

Revista Científica Di Fatto, ISSN 2966-4527. Edição 6. Ano: 2026.

Submissão em: 25/01/2026

Aprovação em: 25/01/2026

Publicado em: 25/01/2026

Disponível em: <https://revistadifatto.com.br/artigos/entre-a-origem-e-o-destino-os-desafios-do-aspecto-espacial-do-ibs-sobre-os-planos-de-saude-apos-a-ec-132-2023/>

Entre a origem e o destino: os desafios do aspecto espacial do IBS sobre os planos de saúde após a EC 132/2023

Guilherme Jorge de Souza Corrêa

Auditor Fiscal da Receita do Estado do Rio de Janeiro. Ex-Procurador do Município de São Paulo. Bacharel em Direito. Mestre em ciência e tecnologia nucleares pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN). Engenheiro, 1º colocado em Engenharia Elétrica pelo Instituto Militar de Engenharia (IME).

Resumo

Este artigo analisa a evolução do aspecto espacial da tributação sobre os planos de saúde, desde o conflito no ISSQN até a transição para o IBS e a CBS. Inicialmente, o STF consolidou a incidência do imposto sobre essa atividade no Tema 581. As Leis Complementares nº 157/2016 e nº 175/2020 tentaram deslocar a arrecadação para da origem para o domicílio do tomador. Entretanto, o STF declarou tais normas inconstitucionais na ADI 5862, fundamentando que a falta de clareza conceitual sobre o "tomador" e seu "domicílio" violava a segurança jurídica e a praticabilidade tributária. A Reforma Tributária (EC 132/2023) introduziu o princípio do destino como pilar do novo sistema. Em regulamentação, a Lei Complementar nº 214/2025 definiu que o destino corresponde ao local da ocorrência da operação. Contudo, a despeito de dedicar um capítulo específico aos planos de assistência à saúde, a LC 214/2025 não trouxe uma disposição técnica que defina o local da operação ou o critério de destino para este setor específico. O estudo conclui que a indefinição prática permanece, uma vez que a legislação parece repetir as lacunas apontadas pelo STF no julgamento anterior, mantendo a insegurança jurídica e potenciais conflitos de competência entre os entes federados no contexto do IBS.

Palavras-Chave: Planos de Saúde. Aspecto Espacial. ADI 5862. Reforma Tributária. IBS. Princípio do Destino.

Abstract

This article analyzes the evolution of the spatial aspect of taxation on health plans, from the conflict under the ISSQN to the transition to the IBS and the CBS. Initially, the Brazilian Supreme Federal Court (STF) consolidated the incidence of the tax on this activity in Theme 581. Complementary Laws 157/2016 and 175/2020 sought to shift tax revenue from the place of origin to the domicile of the service taker. However, the STF declared these rules unconstitutional in ADI 5862, holding that the lack of conceptual clarity regarding the "service taker" and its "domicile" violated legal

certainty and tax practicability. The Tax Reform (Constitutional Amendment 132/2023) introduced the destination principle as a pillar of the new system. In its regulation, Complementary Law No. 214/2025 established that the destination corresponds to the place where the transaction occurs. Nevertheless, despite dedicating a specific chapter to health care assistance plans, LC 214/2025 did not provide a technical provision defining the place of the transaction or the destination criterion for this specific sector. The study concludes that practical uncertainty remains, as the legislation appears to repeat the gaps identified by the STF in its previous ruling, thereby maintaining legal uncertainty and potential conflicts of taxing authority among the federative entities in the context of the IBS.

Keywords: Health Plans. Spatial Aspect. ADI 5862. Tax Reform. IBS. Destination Principle.

INTRODUÇÃO

O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) é um tributo de competência dos Municípios e do Distrito Federal, fundamentado no art. 156, III, da Constituição Federal. A incidência deste imposto sobre as operadoras de planos de saúde foi, por décadas, objeto de intensos debates jurídicos no Brasil. O Supremo Tribunal Federal (STF) pacificou a controvérsia material no julgamento do Tema 581 da Repercussão Geral (RE 651.703).

Nesse julgamento, a Corte fixou a tese de que as operadoras de planos de saúde realizam prestação de serviço sujeita ao ISSQN, conforme os itens 4.22 e 4.23 da lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003. Segundo a fundamentação do STF, a atividade de disponibilização de rede credenciada e a garantia de cobertura contra riscos de saúde configuram o oferecimento de uma utilidade imaterial para outrem, superando a distinção civilista entre obrigações de “dar” e “fazer”. Conforme ensina Harada (2020), o serviço tributável representa o esforço humano que resulta na produção de um bem imaterial em benefício de terceiros, com intuito de lucro.

Embora a materialidade tenha sido definida, a fixação do ente federativo competente para a arrecadação — o chamado aspecto espacial — tornou-se o novo foco de conflitos federativos. A regra geral da Lei Complementar nº 116/2003 estabelece que o serviço se considera prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador. No entanto, esse critério fomentou a chamada “guerra fiscal”, na qual municípios reduziam alíquotas para atrair sedes de operadoras, concentrando a receita em poucos centros urbanos e prejudicando os municípios onde o serviço era efetivamente consumido.

AS LEIS COMPLEMENTARES Nº 157/2016 E Nº 175/2020 E O JULGAMENTO DA ADI 5862

Com o intuito de mitigar a concentração de arrecadação e promover uma distribuição mais equânime de receitas, o Congresso Nacional editou a Lei Complementar nº 157/2016. Esta norma alterou o art. 3º da LC 116/2003 para deslocar o local do recolhimento do imposto para o domicílio do tomador nos serviços de planos de saúde, cartões de crédito e leasing. A tentativa legislativa buscava captar a riqueza no local onde a utilidade social é gerada, alinhando-se a uma tendência

mundial de tributação no destino.

Diante da insegurança jurídica sobre quem seria o “tomador” e onde estaria seu “domicílio”, sobreveio a Lei Complementar nº 175/2020. O art. 14 dessa lei definiu tecnicamente o tomador de serviços de saúde suplementar como a pessoa física beneficiária vinculada à operadora por meio de contrato. Contudo, em 2023, o STF, ao julgar a ADI 5862 (em conjunto com a ADI 5835), declarou a constitucionalidade desses dispositivos.

A fundamentação da Corte, relatada pelo Ministro Alexandre de Moraes, destacou que a nova disciplina carecia da clareza necessária e de densidade normativa, gerando grave insegurança jurídica para os contribuintes e potencial conflito de competência entre os mais de cinco mil municípios brasileiros. O tribunal apontou que persistiam imprecisões sobre qual espécie de domicílio — cadastro, civil ou fiscal — seria utilizado para a cobrança, o que violaria o postulado da praticabilidade tributária e o pacto federativo. Conforme observa Paulsen (2020), a indefinição do aspecto espacial pode levar à invasão de competência e à dupla tributação, comprometendo a estabilidade do sistema.

A REFORMA TRIBUTÁRIA E O PRINCÍPIO DO DESTINO (EC 132/2023)

A aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023 alterou profundamente o Sistema Tributário Nacional ao instituir o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS). Esses novos tributos são informados pelo princípio da neutralidade, visando evitar distorções na organização da atividade econômica e nas decisões de consumo. O pilar central do novo modelo é a migração para a tributação no destino, prevendo que o produto da arrecadação pertença ao ente federativo onde ocorre o consumo.

O novo art. 156-A, § 5º, IV, da Constituição Federal delega à lei complementar a tarefa de definir os critérios para a definição do destino da operação. A norma constitucional permite que o legislador considere como destino o local da entrega, da prestação do serviço ou o domicílio do adquirente. Segundo Sabbag (2020), os elementos estruturantes do tributo devem estar rigorosamente previstos em lei para garantir o direito fundamental à segurança do contribuinte. Coêlho (2020) reforça que a adoção do princípio do destino é um esforço necessário para harmonizar o sistema e encerrar definitivamente a guerra fiscal federativa.

A REGULAMENTAÇÃO PELA LC 214/2025 E A OMISSÃO NO SETOR DE SAÚDE

A Lei Complementar nº 214/2025 foi editada para regulamentar o IBS e a CBS, estabelecendo em seu art. 15 que o destino da operação corresponde ao seu local de ocorrência. Para serviços fruídos presencialmente por pessoas físicas, o art. 11, III, fixa como regra geral o local da prestação do serviço. A referida lei dedica um capítulo específico (arts. 234 a 243) aos planos de assistência à saúde, definindo sua base de cálculo como o valor líquido dos prêmios, deduzidas as

indenizações por eventos ocorridos.

As alíquotas para este setor são nacionalmente uniformes e correspondem às alíquotas de referência com uma redução de 60%. Entretanto, a despeito de toda essa pormenorização técnica, a LC 214/2025 não incluiu uma disposição técnica que defina o local da operação ou o critério de destino para os planos de saúde. Diferente de setores como telefonia (art. 11, IX) e transporte de passageiros (art. 11, VI), cujos critérios espaciais foram detalhados, o setor de saúde suplementar permaneceu sob uma omissão legislativa.

Essa ausência de regra espacial específica abre brecha para que a titularidade do crédito tributário seja disputada entre o município da sede da operadora e o do domicílio do beneficiário, repetindo o cenário de incerteza anterior à reforma. Como destaca Harada (2020), a carência de um critério espacial claro em operações complexas é um convite à manutenção de litígios e conflitos de competência.

METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida neste artigo adota metodologia qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, com enfoque descritivo-analítico. O estudo parte da análise sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, especialmente das normas constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam o aspecto espacial da tributação incidente sobre planos de saúde, desde o regime do ISSQN até a introdução do IBS e da CBS pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

Utiliza-se o método dedutivo, partindo de premissas normativas gerais — como os princípios da segurança jurídica, da praticabilidade tributária e do destino — para examinar sua concretização no setor específico da saúde suplementar. A pesquisa é desenvolvida por meio de análise documental, abrangendo legislação, projetos normativos, exposições de motivos e atos regulamentares, com especial atenção às Leis Complementares nº 116/2003, nº 157/2016, nº 175/2020 e nº 214/2025.

Paralelamente, realiza-se análise jurisprudencial, centrada nos precedentes do Supremo Tribunal Federal, notadamente o julgamento do Tema 581 da Repercussão Geral e da ADI 5862, a fim de identificar os parâmetros constitucionais fixados pela Corte quanto à definição do critério espacial da tributação e à exigência de densidade normativa.

O estudo é complementado por pesquisa bibliográfica, com apoio em doutrina especializada em direito tributário e constitucional, buscando contextualizar criticamente a evolução normativa e evidenciar a persistência de lacunas regulatórias. A metodologia empregada permite avaliar se a regulamentação infraconstitucional do IBS superou — ou reproduziu — os problemas anteriormente reconhecidos pelo STF, especialmente no que se refere à segurança jurídica e aos conflitos de competência federativa.

CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS SOBRE A SEGURANÇA JURÍDICA

A evolução normativa do aspecto espacial da tributação sobre planos de saúde demonstra uma transição incompleta. Embora a Reforma Tributária tenha elevado o princípio do destino a patamar constitucional, a sua implementação prática para as operadoras de saúde esbarra em uma lacuna legislativa na LC 214/2025. O legislador complementar, ao omitir a definição técnica do local da operação para este setor, ignorou as advertências feitas pelo STF no julgamento da ADI 5862.

Naquele julgamento, a Suprema Corte deixou claro que mudanças no critério espacial exigem densidade normativa e precisão conceitual para não ferir a segurança jurídica. A persistência dessa indefinição sob a égide do IBS e da CBS sugere que o sistema tributário brasileiro poderá enfrentar novos ciclos de judicialização, uma vez que a neutralidade e a praticabilidade dependem da identificação inequívoca do local onde a utilidade econômica é consumida. Para que a Reforma Tributária seja efetiva neste setor, é imperativo que o regulamento ou novas alterações legislativas sanem a omissão, definindo se o destino será pautado pelo domicílio do beneficiário, conforme tentado anteriormente, ou por outro critério técnico que garanta a paz federativa.

REFERÊNCIAS

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: 20 jan. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm Acesso em: 20 jan. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016. Altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp157.htm Acesso em: 20 jan. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 175, de 23 de setembro de 2020. Dispõe sobre o padrão nacional de obrigação acessória do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp175.htm Acesso em: 20 jan. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm Acesso em: 20 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5862. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF. Julgado em: 05 maio 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5333106>. Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 651.703/PR (Tema 581).** Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF. Julgado em: 29 set. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4117105>. Acesso em: 25 jan. 2026.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro.** 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário.** 29. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo.** 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SABBAG, Eduardo. **Direito tributário essencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.