

I ENCONTRO INTERNACIONAL EM DIREITO E INOVAÇÃO

**INSTITUIÇÕES JURÍDICAS, INOVAÇÕES DE
MERCADO E TECNOLOGIA**

I59

Instituições jurídicas, inovações de mercado e tecnologia [Recurso eletrônico on-line]
organização I Encontro Internacional em Direito e Inovação: Universidade Católica de
Pernambuco – Recife/PE;

Coordenadores: Paloma Mendes Saldanha e Guilherme Antonio Balczarek Mucelin –
Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-434-0

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

Tema: Sustentabilidade, Consensualidade, Governança Digital e Inteligência Artificial.

1. Consensualidade. 2. Governança Digital. 3. Inteligência Artificial. I. Encontro
Internacional em Direito e Inovação (1:2025 : Recife, PE).

CDU: 34

I ENCONTRO INTERNACIONAL EM DIREITO E INOVAÇÃO

INSTITUIÇÕES JURÍDICAS, INOVAÇÕES DE MERCADO E TECNOLOGIA

Apresentação

É com imensa satisfação que apresentamos à comunidade acadêmica os frutos colhidos durante o I Encontro Internacional em Direito e Inovação (I EIDI), realizado de 4 a 7 de novembro de 2025.

As páginas que se seguem reúnem as pesquisas que foram aprovadas e apresentadas nos Grupos de Trabalho (GTs) deste evento, que já nasce como um marco para os estudos na intersecção entre o Direito e as novas tecnologias.

O I EIDI nasceu do anseio de criar um fórum qualificado para debater os desafios contemporâneos, sob a égide dos temas da Sustentabilidade, Consensualidade, Governança Digital e Inteligência Artificial.

Promovido pelo Programa de Pós-graduação em Direito e Inovação (PPGDI) da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), com fomento do Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP-20253520241P) e apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), da Escola Judicial do Tribunal de Justiça de Pernambuco - TJPE / ESMAPE, da Placa Mãe.org, da Escola Superior Dom Helder Câmara (MG), do Mestrado Acadêmico em Direito do CESMAC (AL), do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Franca – São Paulo (SP), do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7) – Fortaleza (CE), do Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais – PPGDF/UNAMA (PA), do Programa de Pós-Graduação em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável (UPE/PE) e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Santa Cecília (Unisanta) - Mestrado em Direito da Saúde, o evento buscou fomentar um diálogo transdisciplinar e global, conectando pesquisadores em torno de soluções inovadoras para as complexas demandas do século XXI.

A resposta da comunidade acadêmica ao nosso chamado foi, em si, um testemunho da pertinência e da urgência de nossa proposta. Recebemos um volume extraordinário de 148 submissões de resumos expandidos, um número que superou todas as nossas expectativas para uma primeira edição. Após um rigoroso processo de avaliação por pares duplo-cego, que garantiu a impessoalidade e a excelência do processo, 130 trabalhos foram aprovados para apresentação em nossos onze Grupos de Trabalho.

A abrangência do encontro manifestou-se na diversidade de origens, com a valiosa participação de pesquisadores de todas as regiões do Brasil e de colegas da Argentina, Colômbia e Itália, consolidando o caráter internacional de nossos debates.

Este e-book representa, portanto, um recorte desta rica produção intelectual. Cada resumo expandido aqui presente reflete o engajamento, a profundidade e o espírito inovador que permearam as discussões em seu respectivo Grupo de Trabalho. São contribuições que não apenas diagnosticam os desafios atuais, mas que, sobretudo, apontam para novos caminhos, novas interpretações e novas soluções.

Nossa gratidão estende-se a todos que tornaram este projeto possível: aos autores, pela excelência de suas pesquisas; aos coordenadores dos Grupos de Trabalho, pela maestria na condução dos debates; ao Comitê Científico e aos pareceristas, pelo trabalho criterioso e dedicado de avaliação imparcial; e, de forma especial, ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), cuja parceria foi fundamental para viabilizar este legado editorial.

Que a leitura destas páginas inspire novas reflexões, fomente novas pesquisas e contribua para o avanço contínuo do Direito em uma sociedade em constante transformação. Este é apenas o marco inicial de uma jornada que esperamos continuar a trilhar junto a todos vocês.

Livia Dias Barros

Coordenadora da Comissão Organizadora

Coordenadora do PPGDI/UNICAP

Vinicius de Negreiros Calado

Coordenador do Comitê Científico

Professor Fundador do PPGDI/UNICAP

OS DESAFIOS DAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS ESTADUAIS NA FISCALIZAÇÃO DO IBS E A ECONOMIA DIGITAL.

THE CHALLENGES OF STATE TAX ADMINISTRATIONS IN OVERSEEING THE GOODS AND SERVICES TAX (IBS) AND THE DIGITAL ECONOMY.

Alberto Mário de Souza Carvalho
José Pereira da Silva Neto
João Hélio de Farias Moraes Coutinho

Resumo

Emenda Constitucional nº 132/2023 inaugura uma nova era do Sistema Tributário brasileiro, marcada pela criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que substitui o ICMS e o ISS e amplia a tributação para incluir também direitos. Essa mudança representa uma reconfiguração profunda do federalismo fiscal, impactando diretamente a autonomia dos entes subnacionais e exigindo transformações estruturais, tecnológicas e humanas nas administrações tributárias estaduais. Em razão de ruptura no modelo tributário, o estudo terá como objetivo específico analisar os efeitos da criação do IBS sobre as administrações tributárias estaduais, com ênfase em dois aspectos centrais: (1) o impacto da reforma sobre o federalismo fiscal e o novo papel do Comitê Gestor do IBS (CG-IBS); e (2) as adaptações estruturais, tecnológicas e de recursos humanos necessárias à implementação do imposto, especialmente no contexto da economia digital. Para tanto, será feita uma pesquisa qualitativa de natureza descritiva, fundamentando-se em revisão bibliográfica de doutrina, legislação e relatórios técnicos recentes sobre a Reforma Tributária. A análise segue lógica dedutiva, partindo dos princípios constitucionais da autonomia federativa, da legalidade tributária e da eficiência administrativa para examinar suas repercussões práticas na gestão dos fiscos estaduais. No contexto da economia digital, o IBS representa avanço significativo ao ampliar a base tributável para incluir bens, serviços e direitos digitais, encerrando disputas históricas entre estados e municípios quanto à competência tributária. Essa ampliação tende a gerar maior conformidade, segurança jurídica e eficiência arrecadatória.

Palavras-chave: Reforma tributária, Ibs, Icms, Federalismo fiscal, Direito tributário econômico

Abstract/Resumen/Résumé

Constitutional Amendment No. 132/2023 ushers in a new era of the Brazilian tax system, marked by the creation of the Goods and Services Tax (IBS), which replaces the ICMS and the ISS and broadens taxation to also include rights. This change represents a profound reconfiguration of fiscal federalism, directly affecting the autonomy of subnational entities and requiring structural, technological, and human transformations within state tax administrations. Given this disruption to the tax model, the study's specific objective is to analyze the effects of creating the IBS on state tax administrations, with emphasis on two

central aspects: (1) the impact of the reform on fiscal federalism and the new role of the IBS Managing Committee (CG-IBS); and (2) the structural, technological, and human-resources adjustments necessary for implementing the tax, especially in the context of the digital economy. To achieve these objectives, the research will adopt a qualitative, descriptive approach, grounded in a literature review of doctrine, legislation, and recent technical reports on the Tax Reform. The analysis will follow a deductive logic, starting from the constitutional principles of federative autonomy, tax legality, and administrative efficiency, in order to examine their practical repercussions for the management of state tax authorities. In the context of the digital economy, the IBS represents a significant advance by expanding the tax base to encompass digital goods, services, and rights, thereby ending longstanding disputes between states and municipalities regarding tax jurisdiction.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax reform, Goods and services tax (ibs), Fiscal federalism, Digital economy, Tax administration

1 Introdução

A promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023 inaugura uma nova fase na história fiscal brasileira, marcada por um movimento de simplificação e integração tributária que afeta diretamente o desenho federativo do país. O novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de natureza não cumulativa e com legislação uniforme, substitui o ICMS - principal tributo estadual e instrumento da autonomia financeira dos estados - e o ISS, de competência municipal. Além disso, faz incidir também sobre direitos, que estão fora da abrangência desses dois impostos.

A criação do IBS tem impacto jurídico, econômico e administrativo, pois repercute não apenas sobre federalismo cooperativo brasileiro, consagrado pela Constituição de 1988, mas, também sobre a estrutura formada para a arrecadação e gestão dos tributos. Em perspectiva principiológica, a reforma impacta valores constitucionais como autonomia federativa, legalidade tributária e eficiência administrativa.

Este estudo objetiva examinar os efeitos da criação do IBS sobre as administrações tributárias estaduais. De forma específica, pretende-se (1) analisar o impacto sobre o federalismo fiscal, com o Comitê Gestor do IBS (CG-IBS); e, (2) examinar as mudanças estruturais, tecnológicas e humanas necessárias à sua implementação, notadamente nas incidências sobre a economia digital.

Para alcançar esses objetivos, será realizada uma pesquisa qualitativa de natureza descritiva, pautada na revisão bibliográfica. A abordagem utilizada é a lógica-dedutiva.

2 A Reforma Tributária (EC Nº 132/2023) e os princípios constitucionais envolvidos

Sob o âmbito dos entes subnacionais, a EC Nº 132/2023 unifica os impostos sobre o consumo, acrescentando em sua incidência os direitos, em um modelo de base ampla, inspirado em experiências internacionais de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), principalmente do Canadá e Nova Zelândia.

Do ponto de vista normativo, essa mudança busca concretizar os princípios constitucionais da simplicidade, transparência, neutralidade e eficiência tributária, expressos nos arts. 145 e 156-B da Constituição Federal, mas também, implica desafios ao princípio da

autonomia dos entes federados, ao transferir competências arrecadatórias tradicionalmente atribuídas aos estados para um sistema de gestão colegiada nacional, sob a coordenação do CG-IBS. Esta medida representa uma redistribuição das prerrogativas fiscais no âmbito da Federação.

Sob a ótica jurídico-econômica, a unificação tributária propõe um ganho de eficiência sistêmica, reduzindo custos de conformidade e litigiosidade, mediante a uniformização normativa, interpretativa, das consultas e dos julgamentos administrativos, assim como a automação da escrita fiscal e da cobrança dos impostos. Entretanto, esse ganho pode vir acompanhado de uma perda de autonomia operacional e da competência normativa dos estados, Distrito Federal e municípios, o que exige novas formas de governança cooperativa e mecanismos compensatórios de participação decisória.

3 A repercussão do IBS sobre as administrações tributárias

3.1 Os efeitos sobre o federalismo fiscal brasileiro

O ICMS foi, durante décadas, o principal instrumento de autonomia financeira dos estados. Sua arrecadação representa a maior parte de suas receitas advindas de tributos e a sua relativa independência para definir alíquotas e regimes especiais era vista como um símbolo da autonomia financeira dos estados, um dos pilares do federalismo fiscal.

Todavia, o modelo descentralizado gerou efeitos colaterais, como a guerra fiscal e a fragmentação normativa, que resultaram em um sistema complexo e ineficiente.

Assim, a criação do IBS surge para superar o federalismo competitivo, substituindo-o por um federalismo cooperativo coordenado, no qual a arrecadação é centralizada e a repartição ocorre de forma automática e transparente (mediante o *split payment*). Essa mudança, porém, não é apenas técnica, é política e institucional, pois redefine a posição dos estados dentro da Federação.

Sob a ótica da tributação em si, outro ponto relevante é a ampliação da base tributável para englobar não apenas as hipóteses de incidência do ICMS e do ISS, mas, também os direitos. Isso é importante, pois, quando se trata da tributação da economia digital, cessará as disputas judiciais sobre o ente competente (estadual ou municipal) para tributar. Agora, com o alargamento da competência dos estados (sobre serviços e direitos digitais), haverá menos disputas e mais conformidade dos contribuintes com a tributação.

3.2 Impactos institucionais nas administrações tributárias estaduais

A transição do ICMS para o IBS demanda uma reorganização institucional nos fiscos estaduais, uma vez que, foram historicamente estruturadas para administrar seus próprios tributos. Agora, os estados terão de adaptar-se a uma lógica de gestão compartilhada, com papel reduzido na formulação normativa e maior foco em execução, controle e fiscalização integrada.

O impacto estrutural é duplo, pois, há a padronização administrativa e o fortalecimento de processos integrados de arrecadação, porém, surge a necessidade de redefinir competências internas e reorientar o papel estratégico das administrações tributárias estaduais, em uma verdadeira revolução da forma de gestão.

Além do impacto sobre o modelo tributário, existe imensa repercussão sobre o ponto de vista financeiro, uma vez que os entes federativos subnacionais não irão mais controlar e gerir sua arrecadação, que se dará de forma centralizada no CG-IBS. Agora caberá, em relação aos estados, criar núcleos de controle do IBS, responsáveis por monitorar repasses, auditar dados e cooperar com o Comitê Gestor Nacional. Essa reestruturação não apenas exige revisões normativas infralegais para alinhar as competências internas às novas diretrizes constitucionais, mas ajustes organizacionais e de sistema.

3.3 Impactos sobre sistemas e tecnologia

A criação do IBS pressupõe uma infraestrutura tecnológica unificada. Os atuais sistemas, como a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), Conhecimento de Transporte Eletrônico (CT-e), Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), o Cadastro de Contribuintes do ICMS (CACEPE, em Pernambuco) e todo os demais sistemas deverão ser integrados a uma plataforma nacional centralizada da administração tributária, sob supervisão conjunta da Receita Federal, dos estados e dos municípios.

O maior foco das administrações tributárias estaduais em execução, controle e fiscalização integrada ensejará a necessidade de criação de sistemas e qualificação de auditores que possam analisar o volume imenso de dados que serão criados com a centralização da gestão do IBS e da ampliação da incidência do imposto frente ao ICMS.

Essa integração representa um salto de eficiência, mas também expõe riscos de vulnerabilidade e dependência tecnológica. A uniformização de sistemas reduz o custo de

conformidade das empresas e facilita a transparência, mas implica perda de autonomia técnica das administrações estaduais. O equilíbrio entre padronização nacional e flexibilidade local será fundamental para o sucesso da transição. Estados com capacidade tecnológica mais desenvolvida poderão assumir papel de liderança na rede cooperativa, evitando a centralização excessiva e preservando parte de sua expertise operacional.

Outro aspecto a ser destacado é a necessidade de utilização de ferramentas de inteligência artificial para lidar com a enorme quantidade de dados gerados e armazenados. Contudo, por cautela, em face da natureza sensível dos dados trabalhados (fiscais e pessoais), as tecnologias deverão ser adotadas ponderando entre a eficiência pretendida e os direitos fundamentais afetados.

3.4 Impactos sobre a gestão de pessoas

Os servidores das administrações tributárias estaduais enfrentam um processo de redefinição de funções e competências. A transição para o IBS reduz a necessidade de atividades normativas locais e amplia a importância da análise de dados, auditoria digital e gestão de informações compartilhadas.

É mudança do perfil do auditor, que deverá ser um profissional com grande capacidade de análise de dados, com conhecimento em estatística, matemática e programação, e que saiba extrair informações de grandes volumes de dados.

Para adequar sua força de trabalho à Reforma, deverá ser exigido dos fiscos, nacionalmente, um plano de capacitação para os fiscais e auditores estaduais, a fim de harmonizar práticas e assegurar a adaptação para a nova forma de tributar e de gerir a arrecadação desse imposto. A médio prazo, isso pode resultar em requalificação de carreiras e em novas formas de cooperação interestadual.

A valorização das pessoas é essencial para que os ganhos de eficiência objetivados na Reforma Tributária se traduzam em eficaz adaptação da administração tributária, que só será obtida mediante o foco nas pessoas. Um corpo técnico qualificado garante a aplicação uniforme das normas e a confiabilidade das informações utilizadas para a repartição das receitas do IBS.

4 Desafios de implementação

O período de transição entre 2026 e 2032 é importantíssimo para avaliar como efetivamente será o novo modelo de administração tributária. Durante esses anos, o ICMS e o IBS coexistirão, com alíquotas progressivamente ajustadas. Essa convivência de regimes impõe desafios de gestão complexos, como o início do funcionamento do CG-IBS, a existência de um sistema integrado, além de, sob o aspecto jurídico, da convivência de normas concorrentes, a repartição de créditos tributários e o tratamento de benefícios fiscais anteriores.

O risco de litígios é elevado, especialmente quanto à distribuição de receitas e à interpretação das competências do Comitê Gestor.

Do ponto de vista econômico, há ainda o risco de perda temporária de arrecadação. Para evitar essa possibilidade, políticas de compensação e fundos de equalização serão essenciais para mitigar desigualdades e preservar a coesão federativa.

Contudo, o desafio maior será adaptar estrutura e pessoas a essa nova realidade que se avizinha. Repensar os modelos de gestão e propor processos internos inovadores deverá ser o objetivo das administrações tributárias no presente.

5 Conclusões

A criação do IBS simboliza uma mudança de paradigma do sistema tributário brasileiro. Ao buscar simplificar e tornar mais eficiente o sistema tributário, a EC 132/2023 repercute em diversos aspectos, tanto constitucional, quanto de competências, estrutura e recursos humanos.

A Reforma Tributária terá um efeito profundo sobre as administrações tributárias estaduais, pois, modificará a incidência de seu principal tributo (o ICMS), repercutindo na forma de gestão e na fiscalização e controle do IBS, notadamente nas incidências sobre a economia digital.

De forma específica, o impacto principal da Reforma Tributária é mudar o modelo de federalismo, adotando o federalismo cooperativo, coordenado nacionalmente. Por sua vez, olhando apenas sob a ótica da tributação da economia digital, a ampliação da base tributável para englobar bens, serviços e direitos, permitirá um ganho arrecadatório no âmbito do federalismo fiscal e haverá menos disputas e mais conformidade dos contribuintes com a tributação.

Quanto as mudanças institucionais, as administrações tributárias estaduais terão que se reorganizar para adaptar-se à gestão compartilhada com o CG-IBS com maior foco em execução, controle e fiscalização integrada. Os sistemas e a tecnologia também sofrerão os efeitos da EC nº 132, pois, os sistemas estaduais deverão ser integrados a uma plataforma nacional centralizada. Por sua vez, os estados devem preparar seus sistemas e melhor qualificar seus auditores para gerar uma expertise no assunto, evitando uma centralização excessiva e preservando o conhecimento adquirido.

O perfil dos componentes da administração tributária deve mudar, pois, será cada vez mais imprescindíveis pessoas com grande capacidade de análise de dados. Os atuais servidores deverão ser objeto de um plano de capacitação, a fim de assegurar a adaptação à nova forma de tributar (inclusive nas atividades da economia digital).

Enfim, somente com o período de transição do IBS será possível avaliar qual o modelo de administração tributária a ser adotado, mas, será preciso repensar a forma de se fazer as coisas, propondo processos internos inovadores.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R.; LUCKI, Melina Rocha; CASTRO, Kleber Pacheco; **ICMS: crise federativa e obsolescência**. Rev direito GV [Internet]. 2018 Sep;14(3):986–1018. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/2317-6172201837>>. Acesso em 10 jul. 2024.

ALCOFORADO, Antônio Machado Guedes. **A insegurança jurídica na tributação do consumo de bens com novas tecnologias e a reforma tributária**. Direito Tributário e Novas Tecnologias [recurso eletrônico] / Paulo Caliendo; Bruna Lietz (Coords.) - Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.

_____. **A reforma tributária (EC 132/2023) e o novo modelo de federalismo fiscal**. Luciana Grassano de Gouvêa Melo (coord.). Casa do Direito: Belo Horizonte. p. 34–66, 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 dez. 2023.

BRASIL. *Ministério da Fazenda*. Relatório Técnico sobre a Implementação do IBS e seus Efeitos sobre o Federalismo Fiscal. Brasília: Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária, 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 20 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF conclui julgamento sobre disputa tributária em software**. Supremo Tribunal Federal, Brasília, fev. 2021a. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460772&ori=1>>. Acesso em 10 set. 2021.

DIAS JÚNIOR, Antônio Augusto Souza. **Tributação da economia digital - propostas doutrinárias, OCDE e o panorama brasileiro**. RDTI Atual, São Paulo, n. 6, p. 13-34, 2019. Disponível em <<https://www.ibdt.org.br/RDTIA/n-6-2019/tributacao-da-economiadigital-propostas-doutrinarias-ocde-e-o-panorama-brasileiro/>>. Acesso em 9 set. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Impactos setoriais e regionais de mudanças na tributação do consumo no Brasil**. 17 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/?s=Impactos+setoriais+e+regionais+de+mudan%C3%A7as+na+tributa%C3%A7%C3%A3o+do+consumo+no+Brasil>>. Acesso em 2 set. 2021.

LUKIC, Melina Richa. **Reforma Tributária: a solução é o modelo canadense**. Jota, 3 jul. 2017. Disponível em <<https://www.jota.info/stf/supra/reforma-tributaria-a-solucao-e-omodelo-canadense-03072017>>. Acesso em 9 mai. 2020.

MCCLASKEY, Layla Salles. **Economia digital e regulação tributária**. São Paulo: Almedina, 2023.

PIRES FILHO, Jorge José Roque. **Os desafios da tributação na economia digital (the challenges of taxation in the digital economy)**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2017. Disponível em <<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/84100/1/Jorge%20Roque%20-%20Os%20desafios%20da%20tributa%C3%A7%C3%A3o%20na%20economia%20digital.pdf>>. Acesso em 23 dez. 2023.

SILVA, José Roberto Afonso; BARROS, Bruno. *Federalismo Fiscal e Eficiência Tributária: desafios da implementação do IBS*. Revista Brasileira de Direito Tributário, São Paulo, v. 52, n. 1, p. 9–40, 2025.

TAVARES, André Mendes. *Autonomia federativa e cooperação fiscal: limites e perspectivas do IBS*. Revista de Direito Público Contemporâneo, Brasília, v. 11, n. 2, p. 87–112, 2024.