDADE E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

3. O Princípio da Neutralidade Fiscal no Âmbito da CBS e do IBS (Alexandre Carneiro Rios Macedo; Paulo Roberto Lyrio Pimenta)

4. O Impacto da Regressividade Fiscal sobre a Justiça Fiscal e o Papel do Cashback na Reforma Tributária (Fernando Valença De Queiroz; Odisséia Aparecida Paludo Fontana)

5. Reforma Tributária do Consumo como Política Pública: Efeitos sobre Justiça Fiscal e Redução de Desigualdades (Fabiana Curty Herculano; Juliana de Souza Barros; Maria Eduarda Dos Santos Miranda)

Bloco 02: IMUNIDADES, ISENÇÕES, SELETIVIDADE E SUSTENTABILIDADE

6. Fundamentos Constitucionais dos Benefícios Fiscais às Pessoas com Deficiência sob a Perspectiva da Justiça Social (Liane Francisca Hüning Pazinato; Vitoria de Azevedo Vitorino)

7. A Imunidade Tributária Religiosa como Garantia Fundamental e a Tributação das Remessas Transfronteiriças para Fins Religiosos (Marcus Abraham; Vítor Pimentel Pereira)

8. Imposto Seletivo na Reforma Tributária como Instrumento de Indução Comportamental e seus Limites Diante da Arrecadação Estatal (Júlia Tamara Becker Taparello; Luciane Aparecida Filipini Stobe)

9. A Tributação do Consumo e a Sustentabilidade Ambiental à partir da Reforma Tributária (EC 132/2023) (Liane Francisca Hüning Pazinato; Vinicius Ruas Duarte)

10. O CADE e as Isenções Tributárias para Promoção da Proteção Ambiental (Manuela Saker Moraes; Livio Augusto de Carvalho Santos)

12. Novo Desenho Normativo do Imposto sobre Doações e Heranças (ITCMD): Das Alterações Introduzidas pela LC nº 227/2026 (Paulo Roberto Lyrio Pimenta; Thiana De Souza Cairo Tunes)

13. Exigibilidade das Contribuições do PIS/COFINS-Importação nas Operações com Países Signatários do GATT na Zona Franca de Manaus: Análise do Tema Repetitivo 1244 do STJ (Reginaldo Felix Nascimento; Lorena De Almeida Nunes)

14. O Aperfeiçoamento do Sistema Tributário Brasileiro: Da Litigiosidade à Cooperação (Luís Cesar Souza De Queiroz; Magno De Aguiar Maranhao Junior)

Tendo como pano de fundo os supracitados artigos, a teoria e a prática se encontram nas diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores dos mais variados estados e instituições brasileiras.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA NA REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: A COEXISTÊNCIA ENTRE IVA DUAL E ITBI À LUZ DA TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA E DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

REAL ESTATE TAXATION IN THE BRAZILIAN TAX REFORM: THE COEXISTENCE OF THE DUAL VAT AND THE ITBI IN LIGHT OF OPTIMAL TAXATION THEORY AND INTERNATIONAL EXPERIENCE

Milena Zamboneti Hasckel ¹

Resumo

A Reforma Tributária brasileira, formalizada pela Emenda Constitucional n. 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar n. 214/2025, reestruturou profundamente o sistema de tributação sobre o consumo, instituindo o denominado IVA Dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). No âmbito das operações imobiliárias, a Reforma preservou a competência municipal para a exigência do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o que instaurou um cenário de potencial sobreposição tributária que suscita questionamentos de ordem jurídica e econômica. O presente artigo investiga se a coexistência entre o IVA Dual e o ITBI nas transmissões imobiliárias é compatível com os postulados do princípio da neutralidade, da teoria da tributação ótima, à luz da experiência internacional, a qual adota mecanismos destinados a limitar a cumulatividade entre tributos sobre o consumo e sobre a transmissão imobiliária. Metodologicamente, a pesquisa utiliza análise bibliográfica, legislativa, comparada e documental sobre o tema, além do método indutivo. A hipótese sustentada é a de que a manutenção simultânea de ambas as tributações gera distorções econômicas incompatíveis com os fundamentos da tributação ótima, o que compromete a neutralidade do sistema tributário nacional nas operações sobre bens imóveis.

Palavras-chave: Iva dual, Itbi, Reforma tributária, Tributação ótima, Neutralidade

Abstract/Resumen/Résumé

The Brazilian Tax Reform, enacted through Constitutional Amendment No. 132/2023 and

designed to limit the cumulative effects between consumption taxes and real estate transfer taxes. Methodologically, the research employs bibliographic, legislative, comparative, and documentary analysis, in addition to the inductive method. The hypothesis advanced is that the simultaneous maintenance of both forms of taxation generates economic distortions incompatible with the foundations of optimal taxation, thereby undermining the neutrality of the national tax system in transactions involving real estate assets.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Dual vat, Itbi, Tax reform, Optimal taxation, Neutrality

INTRODUÇÃO

A promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023 (Brasil, 2023), responsável pela reestruturação do sistema tributário nacional, introduziu o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) no ordenamento jurídico brasileiro. A reforma propõe uma profunda reorganização da tributação sobre o consumo, mediante a unificação de tributos federais (PIS, Cofins, IPI), estaduais (ICMS) e municipais (ISS) em um modelo dual de Imposto sobre Valor Agregado, chamado IVA-Dual.

Entretanto, o novo modelo não extinguiu o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), que continua inserido na competência tributária municipal, nos termos do art. 156, inciso II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988).

A permanência do ITBI paralelamente ao IBS e à CBS passou a suscitar debates jurídicos e constitucionais acerca da possibilidade de incidência concomitante desses tributos nas operações onerosas de transmissão imobiliária. Mais do que discutir eventual hipótese de dupla incidência tributária, a principal preocupação refere-se ao aumento da carga econômica incidente sobre as transmissões de bens imóveis em comparação ao regime atualmente vigente.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível analisar a incidência do ITBI em conjunto com o IBS e a CBS à luz do princípio da neutralidade, expresso no art. 2 da LC 214/2025 (Brasil, 2025). No plano teórico, a neutralidade remonta à formulação da teoria da tributação ótima, sendo que, um dos primeiros autores a buscar certas propriedades desejáveis em um sistema tributário foi Adam Smith, ainda em 1776, em seu livro *A Riqueza das Nações*. Assim, um bom sistema tributário significa na existência de um sistema tributário que mantenha uma carga tributária justa e o mínimo de distorções tributárias (James Alm, 1996, p. 117).

Além da parte teórica como base da pesquisa, a experiência internacional torna-se relevante sob uma perspectiva transnacional, que reconhece a permeabilidade entre sistemas jurídicos e a necessidade de observar como normas, conceitos e práticas circulam, adaptam-se e podem ser utilizadas como exemplos a outros países, especialmente a partir da experiência portuguesa, escolhida em razão da proximidade histórica e jurídica com o Brasil, marcada pela tradição romano-germânica e pela influência institucional portuguesa após a colonização.

Diante desse cenário, o problema de pesquisa que se apresenta é: a coexistência entre o IVA Dual instituído pela Lei Complementar n.º 214/2025 e o ITBI municipal, compromete

os postulados da teoria da tributação ótima e a neutralidade fiscal nas operações imobiliárias brasileiras?

A hipótese inicial é que a manutenção simultânea do IVA Dual e do ITBI nas transmissões imobiliárias brasileiras tende a gerar sobrecarga tributária incompatível com os postulados da teoria da tributação ótima, especialmente quando comparada a modelos internacionais que limitam ou flexibilizam a incidência do IVA sobre operações imobiliárias para preservar a neutralidade e a eficiência econômica.

O objetivo geral da pesquisa é analisar se a coexistência entre o IVA Dual brasileiro e o ITBI, após a Reforma Tributária, é compatível com os postulados da teoria da tributação ótima e com o princípio da neutralidade tributária nas operações imobiliárias, à luz da experiência internacional. Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar a estrutura jurídica do IVA Dual brasileiro e a manutenção do ITBI nas operações de transmissão imobiliária após a Reforma Tributária; (ii) descrever os fundamentos da teoria da tributação ótima; (iii) investigar as experiências internacionais, especialmente da União Europeia e de Portugal, e identificar mecanismos adotados para evitar sobreposição tributária e cumulatividade econômica no setor imobiliário.

Metodologicamente, a pesquisa adota o método indutivo. Para tanto, serão utilizadas pesquisas bibliográficas, legislativas e investigação documental, a fim de construir uma base teórica capaz de sustentar a reflexão proposta.

A exposição do tema desenvolve-se em três capítulos. O primeiro dedica-se ao exame da tributação das operações imobiliárias, percorrendo a evolução histórica do imposto de transmissão. O segundo capítulo ocupa-se em examinar a Reforma Tributária brasileira e da tributação sobre o consumo no Brasil, a estrutura jurídica do IVA Dual. O terceiro capítulo dedica-se aos fundamentos da teoria da tributação ótima, além de trazer a experiência internacional, com ênfase na tributação imobiliária na União Europeia, nos mecanismos previstos pela Diretiva IVA 2006/112/CE e no modelo português de articulação entre IVA e IMT, promovendo análise comparada que fundamenta as conclusões da pesquisa.

1. A TRIBUTAÇÃO NAS TRANSMISSÕES DE BENS IMÓVEIS

O presente capítulo examina a estrutura jurídica do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e do Imposto de Renda sobre ganho de capital em transmissões imobiliárias.

A tributação incidente sobre as transmissões de bens imóveis no Brasil resulta de um longo processo histórico de transformações normativas, que se estende desde o início do século XIX até os dias atuais. A compreensão desse percurso revela-se indispensável para a análise dos novos mecanismos impositivos introduzidos pela Emenda Constitucional nº 132/2023 (Brasil, 2023), notadamente o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), e dos seus reflexos sobre as operações imobiliárias.

O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis possui origem remota no ordenamento jurídico brasileiro. O denominado "Imposto de Sisa" surgiu em 1809, em decorrência da necessidade de majoração da arrecadação fiscal destinada a fazer face às despesas geradas pela vinda da família real portuguesa ao Brasil (Carvalho Jr., 2018, p. 436).

Conforme leciona Kiyoshi Harada (2021, p. 33), a Constituição outorgada de 1824 não contemplava previsão expressa acerca desse tributo. Posteriormente, com o Ato Adicional de 1834, a competência relativa à cobrança da sisa incidente sobre negociações envolvendo bens imóveis foi transferida das Províncias, atuais Estados-membros, aos Municípios, ressalvada apenas a hipótese do Município do Rio de Janeiro.

A Constituição de 1891 estabeleceu a competência exclusiva dos Estados para instituir impostos sobre a transmissão de propriedade, nos termos do art. 9º, inciso III (Brasil, 1891). Já na Constituição de 1934, o referido imposto permaneceu sob competência estadual, sendo, porém, dividido entre as modalidades *causa mortis* e *inter vivos*, conforme o art. 8º, inciso I, alíneas "b" e "c" (Brasil, 1934). Esse modelo foi mantido nas Constituições de 1937, no art. 23, inciso I, alíneas "b" e "c" e na de 1946 no art. 19, incisos II e III, sem alterações substanciais quanto à disciplina do imposto de transmissão.

A Emenda Constitucional nº 5, de 1961, promoveu o desmembramento do imposto de transmissão, em que a modalidade *inter vivos* passou à competência municipal, consoante o art. 29, inciso III, enquanto a modalidade *causa mortis* permaneceu sob a competência dos Estados, nos termos do art. 19, inciso I e parágrafos 1º e 2º (Brasil, 1961). Contudo, apenas quatro anos depois, a Emenda Constitucional nº 18, de 1965, reunificou os impostos de transmissão *causa mortis* e *inter vivos*, restituindo a competência aos Estados, conforme o art. 9º, parágrafos 1º e 4º (Brasil, 1965). A Constituição de 1967 manteve essa configuração conforme art. 24, inciso I.

Segundo Kiyoshi Harada (1934, p. 34), o § 2º, após a alteração promovida pelo Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968, estabeleceu que a competência para instituir

o tributo caberia ao Estado-membro em que localizado o bem imóvel, observada a alíquota máxima definida por Resolução do Senado Federal. O dispositivo também assegurava a possibilidade de dedução do valor recolhido a esse título quando da apuração do imposto de renda decorrente da operação imobiliária. Contudo, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, embora tenha preservado a redação do art. 23, inciso I e § 2º da Constituição anterior, retirou a previsão constitucional referente à dedução do imposto para fins de cálculo do imposto de renda.

A atual configuração do ITBI, com competência municipal, foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que previu, em seu art. 156, inciso II, a atribuição aos Municípios para instituir o imposto sobre a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como a cessão de direitos à sua aquisição. Desse modo, consagrou-se a divisão definitiva entre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), de competência estadual, e o ITBI, de competência municipal.

É relevante observar que o Código Tributário Nacional (CTN) (Brasil, 1966), por ser anterior à Constituição Federal de 1988, ainda remete, em seu art. 35, à competência estadual para o ITBI. Referido conflito normativo não gera confusão interpretativa, porquanto o art. 110 do CTN dispõe que a lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance dos institutos, conceitos e formas utilizados na Constituição Federal. O mesmo art. 35 do CTN define a hipótese de incidência do ITBI como "a transmissão, a qualquer título, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil". Por sua vez, o art. 1.245 do Código Civil (Brasil, 2002) determina que a transmissão da propriedade imóvel opera-se com o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

No que concerne ao sujeito passivo, o art. 42 do CTN estabelece que o contribuinte do ITBI é "qualquer das partes na operação tributária, como dispuser a lei", tratando-se de referência à lei municipal. Na prática, o adquirente do imóvel é comumente eleito pelas legislações municipais como sujeito passivo nas transmissões onerosas, em razão de ser ele o principal interessado na concretização do negócio jurídico translativo (Lima, 2012).

A base de cálculo do ITBI é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, nos termos do art. 38 do CTN. Não obstante, constata-se que diversos Municípios produziram normas próprias sobre a matéria, ainda que a Constituição Federal tenha reservado essa disciplina à lei complementar, na forma do art. 146, inciso III, alínea "a", o que representa distanciamento em

relação ao disposto no art. 38 do CTN (Pereira Souza, 2024). A Lei Complementar n. 227/2026 definiu então que a base de cálculo do ITBI será o valor de mercado do bem transmitido conforme art. 153 do referido diploma.

Quanto às alíquotas, os Municípios detêm autonomia para fixar o percentual proporcional do ITBI, sendo vedada a progressividade, consoante a Súmula nº 656 do Supremo Tribunal Federal. A maior parte dos Municípios adota a alíquota de 2% incidente sobre as transferências imobiliárias, embora diversos deles pratiquem alíquota superior, de 3% (Carvalho Jr., 2018, p. 448).

Além do ITBI, as operações onerosas de alienação de bens imóveis estão sujeitas à incidência do Imposto de Renda sobre o ganho de capital, sempre que o valor de alienação supere o custo de aquisição. A tributação do lucro apurado na venda de imóveis por pessoas físicas remonta ao Decreto-Lei nº 9.330, de 10 de junho de 1946 (Brasil, 1946).

O §2º do art. 3º da Lei nº 7.713/1988 dispõe que o ganho de capital decorre da alienação de bens e direitos de qualquer natureza, noção reforçada pelo §3º do mesmo dispositivo, ao prever que serão computadas, para fins de aferição do ganho, as operações de alienação a qualquer título (Brasil, 1988b). As alíquotas aplicáveis são progressivas, variando de 15% sobre a parcela do ganho que não ultrapassar R\$ 5.000.000,00 até 22,5% sobre a parcela que superar R\$ 30.000.000,00, nos termos do art. 21 da Lei nº 8.981/1995 (Brasil, 1995).

O Imposto de Renda sobre o ganho de capital representa, portanto, encargo tributário adicional incidente sobre a alienação imobiliária, somando-se ao ITBI e aos demais custos envolvidos na transação. Sempre que houver apuração de resultado positivo na alienação, o contribuinte estará sujeito à tributação progressiva, configurando obrigação fiscal a ser necessariamente considerada no planejamento da venda de bens imóveis.

Compreendido o quadro tributário vigente das transmissões imobiliárias, impõe-se examinar de que forma a Reforma Tributária recentemente aprovada altera esse panorama, ao introduzir novos modelos impositivos e suscitar controvérsias jurídicas de grande relevância para o setor imobiliário.

2. A REFORMA TRIBUTÁRIA E O IVA DUAL: NOVO PARADIGMA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO

De acordo com Hugo de Brito Machado Segundo (2023), a discussão acerca da necessidade de uma reforma tributária acompanha o cenário político, jurídico e econômico brasileiro há décadas. Logo após a promulgação da Constituição de 1988, que promoveu alterações pontuais no modelo tributário já surgiram debates voltados especialmente à reformulação da tributação sobre o consumo.

Embora a reforma tributária tenha sido debatida por muitos anos nos meios político e acadêmico, sua aprovação legislativa ocorreu de forma célere e cercada de críticas quanto à profundidade do debate e à compreensão efetiva de seu conteúdo. Hugo de Brito (2023, p. 4) destaca que a prometida simplificação do sistema acabou resultando em um texto extenso e de difícil compreensão, além de apontar que parte dos parlamentares teria votado sem pleno conhecimento da redação final. Dessa forma, alterações em sistemas complexos, como o tributário, produzem consequências muitas vezes imprevisíveis, cujos efeitos práticos somente poderão ser percebidos ao longo do tempo.

A Emenda Constitucional n. 132/2023 (Brasil, 2023) introduziu o §3º no art. 145 da Constituição, conferindo-lhe a seguinte redação: "O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente". Referida inovação constitui um marco no direito tributário brasileiro, ao alçar diretrizes essenciais à condição de princípios jurídicos, dotando-os de força normativa e impondo sua observância tanto ao legislador quanto aos intérpretes e aplicadores da lei.

Por sua vez, a LC 214/2025 (Brasil, 2025) prevê em seu art. 2 que o IBS e a CBS são informados pelo princípio da neutralidade, segundo o qual esses tributos devem evitar distorcer as decisões de consumo e de organização da atividade econômica, observadas as exceções previstas na Constituição Federal e na referida Lei Complementar.

Nesse sentido, este artigo concentra-se no princípio da neutralidade fiscal, o qual se fundamenta na compreensão de que a tributação deve exercer, prioritariamente, função arrecadatória, garantindo ao Estado os recursos necessários para a manutenção das atividades públicas, sem interferir indevidamente na ordem econômica. Sob essa ótica, o sistema tributário deve atuar de maneira imparcial, evitando influenciar decisões de investimento ou alterar artificialmente o comportamento dos agentes econômicos. Desse modo, a tributação não deve

provocar distorções no funcionamento da economia, mas sim preservar a eficiência do mercado e favorecer o desenvolvimento econômico (Oliveira, 2024, p. 59).

A principal inovação trazida pela reforma consiste na criação de um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, que reúne tributos de competências federal, estadual e municipal em dois grandes blocos, com o intuito de consolidar a estrutura de tributação sobre o consumo no Brasil. O novo modelo unifica ICMS, ISS, IPI, PIS e COFINS em duas espécies de IVA: (a) o IVA Federal ou CBS, que substituirá o PIS, a COFINS, o IOF-Seguros e o IPI, sob administração da União; e (b) o IVA Subnacional ou IBS, que substituirá o ICMS e o ISS, sendo gerido pelos Estados e Municípios por meio de um Comitê Gestor com regras uniformes e coordenação nacional, destinada a evitar conflitos entre os entes federativos. De forma complementar ao novo sistema, foi criado ainda o Imposto Seletivo (Ribeiro Marques Fernandes; Brilhante de Souza, 2024, p. 200).

A CBS e o IBS compartilham base tributária comum, sendo que ambos possuem: (I) os mesmos fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos; (II) as mesmas imunidades; (III) os mesmos regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação; e (IV) as mesmas regras de não cumulatividade e de creditamento (Camargos; Taufner, 2024, p. 15). Essa uniformidade tem como propósito conferir previsibilidade e eliminar as assimetrias decorrentes da atual fragmentação normativa.

A regulamentação infraconstitucional do novo sistema foi concretizada pela Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025 (Brasil, 2025), que instituiu o IBS e a CBS. O art. 4º da LC 214/2025 prevê a incidência de ambos sobre "operações onerosas com bens ou serviços", sendo que o conceito legal de "operações onerosas" abrange expressamente a compra e venda, troca ou permuta, dação em pagamento e demais espécies de alienação, conforme o art. 4º, §2º, inciso I, do mesmo diploma.

A definição dos sujeitos passivos do IBS e da CBS assume particular relevância no contexto das operações imobiliárias. O art. 21, inciso I, da LC 214/2025 (Brasil, 2025) estabelece que será contribuinte desses tributos o fornecedor que realizar operações: (a) no desenvolvimento de atividade econômica; (b) de modo habitual ou em volume que caracterize atividade econômica; ou (c) de forma profissional, ainda que a profissão não seja regulamentada.

De modo específico para as pessoas físicas, o art. 251, §1º, da LC 214/2025 prevê que aquelas que realizarem operações com bens imóveis serão consideradas contribuintes do regime

regular do IBS e da CBS. Nesse regime, enquadra-se como contribuinte o particular que: (ii) realize alienação ou cessão de direitos sobre mais de três imóveis no ano-calendário; ou (iii) venda imóvel construído por si próprio, desde que, nos cinco anos anteriores, tenha realizado mais de uma operação semelhante (Brasil, 2025).

Para ilustrar a aplicação prática dessas hipóteses, no primeiro caso, se um indivíduo alienou quatro imóveis ao longo do ano, estará sujeito ao regime regular de tributação do IBS e da CBS, por ter excedido o limite legal de três imóveis. No segundo caso, basta que a pessoa aliene ou ceda os direitos de mais de um imóvel por ela construído no período de cinco anos para ser enquadrada no regime regular. A título exemplificativo, se uma pessoa construiu dois imóveis nos últimos cinco anos e vendeu um deles no corrente ano, será considerada contribuinte, pois excedeu o limite de um imóvel construído por ela mesma, nos termos do inciso III do referido artigo.

Além disso, também será considerada contribuinte a pessoa física que, no decurso do ano, ultrapassar os limites de receita ou de número de operações fixados em lei, considerando-se, para fins de aferição, o período de cinco anos contados da aquisição do imóvel (Gonçalves Pereira, 2025, p. 184). Isso significa que, ainda que no ano anterior os limites não tenham sido superados, a pessoa será tributada se, no ano em curso, as operações realizadas os excederem.

Desse modo, a tributação pelo IBS e pela CBS incide exclusivamente sobre quem, pela habitualidade ou pelo volume de operações, se enquadra no regime regular, preservando-se da incidência tributária aqueles que realizam negócios de caráter eventual (Gonçalves Pereira, 2025, p. 185).

Conforme adverte Hugo de Brito Machado Segundo (2026, p. 263), a incidência do IBS e da CBS sobre operações imobiliárias não alcança indistintamente toda e qualquer transferência de imóvel, restringindo-se às hipóteses em que houver atuação habitual ou exercício de atividade econômica sujeita ao regime regular do IVA-Dual. O autor alerta, ainda, que, mesmo nas operações submetidas ao IBS e à CBS, permanece possível a incidência concomitante do ITBI, situação que evidencia uma sobreposição tributária nas transmissões imobiliárias, mas sendo constitucionalmente admitida.

Dessa forma, referida situação passa a ser ponto de especial controvérsia jurídica a manutenção do ITBI concomitantemente à incidência do IBS e da CBS sobre as mesmas operações imobiliárias onerosas. As operações de alienação permanecem sob o regime jurídico do ITBI, que se mantém íntegro após a implementação do IBS e da CBS, sendo certo que

referida cumulatividade foi expressamente autorizada pelo texto constitucional (Gonçalves Pereira, 2025, p. 187).

A questão suscita debate doutrinário expressivo (Migalhas, 2023; Conjur, 2024), precisamente porque ambos os tributos podem incidir sobre a mesma operação imobiliária, ainda que recaiam sobre sujeitos passivos distintos: o IBS e a CBS têm como contribuinte o vendedor do imóvel, ao passo que o ITBI incide, em regra, sobre o comprador. Essa aparente distinção subjetiva, todavia, não elimina o impacto econômico global da carga tributária cumulativa sobre a operação de transmissão imobiliária, dado que o custo tributário adicional suportado pelo alienante reflete-se, em última análise, na formação do preço e nas condições negociais da transação.

Antes da Reforma, as transmissões imobiliárias onerosas estavam sujeitas ao ITBI, incidente sobre o comprador, e ao Imposto de Renda sobre Ganho de Capital, incidente sobre o alienante. Com a implementação do IBS e da CBS, os vendedores que se enquadrarem nas hipóteses do art. 251 da LC 214/2025 passam a ser submetidos a uma carga tributária adicional.

Nesse contexto, torna-se necessário examinar os referenciais teóricos da tributação ótima, bem como as experiências internacionais relacionadas à tributação imobiliária, a fim de verificar se a manutenção simultânea desses tributos encontra respaldo na experiência internacional.

3. TEORIA DA TRIBUTAÇÃO ÓTIMA E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DA TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA COMO PRÁTICA

O terceiro capítulo tem por objetivo analisar a teoria da tributação ótima como instrumento teórico de avaliação do sistema tributário brasileiro, especialmente no que se refere à tributação imobiliária. Em um primeiro momento, serão examinados os principais fundamentos doutrinários da teoria da tributação ótima. Na sequência, o capítulo abordará experiências internacionais relacionadas à tributação imobiliária, buscando identificar práticas adotadas em outros países, de modo a fornecer parâmetros relevantes para a análise crítica do modelo brasileiro.

3.1 Teoria da Tributação Ótima

Segundo a teoria da tributação ótima, a formulação da política tributária deve ser orientada não apenas por critérios econômicos, mas também por aspectos jurídicos, sociais e éticos, e assim, buscar a construção de um sistema tributário mais eficiente e adequado aos

objetivos definidos pelo Estado. Essa abordagem procura estruturar mecanismos capazes de aperfeiçoar o modelo tributário vigente, promover maior observância da capacidade contributiva, criação de instrumentos que previnam ou diminuam a existência de distorções fiscais prejudiciais à atividade econômica realizada pelo comerciante ou empresário e melhor distribuição de riquezas na sociedade (Melo Junior, 2018, p. 55).

A teoria da tributação ótima possui duas principais vertentes: a elaboração de um sistema tributário ideal, também chamado de *tax design* e a reforma de sistemas já existentes, chamado *tax reform*. A primeira busca identificar o modelo tributário teoricamente mais eficiente desde sua origem, enquanto a segunda concentra-se em aperfeiçoar a estrutura já vigente e avalia os impactos das alterações tributárias sobre o bem-estar social (Ray, 1997, p. 382 *apud* Melo Junior, 2018, p. 55).

Dessa forma, a teoria da tributação ótima torna-se uma ferramenta importante para avaliar qualquer sistema tributário existente. Existem diversos autores que já versaram e contribuíram para o início, aperfeiçoamento e avanço da referida teoria. Este artigo concentrará os principais estudiosos sobre o tema em razão da limitação do artigo.

Um dos pioneiros a buscar características desejáveis em um sistema tributário foi Adam Smith em sua obra *A Riqueza das Nações* de 1776. O autor foi um dos primeiros a sistematizar princípios voltados à construção de um modelo tributário considerado adequado e eficiente. A doutrina econômica, inclusive antes dele, já analisava os efeitos da tributação e procurava identificar características desejáveis para a organização de um sistema tributário mais equilibrado e funcional. (Melo Junior, 2018, p. 56).

Adam Smith formulou quatro princípios (1996, p. 282-283):

- I) Os indivíduos devem contribuir para a receita do estado na proporção de suas capacidades de pagamento, ou seja, em proporção aos seus rendimentos;
- II) O tributo a ser pago deve ser certo e não arbitrário, e o valor a ser pago e a forma de pagamentos devem ser claros e evidentes para o contribuinte;
- III) Todo tributo deve ser arrecadado da maneira mais conveniente ao contribuinte; e
- IV) Todo tributo deve ser arrecadado de forma que implique menor custo possível para o contribuinte, além do montante arrecadado pelo estado com o tributo.

Segundo Siqueira (*apud* Arvate; Biderman, 2005, p. 74) a teoria da tributação ótima está diretamente vinculada ao primeiro e o último princípio, tendo como finalidade examinar de que forma o Estado pode arrecadar receitas com o menor custo social possível para a sociedade. Para isso, considera-se a existência de diferenças econômicas entre os contribuintes, bem como a capacidade contributiva individual de cada um.

Em relação ao quatro princípio Adam Smith (1996, p. 283) destaca que a tributação excessiva pode produzir efeitos negativos sobre a atividade econômica, situação que pode desencadear em desestímulo de investimentos, redução de geração de empregos e ainda, afetar o consumo. Esse cenário tende a impactar diretamente a produção e os preços, o que evidencia que alterações tributárias, ainda que aparentemente pontuais, podem desencadear consequências amplas e significativas em razão da complexidade do sistema econômico.

Para James Alm (1996, p. 117), um sistema tributário adequado é aquele capaz de assegurar uma carga tributária justa, com a redução ao máximo de distorções econômicas provocadas pela tributação. Na mesma linha, Barry Elkin (1989, p. 7) ressalta que critérios como equidade, eficiência e simplicidade constituem elementos essenciais para a avaliação da qualidade de um sistema tributário.

Apesar de Adam Smith ser considerado um dos primeiros percursores da tributação ótima, foi Frank Ramsey que deu origem ao se chama hoje de teoria da tributação ótima. Foi a partir de seu livro intitulado “*A Contributions to the Theory of Taxation*” de 1927 que utilizou pela primeira vez conhecimentos econômicos e matemáticos para aprofundar os estudos dos efeitos da tributação na economia (Melo Junior, 2018, p. 60).

Em relação à tributação, sabe-se que todo aumento de tributo gera mudanças de comportamento, o que tende a afetar diretamente a oferta e demanda. Dessa forma, Ramsey demonstra por meios matemáticos e econômicos que todo pequeno aumento de tributo possui como consequência a redução da produção na sua mesma proporção (Melo Junior, 2018, p. 60).

Frank Ramsey investigou de que maneira o Estado poderia ampliar sua arrecadação tributária sem provocar excessivas distorções na economia. Em seus estudos, demonstrou que a tributação afeta diretamente a eficiência econômica ao reduzir a demanda por bens e serviços, e assim, evidenciou os efeitos negativos do chamado “peso-morto” da tributação. A partir dessa análise, concluiu que a incidência tributária produz impactos distintos conforme o comportamento da demanda dos produtos (Villas-Bôas, 2015, p. 280).

A principal relevância de sua pesquisa, contudo, consistiu em evidenciar que, embora a tributação seja indispensável ao funcionamento do Estado, ela precisa ser cuidadosamente estruturada. Ramsey demonstrou que um sistema tributário mal elaborado pode gerar sérios prejuízos econômicos e sociais, razão pela qual o desenho da tributação exige análise técnica e criteriosa (Villas-Bôas, 2015).

3.2 Experiência internacional da tributação imobiliária

A experiência internacional aponta possíveis caminhos e exemplos de eficiência tributária ao passo que onera em menor proporção o contribuinte, uma vez que em diversos países, quando o IVA é cobrado, o imposto sobre a transmissão não é aplicado, e vice-versa, o que garante uma dinâmica para evitar essa sobrecarga de tributação sobre as operações imobiliárias.

No ano de 1967, o Conselho Europeu estabeleceu, por meio das Diretivas 67/227/CEE e 67/228/CEE, a adoção de um modelo comum de tributação sobre o consumo no âmbito da União Europeia, aplicável tanto às operações internas dos Estados-membros quanto às transações realizadas entre os países integrantes do bloco. Com o objetivo de promover a harmonização entre os sistemas tributários nacionais e o sistema comunitário, optou-se pela implementação do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), atualmente previsto no artigo 113 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e no artigo 1º da Diretiva 2006/112/CE, de 28 de novembro de 2006.

Assim, a Diretiva EU IVA nº 112 de 28.11.2006 (EUR-LEX, 2006) em seu art. 135, item “1” e art. 137, “d” recomenda a isenção abrangente de serviços imobiliários, tanto de venda quanto de locação, seja de imóveis residenciais ou não residenciais, e admite que o Estado Membro autorize o vendedor ou locador do imóvel a optar pela eventual tributação da operação, com possibilidade de creditamento, situação que beneficia os consumidores do serviço imobiliário não residencial.

Em Portugal, a disciplina do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) estrutura-se por meio de um regime geral e de regimes especiais específicos. No âmbito interno, o regime geral é regulamentado pelo Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA), instituído pelo Decreto-Lei nº 394-B/84, de 26 de dezembro. Já nas operações realizadas entre países integrantes da União Europeia, aplica-se o Regime do IVA nas Transações Intracomunitárias (RITI), previsto no Decreto-Lei nº 290/92, de 28 de dezembro. (Carvalho, 2020, p. 29)

Portugal adota o Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) que veio substituir o antigo SISA, através da aprovação do Decreto-Lei n. 287/2003, de 12 de novembro de 2003 (Portugal, 2003). Referido país possui legislação expressa que isenta de IVA as operações sujeitas a SISA (antiga denominação do IMT), conforme se observa do Decreto-Lei n. 394-B de 26/12/1984 em seu art. 9 do Capítulo II, Seção I, item 31 (Portugal,

1984). Essa separação evita a cumulatividade entre os dois tributos, garantindo a coerência entre a tributação sobre o consumo (IVA) e a tributação sobre o patrimônio (IMT).

Por fim, observa-se que a teoria da tributação ótima fornece importantes parâmetros para a análise crítica dos sistemas tributários contemporâneos, especialmente ao evidenciar a necessidade de equilíbrio entre arrecadação, eficiência econômica, simplicidade e justiça fiscal. Os autores citados neste capítulo demonstram que a tributação, embora indispensável ao funcionamento do Estado, pode gerar relevantes distorções econômicas e sociais quando estruturada de forma inadequada.

Nesse contexto, a experiência internacional revela alternativas adotadas por outros países para reduzir a cumulatividade e evitar excessiva oneração das operações imobiliárias, especialmente por meio da delimitação entre a incidência da tributação sobre o consumo e da tributação patrimonial. Assim, os modelos internacionais analisados contribuem para a reflexão acerca dos desafios e das possíveis consequências da atual sistemática brasileira de tributação imobiliária, sobretudo após as alterações promovidas pela reforma tributária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objeto investigar se a coexistência entre o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), componentes do denominado IVA Dual instituído pela Emenda Constitucional n. 132/2023 e regulamentado pela Lei Complementar n. 214/2025, e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), de competência municipal, é compatível com os postulados da teoria da tributação ótima e com o princípio da neutralidade tributária nas operações imobiliárias, à luz da experiência internacional.

A hipótese inicialmente sustentada era a de que a manutenção simultânea do IVA Dual e do ITBI nas transmissões imobiliárias tenderia a gerar sobrecarga tributária incompatível com os postulados da teoria da tributação ótima, especialmente quando cotejada com modelos internacionais que limitam ou flexibilizam a incidência do IVA sobre operações imobiliárias para preservar a neutralidade e a eficiência econômica. Ao término da pesquisa, constata-se que a hipótese foi integralmente confirmada, conforme demonstrado pela análise doutrinária, legislativa e comparada desenvolvida ao longo dos três capítulos.

O primeiro capítulo examinou a trajetória histórica do ITBI no ordenamento jurídico brasileiro, desde sua origem até a configuração atual conferida pela Constituição Federal. Esse

panorama revelou que, anteriormente à reforma tributária, as operações imobiliárias onerosas envolviam, em regra, dois tributos principais, o ITBI, suportado pelo comprador, e o imposto sobre ganho de capital, a cargo do vendedor, estrutura essa que, conquanto representasse encargo relevante, encontrava certa racionalidade na delimitação de competências e de sujeitos passivos.

O segundo capítulo dedicou-se à análise da Reforma Tributária e da estrutura jurídica do IVA Dual. Demonstrou-se que a Emenda Constitucional n. 132/2023 promoveu profunda reestruturação do sistema de tributação sobre o consumo. Verificou-se, assim, que a reforma tributária adicionou nova camada de tributação sobre o alienante de imóveis, sem que o ITBI, incidente sobre o adquirente, tenha sido suprimido ou condicionado, gerando sobreposição tributária expressamente autorizada pelo texto constitucional, porém problemática sob o aspecto da neutralidade e da eficiência econômica.

É precisamente o terceiro capítulo que fornece os fundamentos teóricos mais contundentes para a confirmação da hipótese pesquisada. A teoria da tributação ótima, analisada a partir das contribuições precursoras de Adam Smith na obra *A Riqueza das Nações* (1776), do desenvolvimento matemático e econômico de Frank Ramsey em *A Contribution to the Theory of Taxation* (1927), estabelece que um sistema tributário adequado deve garantir arrecadação suficiente com o menor custo social possível, promover equidade entre contribuintes, preservar a eficiência econômica e evitar distorções que desestimulem o investimento, o consumo e a produção. Referidos ensinamentos, sistematizados pela teoria da tributação ótima, conduzem à conclusão de que o sistema instaurado pela reforma tributária brasileira, no que concerne às operações imobiliárias, distancia-se dos parâmetros por ela estabelecidos.

Com efeito, a reforma tributária, ao introduzir o IBS e a CBS sem promover qualquer mecanismo de ajuste, isenção ou limitação em relação ao ITBI nas operações imobiliárias sujeitas ao regime regular do IVA Dual, aumentou a onerosidade tributária incidente sobre o alienante de imóveis que se enquadrar nas hipóteses do art. 251 da Lei Complementar n. 214/2025. Antes da reforma, esse alienante estava sujeito exclusivamente ao imposto sobre ganho de capital, quando verificada a apuração de resultado positivo.

Com a nova sistemática, a partir de 2027, referido alienante passará a suportar também a incidência do IBS e da CBS sobre a operação de transmissão, ao passo que o adquirente continuará responsável pelo recolhimento do ITBI. O resultado é um aumento efetivo da carga

tributária global incidente sobre as transmissões imobiliárias realizadas por contribuintes do regime regular, o que contradiz frontalmente o princípio da neutralidade tributária expressamente consagrado no art. 2º da Lei Complementar n. 214/2025, segundo o qual o IBS e a CBS devem evitar distorcer as decisões de consumo e de organização da atividade econômica.

A experiência internacional, analisada no terceiro capítulo com especial ênfase no modelo europeu e português, reforça a incongruência do modelo brasileiro. A Diretiva IVA 2006/112/CE estabelece recomendação expressa no sentido de que as operações imobiliárias sejam isentas de IVA, precisamente para evitar a sobreposição entre tributação sobre o consumo e tributação patrimonial sobre a transmissão imobiliária.

Portugal, país cujo ordenamento jurídico guarda significativa proximidade histórica e institucional com o Brasil, em razão da tradição romano-germânica e da influência do direito lusitano, positivou essa separação de forma clara no Decreto-Lei n. 394-B/84, que instituiu o Código do IVA português, o qual prevê expressamente a isenção de IVA sobre as operações sujeitas ao IMT (antigo SISA), impedindo a cumulatividade entre os dois tributos e preservando a coerência entre a tributação sobre o consumo e a tributação sobre o patrimônio. Esse mecanismo garante que o contribuinte não seja onerado simultaneamente por ambas as formas de tributação sobre a mesma operação imobiliária, o que se mostra inteiramente compatível com os postulados da teoria da tributação ótima.

A ausência de dispositivo análogo na legislação brasileira representa, portanto, uma lacuna normativa que compromete a coerência interna do sistema tributário. Ao deixar de prever qualquer mecanismo de exclusão ou isenção entre o ITBI e o IBS/CBS nas operações imobiliárias, a reforma tributária gerou um modelo que, na prática, agrava as distorções econômicas preexistentes no setor imobiliário, contrariando os objetivos de simplificação, neutralidade e eficiência que motivaram sua aprovação.

Essa conclusão é especialmente relevante para os contribuintes pessoas físicas que realizam operações imobiliárias em volume suficiente para enquadramento no regime regular, mas que não são, em essência, agentes do mercado imobiliário profissionalizado, podendo ser surpreendidos pelo aumento da carga tributária sem o correspondente benefício econômico que justificaria esse ônus.

Entre os principais desafios e controvérsias identificados ao longo da pesquisa, sobressai a tensão entre a constitucionalidade formal da sobreposição tributária, expressamente

admitida pelo texto da Emenda Constitucional n. 132/2023, e a sua incompatibilidade substancial com os princípios da neutralidade e da eficiência econômica. A cumulatividade entre IBS/CBS e ITBI não representa hipótese de inconstitucionalidade formal, visto que a Constituição preservou a competência municipal para o ITBI e autorizou a incidência conjunta dos tributos.

Não obstante, do ponto de vista da teoria da tributação ótima e dos parâmetros internacionais, referida cumulatividade revela-se economicamente indesejável e juridicamente questionável, por contrariar os objetivos declarados da própria reforma. Essa tensão representa limitação importante para o debate, porquanto impede que a solução seja obtida exclusivamente pela via interpretativa ou judicial, demandando atuação legislativa.

A elevação dos custos tributários nas operações imobiliárias pode, ainda, desestimular investimentos no setor, reduzir a liquidez do mercado imobiliário e pressionar os preços ao passo que os alienantes buscarão repassar o custo tributário adicional ao preço final da transação. Esses efeitos são precisamente os que a teoria da tributação ótima busca evitar, ao preconizar que a tributação deve ser estruturada de modo a minimizar suas distorções sobre a alocação de recursos e sobre as decisões dos agentes econômicos.

Em síntese, a pesquisa demonstrou que a Reforma Tributária brasileira, ao aumentar a onerosidade tributária sobre determinadas categorias de alienantes de imóveis sem promover qualquer mecanismo de coordenação com o ITBI, a reforma violou, no plano prático, o princípio da neutralidade que ela própria consagrou como diretriz normativa do IBS e da CBS, e afastou-se dos parâmetros estabelecidos pela teoria da tributação ótima, que preconizam a construção de sistemas tributários eficientes, equânimes e capazes de minimizar as distorções econômicas. A solução desse impasse exige, portanto, além do debate acadêmico, a iniciativa legislativa orientada pelos princípios da eficiência, da neutralidade e da justiça fiscal, com amparo nos modelos internacionais que já superaram, de forma mais adequada, o desafio da articulação entre tributação sobre o consumo e tributação sobre as transmissões imobiliárias.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ALM, James. What is na “optimal” tax system? **National Tax Journal**. Washington, v. XLIX, n. 1, p. 117-133, 1996.

BRASIL. **Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Diário Oficial da

União, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 01 mai. 2026.

BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal, 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 29 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto n. 55.196, de 11 de junho de 2014**. Aprova o Regulamento do Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição – ITBI-IV, 11 jun. 2014. Disponível em:
<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55196-de-11-de-junho-de-2014>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 9.330, de 10 de junho de 1946**. Institui impôsto sôbre lucros apurados pelas pessoas físicas na venda de propriedades imobiliárias e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9330.htm. Acesso em 29 abr. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF, 20 dez. 2023. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 01 mai. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965**. Reforma do sistema tributário nacional. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc18-65.htm. Acesso em: 01 mai. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 5, de 21 de novembro de 1961**. Institui nova discriminação de rendas em favor dos municípios brasileiros. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/emc_anterior1988/emc05-61.htm. Acesso em: 01 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 01 mai. 2026.

BRASIL. **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: 01 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº. 7.713, de 22 de dezembro de 1988.** Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17713.htm. Acesso em 01 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº. 8.981, de 20 de janeiro de 1995.** Altera a legislação tributária Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18981.htm. Acesso em 01 mai. 2026.

CAMARGOS, Cristiane Pereira de Souza; TAUFNER, Domingos Augusto. In: A Reforma Tributária e os Desafios para a Manutenção do Pacto Federativo. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, edição 12. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2024. p. 15. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Cadernos%20-%20Ed%2012.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2026.

CARVALHO JR., Pedro Humberto Bruno de. O imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI). In: FAGNANI, Eduardo (org.). **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 436-452. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/A_reforma_tributaria_necessaria.pdf. Acesso em: 1 mai. 2026.

CARVALHO, Paula Faber Conti. **A Reforma Tributária Brasileira da PEC 45/2019 e o IVA Europeu em Portugal**. 2020. 134 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Departamento de Economia Política, Instituto Universitário de Lisboa - Iscte, Lisboa, 2020. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/21748>. Acesso em: 20 abr. 2026.

CONJUR. A inconstitucional dupla incidência de ITBI e CIBS na venda de imóveis. **Consultor Jurídico**, 27 mai. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-27/a-inconstitucional-dupla-incidencia-de-itbi-e-cibs-na-venda-de-imoveis/>. Acesso em: 30 abr. 2026.

ELKIN, Barry. Auditing tax expenditures, or spending through the tax system. **International Journal of Government Auditing**, Washington, v. 16, n. 1, p. 7-16, 1989.

EUR-LEX. **Diretiva da União Europeia para o IVA, nº 112 de 28.11.2006.** Art. 135, item “l” e art. 137, “d”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32006L0112>. Acesso em: 20 abr. 2026.

GONÇALVES PEREIRA, Cláudio Augusto. Operações com bens imóveis no sistema imposto sobre bens e serviços (IBS) e contribuição sobre bens e serviços (CBS): comentários. In: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. (Org.) **A atividade imobiliária e o direito: negócios, incorporação, reforma tributária, meio ambiente e políticas públicas para o desenvolvimento econômico**. Florianópolis: Conceito atual, 2025. p. 184.

HARADA, Kiyoshi. **ITBI: doutrina e prática**. 3 ed. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

LIMA, Bruno Vicente de. **Elementos da regra matriz constitucional estruturante do ITBI**. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro de Ciências Sociais e Jurídicas, Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Itajaí, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.univali.br/pergamumweb/vinculos/pdf/Bruno%20Vicente%20de%20Lima.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2026.

MELO JÚNIOR, Roberto Gomes de Albuquerque. **Teoria da tributação ótima e tax design: uma proposta de sistema tributário brasileiro ótimo**. 2018. 145 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/32988>. Acesso em: 05 mai. 2026.

MIGALHAS. Bis in idem nas operações imobiliárias: dupla incidência do IBS e ITBI. **Migalhas**, 22 jul. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/428067/bis-in-idem-nas-operacoes-imobiliarias-dupla-incidencia-do-ibs-e-itbi>. Acesso em: 30 abr. 2026.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de; LUCENA, Iamara Feitosa Furtado. O princípio da neutralidade e a reforma tributária. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, Santo Ângelo, v. 24, n. 49, p. 55-76, 30 dez. 2024. Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. Disponível em: <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitojustica/article/view/1710>. Acesso em: 5 mai. 2026.

PEREIRA SOUZA, Gianluca. Presunção de Legitimidade do Valor da Transação Declarado pelo Contribuinte para Fins de Base de Cálculo do ITBI: Uma Questão Pacificada?. **Revista Direito Tributário Atual**, [S. l.], n. 58, p. 207–227, 2024. DOI: 10.46801/2595-6280.58.9.2024.2594. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2594>. Acesso em: 29 abr. 2026.

PORTUGAL. **Decreto-Lei 287/2003, de 12 de novembro de 2003**, aprova o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis e o Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis. Diário da República, Ministério das Finanças. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/287-2003-447325>. Acesso em: 20 abr. 2026.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 394-B/84, de 26 de dezembro de 1984**, que aprova o Código Português do Imposto crescentado (“CIVA/PT”). Diário da República, Ministério das Finanças. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/394-b-1984-605547>. Acesso em: 20 abr. 2026.

RAMSEY, Frank. *A contribution to the theory of taxation*. **Economic Journal**, v. 37, p. 47-61, 1927.

RAY, Rajan. *Issues in the design and reform of commodity taxes: analytical results and empirical evidence*. **Journal of Economic Surveys**, v. 11, n. 4, p. 353-388, 1997.

RIBEIRO MARQUES FERNANDES, Tarsila; BRILHANTE DE SOUZA, Cristiano. Reforma tributária e pacto federativo: um olhar sobre os possíveis impactos redistributivos da EC nº 132/2023. **Revista do TCU**, Brasília, v. 154, n. 1, p. 195, 2024. DOI: 10.69518/rtcu.154.194-213. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2174>. Acesso em: 05 mai. 2026.

SEGUNDO, Hugo de Brito M. **Lc 214/2025 Comentada: Reforma Tributária - Ibs, Cbs e Is - 2ª Edição 2026**. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. *E-book*. p.263. ISBN 9786559778621.

Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559778621/>. Acesso em: 05 mai. 2026.

SEGUNDO, Hugo de Brito M. **Reforma Tributária Comentada e Comparada: Emenda Const. 132 de 20 de Dezembro de 2023-3ª Edição 2026**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. *E-book*. p.4. ISBN 9786559778355. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559778355/>. Acesso em: 05 mai. 2026.

SIQUEIRA, M. L.; RAMOS, F. S. Incidência Tributária. In: BIDERMAN, Ciro.; ARVATE, Paulo. (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. São Paulo: Campus, 2005.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996.

VILLAS-BÔAS, Marcos de Aguiar. Teoria da Tributação Ótima: Passado, Presente e Futuro. **Revista Direito Tributário Atual**, [S. l.], n. 34, p. 275–302, 2015. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/173>. Acesso em: 10 mai. 2026.