

A importância da fiscalização e cobrança efetiva do IBS nas operações de meio de cadeia como condição de sustentabilidade da arrecadação e distribuição federativa

Eliane Figueira Heidemann¹

Paulo Yamada²

Resumo

A instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) representa uma transformação estrutural no sistema tributário brasileiro, ao substituir múltiplos tributos sobre o consumo por um modelo de base ampla e incidência no destino. Este artigo analisa a lógica operacional do IBS, destacando o papel do crédito financeiro e da apuração assistida na preservação do fluxo arrecadatário até o consumo final. Demonstra-se que a efetividade da distribuição dos recursos aos entes federativos depende do cumprimento das obrigações tributárias em todas as etapas da cadeia produtiva. A inadimplência e a omissão documental em operações intermediárias comprometem a integridade do sistema e podem gerar retenções indevidas de receita no Comitê Gestor. Conclui-se que a fiscalização coordenada e preventiva, especialmente sobre as operações de meio de cadeia, é condição essencial para assegurar a arrecadação plena e o equilíbrio federativo na implementação do novo modelo tributário.

Palavras-chave: Reforma Tributária; Apuração do IBS; Crédito Financeiro; Fiscalização; Arrecadação; Federalismo.

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 consagrou o federalismo cooperativo como eixo estruturante do sistema tributário brasileiro. Os artigos 145 a 156 definem a competência tributária dos entes federativos, seus limites e mecanismos de repartição de receitas, refletindo o ideal de equilíbrio e coordenação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Entretanto, a experiência prática ao longo de mais de três décadas revelou que o modelo de tributação sobre o consumo, fragmentado entre tributos federais (PIS, COFINS e IPI), estaduais (ICMS) e municipais (ISS), resultou em complexidade normativa, cumulatividade parcial, sobreposição de incidências e acentuada litigiosidade. Essa

¹ Fiscal da Receita na Secretaria de Fazenda do Estado do Amapá.

² Auditor-Fiscal na Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo.

estrutura, somada à ausência de coordenação entre os entes, fomentou uma guerra fiscal persistente, corroendo a neutralidade econômica e distorcendo a competitividade interestadual.

Nesse cenário, a reforma tributária, materializada pela Emenda Constitucional n.º 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar n.º 214/2025, inaugura um novo paradigma. O modelo dual do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) substitui o mosaico de tributos anteriores por um sistema inspirado no Imposto sobre Valor Agregado (IVA), adotado com êxito em diversas economias modernas. Essa arquitetura busca assegurar neutralidade, simplificação e destino federativo justo, mediante a centralização da arrecadação e distribuição pelo Comitê Gestor do IBS (CG-IBS).

O êxito dessa transformação, porém, não se esgota na formulação normativa. O desafio real reside em garantir a integridade do fluxo arrecadatório ao longo de toda a cadeia produtiva, de modo que os valores recolhidos nas etapas intermediárias alcancem efetivamente os entes federativos do local de consumo final. Nesse contexto, a atuação fiscalizatória e arrecadatória nas operações de meio de cadeia revela-se condição essencial para a preservação do equilíbrio financeiro e operacional do sistema.

A hipótese central deste artigo é que o controle das operações intermediárias constitui elemento determinante para o sucesso do modelo de apuração assistida e do crédito financeiro. A arrecadação gerada nas etapas iniciais e intermediárias alimenta o fluxo de recursos que será distribuído apenas no consumo final, e qualquer omissão, inadimplência ou ruptura nesse percurso compromete a eficácia distributiva do IBS.

Diante disso, o presente estudo tem como objetivos:

- (i) analisar a lógica de funcionamento do IBS e sua estrutura de arrecadação e distribuição;
- (ii) examinar o papel do crédito financeiro e da apuração assistida na sustentação do modelo;
- (iii) identificar os riscos decorrentes da omissão ou inadimplência nas etapas intermediárias da cadeia produtiva; e
- (iv) propor diretrizes de atuação coordenada para os fiscos estaduais e municipais, de modo a preservar a integridade arrecadatória e a eficiência da distribuição no destino.

Ao longo das seções seguintes, demonstrar-se-á que a efetividade da reforma tributária — e, por conseguinte, o fortalecimento do pacto federativo — dependerá menos da letra da lei e mais da capacidade das administrações tributárias em atuar de forma integrada, tecnológica e preventiva, assegurando que o fluxo financeiro do IBS percorra todo o ciclo produtivo até alcançar o consumo final.

2 A Lógica de funcionamento do IBS

Com a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Constituição Federal passa a adotar um modelo de centralização da arrecadação em um Comitê Gestor do IBS (CG-IBS), responsável pela arrecadação e distribuição das receitas entre Estados e Municípios, em observância ao princípio do destino. Esse novo arranjo federativo visa assegurar que os tributos sejam efetivamente destinados ao ente em que ocorreu o efetivo consumo final dos bens e serviços, e não mais onde se dá a produção ou a origem da operação.

O **Comitê Gestor do IBS (CG-IBS)** assume papel estratégico nesse processo, uma vez que será o responsável por **reter, controlar e distribuir** os valores arrecadados ao longo da cadeia produtiva. A arrecadação do IBS sobre os fornecimentos realizados pelos contribuintes será retida pelo Comitê para garantir a constituição dos créditos tributários dos adquirentes que tiverem direito a crédito. Somente quando a operação não gerar direito a crédito é que os valores serão efetivamente distribuídos aos entes federativos credores.

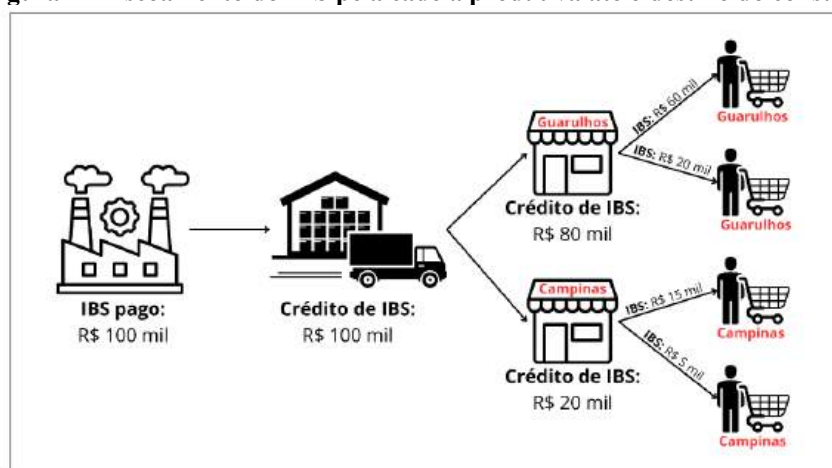
Os **créditos retidos**, por sua vez, serão automaticamente **vinculados às operações subsequentes** realizadas por seus detentores, de modo que os débitos correspondentes sejam extintos por compensação. A cada nova transação, o sistema avaliará se o adquirente possui direito a crédito e, conforme o caso, determinará a retenção ou a distribuição imediata do imposto. Trata-se, portanto, de um modelo em que a arrecadação e a distribuição estão diretamente condicionadas à dinâmica de circulação econômica e documental das operações.

Na prática, o sistema de controle e distribuição do IBS, a ser desenvolvido e operado pelo CG-IBS, estará indissociavelmente ligado ao mecanismo de apuração assistida, uma vez que dependerá da identificação precisa de três elementos fundamentais: (i) o adquirente, para fins de verificação do direito ao crédito; (ii) o destino da operação,

para identificação do ente credor; e (iii) o valor do imposto destacado, para permitir o correto fluxo de compensações e repasses.

Esse processo pode ser compreendido metaforicamente como um “grande duto” fiscal, por onde os recursos arrecadados ao longo da cadeia produtiva escoam até o local de consumo, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 – Escoamento do IBS pela cadeia produtiva até o destino do consumo



Fonte: Elaboração pelos autores

Na representação da Figura 1, observa-se como os R\$ 100 mil pagos pela indústria na primeira etapa da cadeia geraram, sucessivamente, créditos tributários para os adquirentes intermediários, até culminarem na etapa de consumo final, quando a emissão das notas fiscais de varejo direcionou a distribuição dos valores aos Municípios de Guarulhos e Campinas.

Essa lógica evidencia que a distribuição final da receita tributária aos entes federativos depende da regularidade da arrecadação em todas as etapas anteriores da cadeia. Os valores pagos nas fases intermediárias não são imediatamente repassados, mas retidos para garantir o crédito dos contribuintes adquirentes. Somente quando ocorre a emissão documental no varejo, que identifica o consumo final, é que os recursos são efetivamente destinados aos entes do local dessas operações.

Essa engrenagem, portanto, requer plena continuidade e integridade do fluxo documental e financeiro ao longo de toda a cadeia econômica. Qualquer ruptura — seja na geração dos créditos ou na emissão das notas fiscais — compromete não apenas o

direito ao crédito dos contribuintes subsequentes, mas também a distribuição equitativa das receitas entre os entes federados.

Compreendida essa lógica de funcionamento, é possível avançar para o exame dos mecanismos que asseguram a fluidez e a integridade desse sistema, notadamente o crédito financeiro e a apuração assistida, pilares que garantem a rastreabilidade das operações e a chegada dos recursos ao local de consumo.

3 O papel do crédito financeiro e da apuração assistida do IBS

A implementação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) introduz um novo paradigma na forma de apuração tributária no Brasil, ao substituir o tradicional crédito escritural pelo crédito financeiro. Nesse modelo, o direito ao crédito surge apenas após o pagamento efetivo do imposto pelo fornecedor, o que assegura que os créditos apropriados pelos adquirentes correspondam a valores efetivamente recolhidos. Essa mudança estrutural visa reduzir fraudes fiscais e eliminar práticas evasivas, como a **fraude carrossel**³, historicamente responsável por corroer a base de arrecadação de tributos sobre o consumo.

Em complemento, o IBS se apoia no sistema de apuração assistida, mecanismo que estabelece uma rede digital de rastreabilidade em tempo real, vinculando automaticamente débitos e créditos entre os diferentes elos da cadeia produtiva. A interação entre crédito financeiro e apuração assistida garante que os recursos arrecadados percorram de forma íntegra o caminho entre a origem da operação e o ente federativo do local de consumo final, materializando o princípio do destino.

Essa interdependência entre fluxo financeiro e fluxo informacional é o núcleo que sustenta a distribuição automática e segura das receitas sob o novo modelo do IBS. Para ilustrar o funcionamento dessa engrenagem, apresenta-se a seguir uma sequência de exemplos práticos que demonstram o percurso do imposto ao longo das operações econômicas, desde a indústria até o consumidor final.

³ A chamada *fraude carrossel* é um esquema de sonegação fiscal característico de sistemas de IVA, no qual uma cadeia de empresas simula operações sucessivas de compra e venda entre si, com destaque e aproveitamento indevido de créditos tributários. Em determinado ponto do ciclo, uma das empresas desaparece sem recolher o imposto devido, enquanto as demais se creditam do tributo destacado, gerando perda fiscal para o Estado e distorção concorrencial.

Figura 2.1 – Funcionamento do sistema de apuração e distribuição do IBS



Fonte: Elaboração pelos autores

Na Figura 2.1, observa-se uma indústria localizada em Minas Gerais realizando um fornecimento para um distribuidor situado em Goiás. A emissão da nota fiscal dessa operação gera, automaticamente, um débito na apuração assistida do fornecedor mineiro, registrando a obrigação tributária perante o Comitê Gestor do IBS.

Figura 2.2 – Funcionamento do sistema de apuração e distribuição do IBS



Fonte: Elaboração pelos autores

No passo seguinte (Figura 2.2), o pagamento do imposto pelo fornecedor extingue o respectivo débito e direciona o valor para o Comitê Gestor do IBS, e não mais para o Estado de origem (Minas Gerais), como ocorria no regime do ICMS. O CG-IBS, ao receber o valor, passa a administrá-lo de forma centralizada.

Figura 2.3 – Funcionamento do sistema de apuração e distribuição do IBS



Fonte: Elaboração pelos autores

O sistema identifica então o ente credor da operação — no caso, o Estado de Goiás, por ser o destino dos bens. O montante arrecadado é alocado a uma conta de meio de cadeia vinculada a Goiás (sujeito ativo da obrigação), embora ainda não seja distribuído ao Estado, em razão da respectiva operação não representar um consumo final.

Figura 2.4 – Funcionamento do sistema de apuração e distribuição do IBS



Fonte: Elaboração pelos autores

Conforme ilustra a Figura 2.4, o valor permanece retido pelo CG-IBS para garantir o crédito do adquirente, o distribuidor goiano, contribuinte do regime regular de apuração. Essa retenção assegura que o crédito, ao ser utilizado, tenha efetivo lastro financeiro, preservando a integridade do sistema.

Figura 2.5 – Funcionamento do sistema de apuração e distribuição do IBS



Fonte: Elaboração pelos autores

Posteriormente, o distribuidor em Goiás realiza uma nova venda, agora para um varejista localizado no Pará. A emissão da nova nota fiscal (NF2) gera o débito para o

respectivo fornecedor e, simultaneamente, o vincula ao crédito de sua aquisição anterior, extinguindo-o total ou parcialmente, conforme o caso. Essa compensação automática demonstra como o sistema conecta as operações sucessivas, preservando o equilíbrio entre arrecadação e crédito.

Figura 2.6 – Funcionamento do sistema de apuração e distribuição do IBS



Fonte: Elaboração pelos autores

Como o novo fornecimento tem como destino o Pará, o sistema transfere o valor antes alocado na conta de Goiás para uma nova conta de meio de cadeia pertencente ao Estado do Pará. Ainda assim, o recurso permanece retido, pois o varejista também é contribuinte do regime regular, detentor de direito ao crédito (figura 2.6).

Figura 2.7 – Funcionamento do sistema de apuração e distribuição do IBS



Fonte: Elaboração pelos autores

Assim, mesmo que o sujeito ativo seja agora o Estado do Pará, o valor arrecadado inicialmente pela indústria mineira continua retido pelo CG-IBS, servindo de garantia ao

crédito do varejista paraense. Essa retenção sucessiva reflete o caráter encadeado do modelo de apuração assistida (figura 2.7).

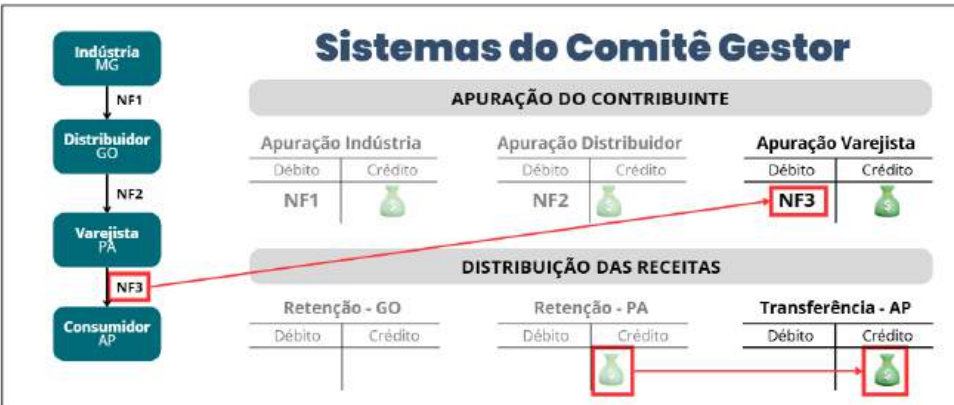
Figura 2.8 – Funcionamento do sistema de apuração e distribuição do IBS



Fonte: Elaboração pelos autores

Quando o varejista realiza a venda ao consumidor final, localizado no Estado do Amapá, o sistema processa o débito da operação e vincula automaticamente o crédito da aquisição anterior. Nesse momento, o ciclo financeiro e documental do imposto se fecha: há o registro do fornecimento a um consumidor final e a extinção integral ou parcial do débito correspondente (figura 2.8).

Figura 2.9 – Funcionamento do sistema de apuração e distribuição do IBS



Fonte: Elaboração pelos autores

É nessa etapa final, ilustrada na Figura 2.9, que o valor arrecadado pela indústria, após percorrer toda a cadeia produtiva, é finalmente distribuído ao ente federativo do local

de consumo, no caso, o Estado do Amapá. O recurso, antes mantido em conta de meio de cadeia, é liberado e destinado ao ente credor, concretizando o princípio do destino.

Esse fluxo operacional evidencia que a disponibilidade de recursos para os entes de destino depende de três pressupostos essenciais:

- a) o efetivo pagamento do débito como condição para a apropriação do crédito, garantindo que toda compensação tenha lastro financeiro real;
- b) a emissão regular e íntegra dos documentos fiscais eletrônicos, assegurando a rastreabilidade de todas as operações, do início ao fim da cadeia; e
- c) a ausência de rupturas no fluxo documental ou financeiro, seja por omissão de fatos geradores, inadimplência ou falhas de registro.

A ocorrência de quebras nesse fluxo compromete a coerência do sistema, distorce a destinação das receitas e afeta diretamente o equilíbrio federativo da distribuição. É precisamente sobre essas rupturas e seus impactos práticos que se debruçará a próxima seção deste artigo.

4 Riscos para a distribuição do IBS associados à omissão ou inadimplência na cadeia produtiva

Como demonstrado na seção anterior, a lógica de funcionamento do IBS pressupõe um fluxo contínuo e encadeado de recursos arrecadados, os quais percorrem as diversas etapas da cadeia produtiva até a sua destinação final, no local de consumo. O correto funcionamento desse sistema depende da integridade das informações fiscais e da adimplência dos contribuintes em todas as fases do ciclo econômico.

Quando ocorre inadimplência ou omissão na emissão de documentos fiscais, esse fluxo é interrompido, gerando uma ruptura no processo de escoamento dos valores arrecadados pelo Comitê Gestor do IBS (CG-IBS). Essas falhas podem ocorrer tanto nas etapas intermediárias — onde se concentram os maiores volumes financeiros — quanto na etapa final de varejo, onde a arrecadação é efetivamente convertida em distribuição aos entes credores.

A seguir, examinam-se as formas pelas quais essas quebras podem se manifestar e os diferentes impactos que produzem, conforme o ponto da cadeia produtiva em que se verificam.

4.1 Inadimplência e omissão no varejo

No caso das vendas ao consumidor final, duas hipóteses merecem destaque: a inadimplência do varejista e a ausência de emissão de documento fiscal.

A inadimplência do varejo, embora indesejável, tende a ter impacto fiscal limitado quando as etapas anteriores da cadeia produtiva — como indústria e atacado — cumpriram integralmente suas obrigações. Isso porque, nessas hipóteses, os valores de IBS recolhidos nas fases anteriores já ingressaram no sistema e alimentaram o fluxo de créditos e débitos. Assim, mesmo que o varejista deixe de pagar o imposto devido, desde que ele emita corretamente os documentos fiscais, a distribuição do IBS aos entes federados ocorrerá com base nos valores previamente recolhidos (apropriados como crédito), restando inadimplente apenas a parcela referente à agregação de valor realizada pelo próprio varejo.

Como o setor varejista costuma operar com margens de lucro reduzidas, essa diferença residual tende a ser de pequena monta, mitigando o impacto direto da inadimplência sobre as finanças públicas.

A ausência de emissão documental, por outro lado, representa uma falha estrutural grave. Quando o varejista deixa de emitir a NFC-e ou a NFS-e, o CG-IBS é impedido de ativar o mecanismo de distribuição. Isso ocorre porque os valores de IBS pagos nas aquisições anteriores, que permanecem retidos para assegurar o direito a crédito do contribuinte, só são liberados quando vinculados às notas fiscais de seus fornecimentos.

Na ausência dessas notas, os valores continuam retidos indefinidamente no sistema — ou, em casos mais críticos, podem até dar origem a pedidos de ressarcimento indevidos, quando o contribuinte inadimplente apura saldo credor. Nesse cenário, há o risco de o imposto, cuja destinação natural seria o ente público de consumo, acabar revertendo em benefício financeiro do contribuinte, distorcendo completamente a lógica distributiva do IBS. Esse tipo de distorção será analisado mais detidamente na seção seguinte, à luz dos riscos de ressarcimento indevido e seus reflexos sobre a integridade do modelo de apuração.

4.2 Quebras no meio da cadeia produtiva

As rupturas no fluxo do IBS também podem ocorrer nas etapas intermediárias da cadeia — geralmente representadas por distribuidores, atacadistas ou prestadores de

serviços de suporte logístico. Quando uma empresa de meio de cadeia omite operações ou se torna inadimplente, o problema assume dimensão sistêmica.

Isso porque o crédito financeiro, característica central do novo modelo, só pode ser apropriado após o efetivo pagamento do débito pelo fornecedor anterior. Assim, se uma empresa intermediária não recolhe o IBS devido, o adquirente subsequente não poderá se creditar do imposto pago na etapa anterior. O resultado é a interrupção do fluxo de compensação, com efeitos em cascata sobre toda a cadeia posterior.

Na prática, essa situação impõe uma sobrecarga fiscal ao varejo, que se vê impedido de compensar créditos relativos a operações pretéritas inadimplidas. A consequência direta é o aumento do custo tributário efetivo para os contribuintes situados nas etapas finais, elevando o risco de inadimplência também nesse segmento — o que, por sua vez, fragiliza o principal canal de arrecadação efetiva dos entes federativos.

Esse fenômeno evidencia que a eficiência arrecadatória do IBS não depende apenas da fiscalização no consumo final, mas também do controle preventivo e sistêmico das etapas intermediárias. A omissão ou o não pagamento por contribuintes de meio de cadeia interrompe o ciclo de circulação dos créditos, gerando distorções na destinação dos recursos e comprometendo a neutralidade econômica do tributo.

Diante desse contexto, é possível afirmar que a sustentabilidade do modelo de arrecadação e distribuição do IBS está condicionada ao funcionamento harmônico de toda a cadeia produtiva. A ausência de controles efetivos nas fases intermediárias pode anular os resultados da fiscalização no varejo, reduzindo a eficiência da administração tributária e criando gargalos de difícil reversão.

Portanto, se os entes federados desejam garantir que os recursos arrecadados fluam corretamente até o local de consumo, devem investir não apenas na fiscalização direta do varejo, mas também em mecanismos de monitoramento e cruzamento de dados nas etapas de meio de cadeia, de forma preventiva e inteligente.

É justamente sobre esse ponto — o papel estratégico da fiscalização e do controle operacional das administrações tributárias na preservação da integridade do fluxo arrecadatório — que abordaremos a seguir.

5 Atuação dos fiscos estaduais e municipais sobre as operações de meio de cadeia

O sistema de apuração e distribuição do IBS configura-se como uma rede de

circulação de recursos que atravessa todas as etapas da cadeia produtiva, desde a origem até o consumo final. Essa estrutura, similar a uma rede neural interconectada, garante que os valores arrecadados nas fases iniciais da produção escoem gradualmente até o ente federado do local de consumo, em conformidade com o princípio do destino.

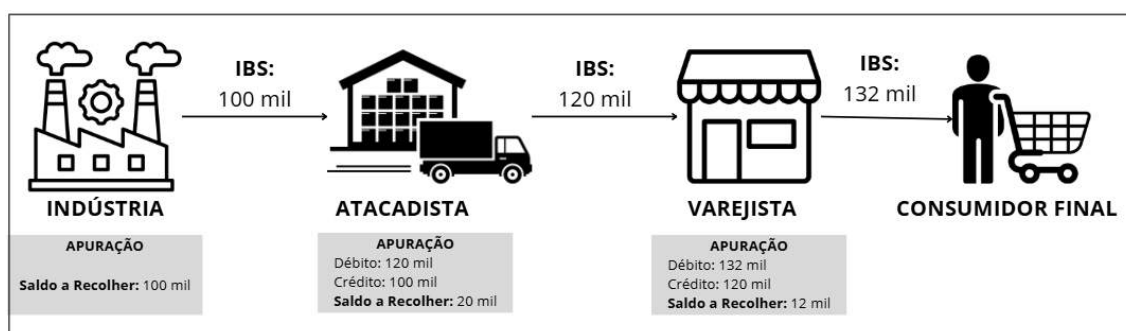
Desse modo, a efetividade da arrecadação e da distribuição do IBS depende diretamente do volume de recursos recolhidos nas etapas intermediárias, e não apenas da fiscalização no varejo. A atuação coordenada dos fiscos estaduais e municipais é, portanto, essencial para que o Comitê Gestor do IBS (CG-IBS) disponha de montantes suficientes para repassar aos entes credores.

Enquanto o controle das operações de fim de cadeia assegura que os recursos cheguem ao destino final, a fiscalização das operações intermediárias é o que garante a própria formação e continuidade desse fluxo arrecadatário. Sem a atuação sobre o “meio da cadeia”, o sistema perde vitalidade, e a distribuição tende ao represamento.

5.1 O fluxo ideal e a integridade do sistema

A Figura 3.1 ilustra o funcionamento ideal da cadeia de arrecadação e distribuição, em um cenário no qual todos os agentes econômicos — indústria, atacado e varejo — cumprem adequadamente suas obrigações tributárias.

Figura 3.1 – Consequência das rupturas de meio de cadeia sobre a distribuição do IBS



Fonte: Elaboração pelos autores

Nesse fluxo, a indústria é responsável pelo maior volume de recolhimento, enquanto o varejo, que opera com margens mais estreitas, responde por valores reduzidos (por exemplo, R\$ 12 mil), tendo a maior parte de seus débitos extinta por créditos apropriados nas operações anteriores.

Do total de R\$ 132 mil recolhidos e posteriormente distribuídos pelo CG-IBS, observa-se que a maior parcela da arrecadação se origina nas etapas iniciais da cadeia produtiva. Essa dinâmica confirma que o equilíbrio do sistema depende da integridade das fases anteriores, e que a eficiência da distribuição ao consumo final é consequência direta da regularidade da arrecadação intermediária.

5.2 A ruptura do fluxo e seus efeitos sistêmicos

A Figura 3.2 demonstra as consequências de uma ruptura no meio da cadeia. Quando um agente intermediário — como um distribuidor ou atacadista — omite operações ou deixa de recolher o IBS devido, ocorre a interrupção do fluxo de créditos e débitos dentro do sistema.

Figura 3.2 – Consequência das rupturas de meio de cadeia sobre a distribuição do IBS



Fonte: Elaboração pelos autores

Sem o recolhimento correspondente, os créditos gerados pelos pagamentos das etapas anteriores não encontram contrapartida e permanecem retidos no CG-IBS, inviabilizando a distribuição aos entes federados. Além disso, a ausência de emissão documental pelo atacadista impede que o valor arrecadado pela indústria — por exemplo, R\$ 100 mil — escoe até o consumo final, gerando um bloqueio na cadeia de redistribuição.

Como agravante, o contribuinte que omite operações pode ainda apresentar saldo credor artificial, passível de pedido de ressarcimento indevido. Esse tipo de situação cria distorções severas, pois recursos que deveriam ser destinados aos entes públicos acabam, indevidamente, retornando ao caixa do contribuinte.

Por isso, a fiscalização dos pedidos de ressarcimento deve ser uma das frentes prioritárias das administrações tributárias estaduais e municipais. É fundamental estabelecer mecanismos de auditoria automatizada e cruzamento de dados, de modo a identificar rapidamente contribuintes sem perfil de acumulação de créditos e bloquear ressarcimentos indevidos. A atuação tempestiva nessa frente libera recursos retidos e preserva a integridade do sistema de distribuição.

5.3 O papel crítico da fiscalização do meio de cadeia

A omissão ou inadimplência no meio da cadeia reverbera em todo o sistema. Quando um elo intermediário falha, as etapas subsequentes — em especial o varejo — são diretamente afetadas.

Sem o crédito financeiro proveniente das aquisições anteriores, o varejista assume a carga tributária integral, sem a amortização que o modelo de débito e crédito normalmente proporcionaria. Dada a baixa margem operacional característica do setor, essa sobrecarga torna a adimplência praticamente inviável, frustrando o recolhimento esperado e comprometendo a arrecadação dos entes federativos.

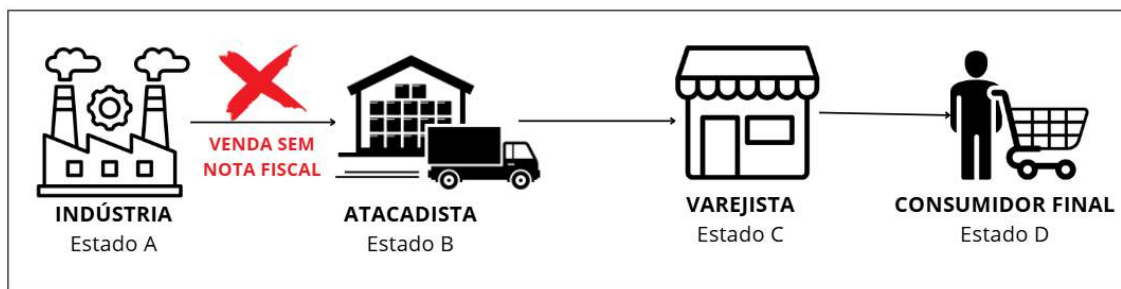
Assim, ainda que a fiscalização concentrada no varejo possa gerar resultados pontuais, a ausência de controle sobre o meio da cadeia mina a eficácia global do sistema. O IBS só alcança sua plenitude arrecadatória quando cada etapa da cadeia produtiva cumpre suas obrigações.

Em termos práticos, isso exige que as administrações tributárias invistam em estratégias integradas de fiscalização, voltadas para a detecção precoce de falhas e omissões nas operações intermediárias, mesmo quando estas não se destinam diretamente ao território fiscal do ente que realiza a fiscalização.

5.4 O interesse federativo ampliado e a fiscalização transversal

O novo modelo do IBS impõe uma reconfiguração do papel federativo da fiscalização. O controle das operações tributárias deixa de se restringir ao território do ente e passa a ser transversal e interdependente, uma vez que qualquer omissão em uma unidade da federação pode afetar a arrecadação de outra.

Figura 4 – Amplitude do interesse fiscalizatório nas operações de meio de cadeia



Fonte: Elaboração pelos autores

A Figura 4 ilustra essa nova lógica: o “Estado D”, ao fiscalizar as operações de varejo destinadas ao seu território, pode ter interesse direto nas transações entre a Indústria do Estado A e o Atacadista do Estado B, ainda que não seja origem nem destino dessas operações. Isso porque a falha no cumprimento das obrigações fiscais nas etapas anteriores impacta a liquidez dos créditos e, consequentemente, a arrecadação efetiva de D.

Essa interdependência redefine o planejamento das ações fiscalizatórias. O texto do PLP 108, ainda em tramitação, não deve impor restrições à capacidade fiscalizatória dos entes subnacionais apenas com base no destino da operação, sob pena de inviabilizar a lógica de cooperação necessária à eficiência do sistema.

Em um ambiente de governança compartilhada, os fiscos estaduais e municipais devem atuar de forma colaborativa e integrada, com acesso a informações unificadas, auditorias conjuntas e mecanismos tecnológicos de rastreabilidade.

O IBS inaugura uma nova lógica federativa de fiscalização, na qual estados e municípios passam a compor uma rede cooperativa de arrecadação e controle. A manutenção da rigidez e da eficiência nas operações de meio de cadeia é condição essencial para que cada “nó” dessa rede injete recursos de forma contínua e segura no sistema, garantindo que o fluxo arrecadatório alcance o destino final — o consumo — sem interrupções.

Nesse cenário, as ferramentas tecnológicas integradas ao sistema de apuração assistida assumem papel determinante. Elas permitem o monitoramento em tempo real das operações, a detecção de anomalias fiscais e o direcionamento inteligente das ações fiscalizatórias, assegurando maior previsibilidade, segurança jurídica e eficiência distributiva.

6 Considerações Finais

A reforma tributária que instituiu o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) representa mais do que uma reestruturação normativa: ela inaugura uma nova lógica de arrecadação e de cooperação federativa, assentada em bases tecnológicas e em uma arquitetura de governança compartilhada. A simplicidade e a neutralidade prometidas pelo modelo somente se concretizarão se o fluxo arrecadatário for preservado em todas as etapas da cadeia produtiva — desde a origem até o consumo final.

O funcionamento harmônico do sistema depende da integridade do ciclo de arrecadação e distribuição. Cada operação intermediária desempenha papel determinante na formação dos recursos que, somente ao final, serão efetivamente entregues aos entes do local de destino. Assim, inadimplência, omissão documental e acúmulos indevidos de créditos não são meras distorções operacionais: configuram riscos sistêmicos capazes de comprometer a sustentabilidade do modelo e desestruturar o pacto federativo.

Os resultados demonstram que a eficácia fiscalizatória sobre as operações de meio de cadeia é a chave para assegurar o escoamento contínuo dos recursos arrecadados e evitar o represamento no Comitê Gestor. A atuação coordenada entre Estados e Municípios, associada à integração tecnológica e ao monitoramento preventivo dos pedidos de ressarcimento, deve constituir prioridade institucional. Essa atuação não apenas preserva a arrecadação, mas garante que o princípio do destino — eixo central do novo sistema — se materialize de forma justa e tempestiva.

Conclui-se, portanto, que o sucesso do IBS dependerá menos da inovação legislativa e mais da capacidade de implementação das administrações tributárias. A manutenção da rigidez da cobrança intermediária, o fortalecimento dos mecanismos de controle e a cooperação entre os entes subnacionais configuram os pilares de sustentabilidade da arrecadação e da distribuição federativa. O desafio que se impõe é transformar essa arquitetura em prática efetiva, consolidando um modelo de tributação que combine eficiência econômica, equidade fiscal e estabilidade federativa.

7 Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 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. Lei Complementar n.º 214, de 12 de setembro de 2025. Dispõe sobre a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 2025.