

Ponto de Vista: IBS e CBS na base do ICMS: Divergência federativa e insegurança jurídica

09.12.2025 5 minutos de leitura

Autores

Rodrigo Taraia D'Isep

Virgínia Pillekamp

Victória Tortorelli Sampaio

Assuntos

Reforma Tributária

A tão prometida simplificação da Reforma Tributária sobre o consumo — alçada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025 — enfrenta seu primeiro grande teste antes mesmo da plena vigência: a controvérsia sobre se o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) devem compor a base de cálculo do ICMS ao longo da transição. A opção pela vedação expressa da inclusão na base de outros tributos[1] e a lacuna na LC 214/2025 e na EC 132/2023 abriu espaço para interpretações heterogêneas entre os entes federativos, comprometendo a uniformidade que se pretendia alcançar.

Atualmente, três posições já foram formalizadas.

O Distrito Federal definiu que não incluirá IBS e CBS na base do ICMS, sustentando que, em 2026, esses tributos terão função meramente paramétrica, sem efeito econômico, e que a reforma não visou ampliar a base do imposto estadual, fundamentando-se nos artigos 125 e 130 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluídos pela Emenda Constitucional nº 132/2023[2] e nos princípios da legalidade e neutralidade. Essa orientação consta na Solução de Consulta COTRI nº 23/2025.

São Paulo adotou uma posição intermediária. Também não incluirá em 2026, mas admite a inclusão quando houver efeito econômico, apoiando-se na lógica da Lei Kandir[r3] que considera o “valor da operação”, composto por todos os tributos sobre ele incidentes, como base de cálculo do ICMS, conforme Resposta à Consulta nº 32.303/2025.

Pernambuco, inicialmente, decidiu pela inclusão do IBS e CBS na base de cálculo do ICMS já em 2026, mesmo sem recolhimento efetivo, invocando neutralidade arrecadatória e a ausência de vedação normativa, posição formalizada na Resolução de Consulta nº 39/2025. Poucos dias após, porém, publicou uma Nota de Esclarecimento em seu site oficial[4], reformando sua posição para se alinhar à apresentada pelo Estado de São Paulo.

A controvérsia se agrava, fortalecendo a corrente daqueles que se posicionam pela não inclusão dos referidos tributos enquanto não houver efetivo impacto econômico, diante da recente publicação da Nota Técnica 2025.002 v.1.33, em 02 de dezembro de 2025, dispensando a obrigatoriedade de informação dos novos tributos para “[i]mplementação futura”.

Esse cenário de crescente divergência compromete a previsibilidade e pode gerar o ressurgimento de um contencioso tributário bastante conhecido e vinculado a formação da base de cálculo de tributos não-cumulativos[5]. A esse respeito, a experiência demonstra que a pacificação definitiva deste tipo

de controvérsia somente se dará por meio da edição de lei específica ou pela emissão de decisão pelos Tribunais Superiores, cuja eficácia se estenda aos demais contribuintes.

Hoje, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 16/2025 (PLP 16/2025), que propõe excluir expressamente o IBS e a CBS da base de cálculo do ICMS, ISS e IPI durante a transição. O PLP, no exercício da reserva de competência constitucionalmente garantida à Lei Complementar[6], altera a LC 214/2025 e a Lei Kandir, buscando evitar a cumulatividade e garantir segurança jurídica. Entretanto, desde sua apresentação, esse segue sem tração junto ao Congresso Nacional, o que reforça a sensação de incerteza.

Neste contexto, resta aos contribuintes avaliar o momento mais oportuno para a judicialização do tema, firmes na premissa de que a estrutura dos novos tributos não os qualifica para integrar a base de cálculo do ICMS. Para contribuintes localizados em Estados que já se manifestaram sobre a inclusão do IBS e CBS na base de cálculo do ICMS e com alto volume de operações interestaduais, por exemplo, a judicialização preventiva surge como estratégia para evitar aumento artificial da carga tributária por efeito cascata, preservar neutralidade e simplicidade – princípios basilares da Reforma Tributária – e assegurar estabilidade até que haja definição legislativa ou jurisprudencial. Em um ambiente no qual a LC 214/2025 silencia e a solução política patina, resta aos contribuintes buscar proteção junto ao Poder Judiciário para mitigar riscos e direcionar caixa para a operação.

Em meio às discussões e inseguranças jurídicas acima apresentadas, um ponto é incontroverso: a promessa de simplificação e harmonização, com a consequente redução da litigiosidade, idealizada na Reforma Tributária, parece se dissipar antes mesmo da plena vigência da LC 214/2025. É o velório dos que ainda nem nasceram.

[1] IBS e CBS estão expressamente excluídos da base de cálculo do ITCD e ITBI conforme o artigo 4º, §5º, da LC 214/2025.

[2] “Art. 125. Em 2026, o imposto previsto no art. 156-A será cobrado à alíquota estadual de 0,1% (um décimo por cento), e a contribuição prevista no art. 195, V, ambos da Constituição Federal, será cobrada à alíquota de 0,9% (nove décimos por cento)

(...)

Art. 130. Resolução do Senado Federal fixará, para todas as esferas federativas, as alíquotas de referência dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, da Constituição Federal, observados a forma de cálculo e os limites previstos em lei complementar, de forma a assegurar: (...)”.

[3] Art. 13, §1º, I, da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

[4] Disponível

em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Noticias-Destaque/Paginas/NOTA-DE-ESCLARECIMENTO.aspx>. Acesso em: 02/12/20215.

[5] Como referência, relembre-se da “tese do século” (ICMS na base do

PIS/COFINS – Tema 69 de Repercussão Geral), das “teses filhotes” (ISS, CPRB, PIS, COFINS na base do PIS/COFINS) e das discussões relacionadas ao conceito de “valor de operação” (ICMS, PIS, COFINS, IPI na base do ICMS).

[6] Artigo 146, III, da Constituição Federal.

O artigo foi escrito pelos sócios Rodrigo Taraia D’iesp e Virgínia Pillekamp, e pela advogada Victoria Tortorelli Sampaio, todos da área Tributária do BMA Advogados. A publicação foi veiculada no JOTA em 09/12/2025 — [clique aqui](#) e confira.

Confira nossa página sobre Reforma Tributária

Profissionais que aliam visão jurídica e visão de mercado



Rodrigo Taraia D'Isep



Virgínia Pillekamp



Victória Tortorelli Sampaio