



**CONGRESSO  
INTERNACIONAL  
FDRP-USP e INPET**  
**REFORMA TRIBUTÁRIA**

**TEMA: "A (in)constitucionalidade da cobrança de IBS e CBS  
sobre as operações de vendas de imóveis"**

**Palestrante: Prof. Dra. Susy Gomes Hoffmann**



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
DE RIBEIRÃO PRETO



## Para iniciarmos:

Todos os princípios constitucionais tributários e todas as regras constitucionais tributárias que tragam garantias aos contribuintes devem ser consideradas cláusulas pétreas. Art. 60, parágrafo 4º da CF.

A rígida repartição de competências pode ser considerada cláusula pétrea.

# ITBI – Constituição Federal de 1988 (art. 156, II)

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

[...]

II - 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 a sua aquisição;

O ITBI é de **competência exclusiva dos Municípios**.

## Núcleo Material

Incide sobre a **transmissão** "inter vivos", por ato oneroso (como alienação), de bens imóveis e de direitos a eles relativos.

## Fato Jurídico

Trata-se de um imposto sobre a **circulação de riqueza patrimonial**, focado no fato translativo da propriedade.

# IBS e CBS – EC nº 132/2023

A Reforma Tributária instituiu o chamado **IVA-Dual**, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS).

## Materialidade

Operações com bens (materiais e imateriais) e serviços.

## Núcleo Material

Foca na **circulação econômica** e no **consumo final**, buscando a neutralidade através da não cumulatividade.

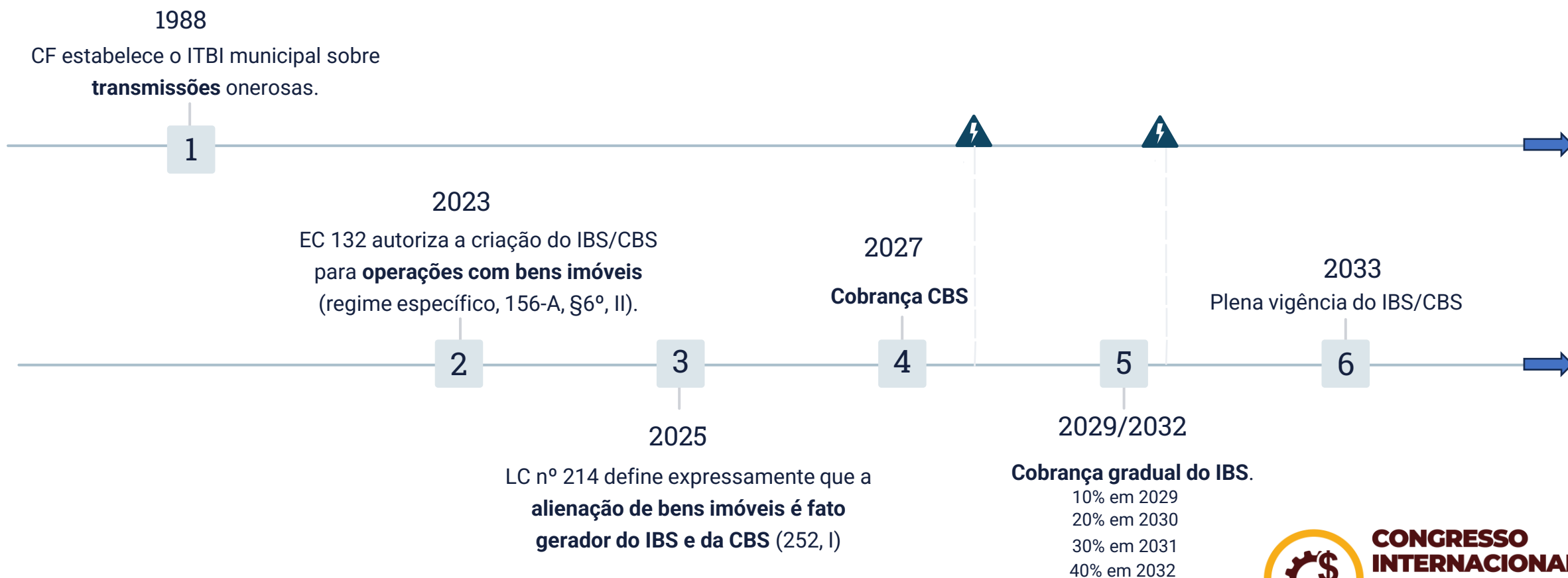
## Reflexão

O sistema constitucional desenhado em 1988 separou a tributação da **transmissão patrimonial** (ITBI) da tributação do **consumo** (ex: ICMS).

A transmissão por alienação de um bem não exaurível / poupança e renda (imóvel) se adequa ao conceito de consumo?

# Evolução Legislativa

A evolução legislativa demonstra que a incidência sobre imóveis foi uma escolha deliberada do legislador:





## Temas de judicialização:

Há competência tributária para outra incidência – além do ITBI – na compra e venda de imóveis.

Os imóveis podem ser considerados bens consumíveis?

**Art. 146 CF**

## **Cabe à lei complementar:**

### **I - Conflitos de Competência**

Dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

### **II - Limitações Constitucionais**

Regular as limitações constitucionais ao poder de tributar

### **III - Normas Gerais**

Estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária

## **Especialmente sobre:**

- a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;
- b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;
- c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas, inclusive em relação aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V;

Art. 154 CF

## A União poderá instituir:

1

### **Impostos não previstos**

Mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição

2

### **Impostos extraordinários**

Na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação

Art. 156 CF

## Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

### II - Transmissão "inter vivos"

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 a sua aquisição

# Art. 156-A

Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)*

**§ 1º O imposto previsto no caput será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte:**

*(Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)*

I - incidirá sobre operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços;

**§ 6º Lei complementar disporá sobre regimes específicos de tributação para:**

II - serviços financeiros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos, podendo prever:

Art. 10 EC 132

Para fins do disposto no **inciso II do § 6º do art. 156-A da Constituição Federal**, consideram-se:

II - operações com bens imóveis:



---

a) Construção e incorporação imobiliária



---

b) Parcelamento do solo e alienação de bem imóvel



---

c) Locação e arrendamento de bem imóvel



---

d) Administração e intermediação de bem imóvel

Lei Complementar 214/2025

## Art. 3º

Para fins desta Lei Complementar, consideram-se:

### I - operações com:

- a) bens todas e quaisquer que envolvam bens móveis ou imóveis, materiais ou imateriais, inclusive direitos;

Art. 4º

## O IBS e a CBS incidem sobre operações onerosas com bens ou com serviços.

### § 1º

As operações não onerosas com bens ou com serviços serão tributadas nas hipóteses expressamente previstas nesta Lei Complementar.

### § 2º

Para fins do disposto neste artigo, considera-se operação onerosa com bens ou com serviços qualquer fornecimento com contraprestação, incluindo o decorrente de:

### Incluindo:

- I - compra e venda, troca ou permuta, dação em pagamento e demais espécies de alienação;
- II - locação;

§ 5º

**A incidência do IBS e da CBS sobre as operações de que trata o *caput* deste artigo **não altera a base de cálculo** do:**

#### **I - ITCD**

Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), de que trata o inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal

#### **II - ITBI**

Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e Direitos a eles relativos (ITBI), de que trata o inciso II do caput do art. 156 da Constituição Federal

Art. 255

## A base de cálculo do IBS e da CBS é o valor:

I - da operação de alienação do bem imóvel;

---

Art. 257

A partir de 1º de janeiro de 2027, será vinculado a cada imóvel de propriedade de contribuinte sujeito ao regime regular do IBS e da CBS valor correspondente ao respectivo **reduzidor de ajuste**, nos termos do regulamento.

**§ 1º** O reduzidor de ajuste de que trata este artigo será utilizado exclusivamente para reduzir a base de cálculo das operações de alienação do bem imóvel realizadas por contribuinte do regime regular do IBS e da CBS.

**§ 2º O valor do reduzidor de ajuste é composto:**

- I - por seu valor inicial, nos termos do *caput* do art. 258; e
- II - pelos valores dispostos no § 6º do art. 258.

# Redutor de Ajuste

A Reforma Tributária sobre o consumo encontra dois desafios fundamentais no setor imobiliário: evitar a cumulatividade na tributação e lidar adequadamente com o estoque existente no momento da implantação do IBS e CBS.

## O que é?

Mecanismo vinculado a imóveis para **reduzir a base de cálculo** do IBS/CBS em alienações por **contribuintes regulares**.

Será vinculado a cada imóvel **a partir de 2027**

Aplicação do **método da subtração**: diferença entre o valor de venda e o valor de compra (valor agregado).

## Objetivos

**Evitar cumulatividade** tributária em operações com imóveis

**Compensar tributos** já pagos no **estoque** de imóveis existentes em 31/12/2026.

**Neutralizar a não incidência** em vendas de **não contribuintes** para **contribuintes regulares**.

# Valor Inicial do Redutor de Ajuste

- 1 Imóveis Existentes em 31/12/2026**

Valor de aquisição atualizado pelo IPCA ou valor de referência estabelecido pela administração tributária, por opção do contribuinte. Esta escolha permite flexibilidade estratégica.
- 2 Imóveis em Construção em 31/12/2026**

Soma do valor do terreno e dos custos de produção efetivamente incorridos até 31/12/2026, devidamente comprovados e documentados.
- 3 Imóveis Adquiridos após 01/01/2027**

Valor de aquisição do imóvel constante na escritura ou contrato, incluindo todos os custos de transação devidamente comprovados.
- 4 Atualização Obrigatória**

Todos os valores são atualizados pelo IPCA desde a data de constituição até a data da alienação, garantindo a manutenção do valor real.

# Nascimento e Morte do Redutor de Ajuste

Vamos acompanhar um exemplo prático de como o redutor de ajuste "nasce" na primeira operação e continua sendo utilizado nas operações subsequentes, garantindo que apenas o valor efetivamente agregado seja tributado.

<p><b>1ª Venda: R\$ 500K</b></p> <p>Um não contribuinte vende para contribuinte "A"</p> <p>Não tem IBS/CBS a pagar</p> <p><b>Nasce o RA</b> pelo valor da aquisição: 500k</p>	<p><b>2ª Venda: R\$ 500k → R\$ 700k</b></p> <p>Contribuinte "A" vende para contribuinte "B" por 700k</p> <p><b>RA</b> de "A" 500k</p> <p><b>Base de Cálculo:</b> R\$ 200k (R\$ 700k - R\$ 500k)</p> <p>IBS/CBS= 200k x 14% = 28k</p> <p>O RA de "B" é mantido em 500k (evita sobreposição, pois "B" tomou crédito do tributo que incidiu sobre o contribuinte "A")</p>	<p><b>3ª Venda: R\$ 700K → R\$ 1M</b></p> <p>Contribuinte "B" vende para contribuinte "C" por 1M</p> <p><b>RA</b> 500k</p> <p><b>Base de Cálculo:</b> R\$500k ( 1M -R\$ 500k)</p> <p>IBS/CBS= 500k x 14% = 70k</p>
<p><b>4ª Venda: R\$ 1M → 1,2M</b></p> <p>Contribuinte "C" vende para não contribuinte "X" por 1,2M</p> <p><b>RA</b> 500k</p> <p><b>Base de Cálculo:</b> 700k (1,2M -500k)</p> <p>IBS/CBS = 700k x 14% =98k</p> <p><b>Acaba redutor de ajuste para "X" e sem direito a crédito</b></p>	<p><b>5ª Venda: R\$ 1,2M → 1,5M</b></p> <p>Não contribuinte "X" vende para contribuinte "W"</p> <p>Não tem IBS/CBS para recolher</p> <p><b>Nasce o RA</b> pelo valor da aquisição: 1,5M</p>	

# Composição do Redutor de Ajuste

Em uma situação de incorporação ou parcelamento do solo, onde a apuração é feita por empreendimento, há diversos *inputs* além do terreno adquirido:

## ITBI e Laudêmio

Valores pagos a título de ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis) e laudêmio incidentes na aquisição do imóvel.

## Contrapartidas Urbanísticas e Ambientais

Valores referentes a contrapartidas exigidas pelos municípios para viabilizar empreendimentos, incluindo obras de infraestrutura e medidas ambientais.

## Outorga Onerosa do Direito de Construir

Pagamentos realizados aos municípios para construir acima do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido no plano diretor.

## Outorga Onerosa por Alteração de Uso

Valores pagos para modificar o uso do solo estabelecido no zoneamento urbano, permitindo usos mais rentáveis.

## Doações de Áreas Públicas

Valor das áreas doadas ao poder público como condição para aprovação de projetos de parcelamento do solo.

Todas essas entradas compõem o redutor de ajuste que será rateado entre as unidades resultantes, de acordo com o mapa do valor de venda (valor de mercado).

Depois, cada unidade abaterá da base de cálculo do imóvel vendido essa fração que lhe corresponde.

**Atenção:** Os valores adicionados ao redutor de ajuste não darão direito a crédito de IBS/CBS quando incidentes sobre insumos destinados às contrapartidas. A data de constituição é a data do efetivo pagamento.

# Redutor de Ajuste

O **reductor social** é um mecanismo criado para reduzir a carga tributária sobre imóveis residenciais, funcionando como se fosse uma faixa de “alíquota zero”.

Só poderá ser utilizado uma única vez por imóvel

- Imóvel residencial novo (nunca ocupado ou utilizado) **(100k)**
- Lote residencial **(30k)**
- Locação residencial: **600 reais** mensais
- Aplicação até o limite da base de cálculo após a aplicação do reductor de ajuste
- Atualizado mensalmente pelo IPCA ou índice equivalente

## Progressividade Tributária

Cria uma progressividade efetiva na tributação, resultando em alíquota efetiva maior para imóveis de maior valor, promovendo justiça fiscal.

# Aplicação Prática do Redutor Social



## Alienação de Imóveis Novos

Dedução de R\$ 100.000 na base de cálculo para imóveis residenciais novos.

Exemplo: em um imóvel de R\$ 300.000, apenas R\$ 200.000 serão tributados.



## Locação Residencial

Dedução de R\$ 600 mensais na base de cálculo para locação residencial. Em um aluguel de R\$ 2.000, apenas R\$ 1.400 serão tributados.



## Lotes Residenciais

Dedução de R\$ 30.000 na base de cálculo para lotes destinados à construção residencial, incentivando o acesso ao primeiro imóvel.

A combinação do redutor social com o redutor de ajuste permite uma tributação mais justa e adequada à realidade do mercado imobiliário brasileiro, protegendo especialmente os imóveis de menor valor.

# Panorama Comparado da Tributação Imobiliária

A análise de sistemas tributários sobre o consumo em outros países revela padrões distintos em relação à incidência sobre imóveis, informando o debate no Brasil.

## **Ausência de Impostos Similares ao ITBI**

Na maioria dos países que adotam o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), não existem tributos equivalentes ao ITBI.

## **Exclusão do IVA em Operações Imobiliárias**

Muitos desses países optam por não aplicar o IVA para todos os tipos de operações com Imóveis. (ex: isenção na alienação)

Complexidade e inadequação da lógica da não cumulatividade para este setor específico, o que poderia gerar distorções e onerar indevidamente a cadeia. (ex: Imóveis pré-existentes ao IVA , ciclo econômico longo)

# Pontos da LC 214/25

A LC 214/25 reconhece a particularidade do setor imobiliário e tenta **acomodar** os novos tributos nessa atividade:



## Redutor de Ajuste

Mecanismo para que a carga tributária incida apenas sobre uma "diferença econômica", aproximando o IBS/CBS da lógica do ganho de capital, utilizando dados do CIB (Cadastro Imobiliário Brasileiro). O valor do ITBI pago, integra o redutor de ajuste.



## Redutor Social

Focado em habitações de baixo valor (até R\$ 100 mil) para mitigar o impacto social.



## Redução de Alíquota

Previsão de **redução de 50% da alíquota padrão** para operações imobiliárias.

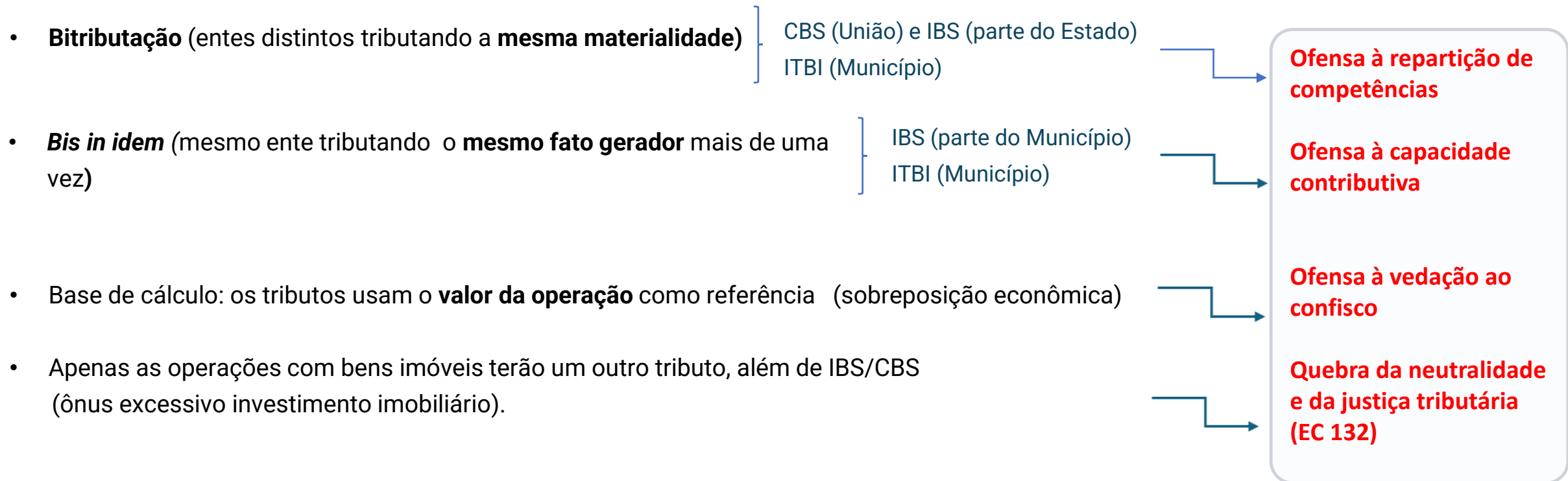


## Momento da Incidência

A obrigação do IBS/CBS surge na **celebração do ato** (ex: contrato de promessa), enquanto o ITBI ocorre no **registro**.

Legislador tentou mitigar a carga, do **IBS/CBS** mas essas incidências, somadas ao do **ITBI** estão autorizadas constitucionalmente?

☐ LC 214/26 elege materialidade (alienação) e base de cálculo (valor da operação) idênticas às do ITBI.



# Conclusão

## Previsão Constitucional

A CF prevê incidência de IBS/CBS sobre **bens e serviços**, inclusive com regime específico para **operações com bens imóveis**.

## Sobreposição com ITBI

LC 214 elege a **alienção** de bens Imóveis, contudo, a **transmissão inter vivos onerosa de imóveis** já é materialidade do **ITBI**.

## Interpretação Adequada

IBS/CBS incidem sobre operações com imóveis **exceto** aquelas já alcançadas pelo ITBI.

**Inconstitucionalidade do artigo 252, I da LC 214**



**CONGRESSO  
INTERNACIONAL  
FDRP-USP e INPET**  
REFORMA TRIBUTÁRIA

# Obrigada!

**Susy Gomes Hoffmann**

 [sgh@ghbp.com.br](mailto:sgh@ghbp.com.br)

 (19) 99648-2888



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
DE RIBEIRÃO PRETO

