

Pernambuco defende que IBS e CBS entram na base do ICMS a partir de 2026

Equipe JOTA PRO Tributos

17/11/2025 | 19:50

Especialistas veem risco de judicialização caso o Congresso não avance com o PLP 16/2025



Crédito Pixabay

A Secretaria da Fazenda de Pernambuco (Sefaz-PE) afirmou que os tributos criados pela reforma tributária — o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) — deverão integrar a base de cálculo do ICMS a partir de 2026, período de transição entre o regime atual e o novo sistema.

A resposta, constante na [Resolução de Consulta 39/2025](#), é limitada à Companhia Energética de Pernambuco S.A. (Neoenergia), que protocolou a consulta, mas demonstra o entendimento do fisco estadual de que os valores devem ser incluídos mesmo no ano de testes, quando não haverá cobrança real do IBS e da CBS, somente destaque nas notas fiscais. Pernambuco foi a primeira unidade federativa a se posicionar sobre o tema, mas especialistas acreditam que outros estados devem replicar a orientação

Para tributaristas, o entendimento pode gerar aumento indireto da carga tributária e criar situações de cobrança sobre tributos que ainda não existem de fato. O posicionamento também confirma a interpretação de fontes das três esferas de governo [ouvidas pelo JOTA](#), de que, diante do silêncio sobre o tema na Emenda Constitucional 132/2023 (que instituiu a reforma tributária), os tributos devem ser incluídos nas bases do ICMS, ISS e IPI.

Para a Sefaz-PE, o artigo 13 da Lei Complementar 87/1996, a Lei Kandir, determina que o ICMS incida sobre o valor total da operação, incluindo tributos embutidos no preço. “Assim, como o IBS e a CBS são tributos indiretos e, por sua natureza, são repassados no preço ao consumidor, é evidente que, pela regra supracitada, comporão a base de cálculo do ICMS”.

Originalmente, havia previsão de exclusão expressa do IBS e da CBS da base de cálculo do ICMS na PEC 45/2019, uma das propostas que originou a EC 132/2023. Contudo, o trecho foi suprimido durante a tramitação no Congresso.

Hoje, tramita no Congresso o Projeto de Lei Complementar (PLP) 16/2025, que propõe justamente excluir IBS e CBS da base do ICMS. Atualmente, o texto aguarda parecer na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara. Como ainda não houve definição, a Sefaz-PE argumenta que a legislação atual permanece aplicável.

Base de cálculo inflada

Para o tributarista Rodrigo Cosentino, do escritório Mattos Filho, a solução adotada por Pernambuco amplia a insegurança jurídica e contraria o objetivo de simplificação da reforma. Ele afirma que, pela regra da legalidade, a inclusão de novos valores na base de cálculo de um tributo exige previsão expressa, o que não existe hoje para IBS e CBS.

“Não era esperado, especialmente em período de transição, dar mais complexidade ainda a um tributo que sempre foi tão cheio de nuances. Vai contra a ideia de simplificação e neutralidade que a reforma traz”, afirmou o advogado.

Flávio Molinari, sócio da área tributária do Collavini Borges Molinari Advogados, diz que a ausência de recolhimento efetivo de IBS e CBS em 2026 não impediria, em tese, sua inclusão na base de cálculo do ICMS, já que a dispensa de pagamento ocorre somente após a formação da base de cálculo desses tributos. Ainda assim, ele afirma que impor esse ônus durante o ano de testes contraria o propósito do período de transição, que deveria permitir adaptação sem impacto financeiro.

Para os advogados, a medida “infla” a base de cálculo do ICMS em um período em que IBS e CBS ainda não estão em vigor de fato. Molinari adiciona que há fundamentos sólidos para contestar judicialmente a orientação de Pernambuco, por entender que a medida afronta o princípio da não cumulatividade do ICMS, já que IBS e CBS são tributos cobrados “por fora”, e por violar novos princípios da reforma tributária, como neutralidade e simplicidade.

Os especialistas defendem que cabe ao Congresso avançar na definição legislativa para evitar interpretações divergentes e para trazer previsibilidade aos contribuintes. “A aprovação seria útil para reduzir a complexidade da transição e impedir uma judicialização em larga escala. Na ausência de uma definição legal, caberá ao Judiciário desfazer a lacuna”, opinou o tributarista Leonel Martins Bispo, sócio do escritório Bispo, Machado e Mussy Advogados.

Contatado, o Comitê Nacional de Secretários de Fazenda (Comsefaz) respondeu ao **JOTA** que não se pronunciará sobre o assunto. A Secretaria de Fazenda de Pernambuco (Sefaz-PE) não respondeu.