

S

P

REFORMA TRIBUTÁRIA

Dezembro de 2025

Análises essenciais para entender as mudanças que impactam seu negócio.

Por:



Andrea Passoni



Raul Tebecherani

A reforma tributária chega com a promessa de trazer simplicidade, neutralidade e transparência nas relações entre fiscos e contribuintes, de aproximar as partes da relação tributária e introduzir uma cultura de confiança e acessibilidade.

Atualmente, com o início da implementação da reforma tributária batendo à porta, a discussão acerca do contencioso judicial ainda guarda muitas incertezas, a começar pela competência para julgar os litígios.

Há incertezas quanto à competência para dirimir conflitos envolvendo o IBS e a CBS. A distribuição de atribuições entre Justiça Federal e Justiças Estaduais, a inexistência de regulamentação clara sobre a atuação conjunta ou separada dos Entes Federativos nos processos judiciais e a ausência de definição sobre eventuais mecanismos especializados de uniformização fazem com que o desenho institucional do contencioso judicial pós-reforma permaneça nebuloso.

Nesse cenário, compreender quem julgará o quê torna-se um desafio central, capaz de influenciar diretamente a segurança jurídica e o próprio equilíbrio federativo no novo modelo tributário.

Cenário atual

No cenário atual da reforma, há três novos tributos:

- **Competência federal:**

IS (Imposto Seletivo) e a CBS (contribuição sobre bens e serviços)

- **Competência compartilhada entre Estados e Municípios:**

IBS (imposto sobre bens e serviços)

Quanto ao IS (Imposto Seletivo) não são necessárias maiores considerações, já que, por ser um tributo de competência federal, os litígios relacionados a esse imposto deverão ser dirimidos na Justiça Federal.

Simetria

Por outro lado, com relação ao IBS e à CBS, há previsão constitucional de simetria entre esses tributos, o que busca assegurar coerência normativa e uniformidade interpretativa entre tributos que compartilham a mesma base econômica.



Andrea Passoni

Contudo, essa simetria encontra um obstáculo na estrutura atual do Judiciário, pois as controvérsias relativas à CBS serão julgadas pela Justiça Federal, enquanto as discussões sobre o IBS tramitarão na Justiça Estadual.

Evidente que a atuação de dois ramos distintos do Judiciário sobre matérias substancialmente idênticas cria o risco de decisões divergentes, já que cada órgão do Judiciário possui histórico jurisprudencial próprio.

Esse cenário pode gerar fragmentação interpretativa justamente em temas em que se pretendia harmonização, como definição da base de cálculo, extensão de créditos, hipóteses de incidência e regimes diferenciados.

Papel do STJ na garantia da simetria

Nessa nova sistemática, o STJ (Superior Tribunal de Justiça) seria o responsável por dirimir conflitos de competência entre os entes federados e o Comitê Gestor do IBS, nos termos do artigo 105, I, "j", da Constituição Federal, bem como as interpretações divergentes dadas à legislação federal por diferentes Tribunais, nos termos do artigo 105, III, "c", da Constituição Federal.

Multiplicidade de ações

Assim, caso não haja mecanismos robustos de uniformização, seja pela legislação complementar, seja pela atuação dos Tribunais Superiores, a reforma corre o risco de aumentar, e não reduzir, o contencioso tributário.

Além disso, existe a possibilidade de União, Estado e Município ajuizarem uma Execução Fiscal cada um, para a cobrança da CBS e do IBS incidentes sobre o mesmo fato gerador também aumentaria o contencioso.

Esse cenário não só aumentaria o contencioso judicial, como também ampliaria o escopo de atuação do próprio STJ, levando mais casos ao crivo da Corte. Essa injeção de casos no STJ, por sua vez, vai de encontro à ideia, tentada desde a edição do CPC de 2015, de "desafogar" o acervo dos Tribunais Superiores.

Com isso, a coexistência de duas rotas judiciais, associada à complexidade normativa das leis complementares que regulamentarão o IBS e a CBS, cria condições para a multiplicação de decisões discrepantes, aumentando tanto o fluxo quanto à urgência de demandas dirigidas ao Tribunal.



Raul Tebecherani

Em outras palavras, ao invés de promover estabilidade, a reforma poderá acentuar a dependência do STJ como instância de pacificação nacional, reforçando o ciclo de saturação que historicamente marca o contencioso tributário brasileiro.

Três propostas para o contencioso judicial no novo sistema tributário

ALTERNATIVA DO FORO ÚNICO

Uma alternativa a esse cenário seria a criação de um foro único nacional, que teria competência para julgar tanto os litígios atinentes à CBS, quando àqueles atinentes ao IBS, e seria composto por atuais Juízes e Desembargadores estaduais e federais.

Essa proposta apresenta como principal benefício a unificação interpretativa de dois tributos concebidos para funcionar de maneira simétrica. Ao concentrar em um único órgão jurisdicional a solução de controvérsias que, no modelo atual, seriam distribuídas entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual, evita-se a formação de jurisprudências paralelas e possivelmente contraditórias, garantindo maior estabilidade e previsibilidade ao sistema tributário recém-reformado e, conseqüentemente teria o potencial de desafogar o STJ.

Outro aspecto relevante desse foro nacional seria a maior especialização dos magistrados, visto que atuarão exclusivamente em demandas relacionadas à CBS e ao IBS, permitindo uma atuação colegiada mais técnica e homogênea, favorecendo a coerência sistêmica que a reforma tributária pretendeu instaurar.

ALTERNATIVA DO ENTE ÚNICO

Outra proposta consiste em determinar que o Ente que integra o litígio seja escolhido a depender do valor em discussão ou do porte do contribuinte, situação na qual o Ente defenderia todos os tributos (próprios e dos demais interessados).

A União litigaria contra grandes empresas ou em casos envolvendo valores mais vultuosos, defendendo não só a cobrança da CBS, mas também do IBS; enquanto os Estados e os Municípios, litigariam contra

empresas médias e pequenas, respectivamente, defendendo não só o IBS, mas também a CBS.

Ao atribuir a cada Ente a defesa conjunta desses tributos perante segmentos específicos de contribuintes, cria-se uma linha argumentativa uniforme dentro de cada faixa de litígio, reduzindo o risco de conclusões contraditórias sobre a mesma matéria tributária e contribuindo para maior coerência sistêmica.

Por outro lado, esse modelo introduz um problema estrutural relevante: a possibilidade de decisões conflitantes entre contribuintes de portes diferentes. Como a União concentraria sua atuação em grandes empresas, enquanto Estados e Municípios atuariam perante empresas médias e pequenas, existe o risco de que interpretações distintas se formem entre esses diferentes grupos econômicos.

Isso poderia gerar não apenas assimetria interpretativa, mas também quebra da isonomia entre contribuintes submetidos ao mesmo tributo, uma vez que contribuintes de tamanhos distintos passariam a operar sob realidades jurídicas paralelas.

ALTERNATIVA DO DOMICÍLIO DO CONTRIBUINTE

Há, ainda, uma última linha de entendimento que defende que, com a regra processual vigente, seria possível ajuizar as ações no domicílio do contribuinte, para discutir tanto a CBS quanto o IBS.

A solução buscaria preservar a lógica de unidade material entre os dois tributos, evitando decisões paralelas e possivelmente contraditórias e garantindo maior racionalidade ao processo.

No entanto, a adoção desse entendimento pode tornar a tramitação dos processos significativamente mais lenta. A presença simultânea de União, Estado e Município no polo passivo tende a aumentar a complexidade procedimental, exigir múltiplas manifestações, ampliar prazos e dificultar a conciliação de interesses federativos muitas vezes divergentes.

Além disso, a coordenação entre procuradorias de diferentes esferas costuma ser lenta e burocrática, o que pode retardar a formação do contraditório e a prolação de decisões de mérito.

Assim, embora essa interpretação busque centralizar discussões e reduzir o risco de decisões conflitantes, ela pode ter como efeito colateral a sobrecarga dos processos e a ampliação dos tempos de tramitação.



Quadro comparativo

MODELO	QUEM JULGA	CRITÉRIO	ABRANGÊNCIA	BENEFÍCIOS	RISCOS
Foro único nacional	Juízes federais e estaduais designados para atuar exclusivamente com CBS e IBS	Criação de um novo foro especializado	CBS + IBS	<ul style="list-style-type: none"> • Unificação interpretativa • Especialização técnica • Coerência sistêmica • Redução da carga no STJ 	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda estrutura nova • Exige mudança legislativa • Risco político na implementação
Ente único por porte do contribuinte	União (grandes empresas), Estados (médias), Municípios (pequenas)	Porte da empresa ou valor da causa	CBS + IBS (defesa por um único Ente em cada faixa)	<ul style="list-style-type: none"> • Argumentação uniforme por faixa • Segmentação de competência 	<ul style="list-style-type: none"> • Decisões divergentes entre faixas • Quebra de isonomia entre contribuintes • Risco de assimetria jurídica
Domicílio do contribuinte	Justiça no local do contribuinte, com União, Estado e Município no polo passivo	Domicílio fiscal do contribuinte	CBS + IBS	<ul style="list-style-type: none"> • Preserva unidade material dos tributos • Centraliza discussões • Evita decisões paralelas 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta complexidade processual • Coordenação entre entes é lenta • Risco de morosidade e burocracia

Na prática, isso significa...

A verdade é que ainda não há clareza ou definição sobre os próximos passos do caminho que o contencioso judicial deverá trilhar na era pós-reforma tributária: a despeito de a alíquota teste da CBS passar a vigorar já a partir de 2026, o tema ainda não está regulamentado, nem mesmo a nível constitucional e muito menos, portanto, a nível legal, trazendo mais incertezas do que respostas objetivas.

Por consequência, o momento atual oferece mais dúvidas do que certezas. A transição para o IBS e a CBS foi anunciada como caminho para a simplificação, mas, até que sejam definidos os instrumentos normativos e institucionais que darão suporte ao novo modelo, o ambiente jurídico tende a permanecer marcado pela incerteza, estimulando comportamentos defensivos, aumento do risco regulatório e, potencialmente, expansão do litígio.

LEGISLAÇÃO SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA

1. Nota Técnica SE/CGNFS-e nº 005/2025 ('NFS-e')

Em 19/11/2025, foi publicada a Nota Técnica SE/CGNFS-e nº 005/2025, que dispõe sobre novas adequações no layout da Nota Fiscal de Serviços eletrônica ('NFS-e'), no contexto da Reforma tributária.

As atualizações tiveram como principal objetivo incluir novos campos à NFS-e para contemplar operações de locação, cessão onerosa e arrendamento de bens móveis e imóveis, bem como refletir novas regras de deduções, estornos e pagamentos antecipados relacionadas ao IBS e à CBS. Dentre as principais alterações, destacamos os seguintes ajustes nos grupos da Declaração de Prestação de Serviços ('DPS') e da NFS-e: (i) exclusão do campo ('indFinal') que indicava operação de uso ou consumo pessoal; (ii) inclusão de campo de indicação de operação de doação ('indDoacao'); (iii) criação de novos grupos de informações para operações de locação de bens móveis; (iv) inclusão de grupo destinado às informações de deduções e reduções da base de cálculo do IBS e da CBS aplicáveis às operações de locação, cessão onerosa, arrendamento de bens imóveis e serviços médicos; (v) inclusão de grupo de informações relacionadas aos estornos de créditos do IBS e da CBS; (vi) criação de grupo para referenciamento das NFS-e de pagamento antecipado para abatimento; (vii) revisão da composição da base de cálculo do IBS/CBS; (viii) inclusão de novo campo ('vCalcDedRedIBSCBS') referente ao valor total das deduções e reduções da Base de Cálculo do IBS e da CBS referentes às operações de locação, cessão onerosa ou arrendamento de bens imóveis, e serviços médicos.

Apesar da publicação da nova versão da Nota Técnica, é importante destacar que os campos e grupos de informações que passarão a compor o layout da NFS-e nos ambientes de Produção e de Produção Restrita (homologação/testes) a partir de janeiro de 2026 serão aqueles previstos na Nota Técnica SE/CGNFS-e nº 004/2025. As alterações introduzidas pela Nota Técnica SE/CGNFS-e nº 005/2025 serão incorporadas a esses ambientes em momento futuro, a ser oportunamente divulgado no Portal da NFS-e. Em termos práticos, portanto, a nova versão não altera o conjunto de informações obrigatórias para o ano de 2026.

2. Nota Técnica 2025.002 v.1.32 ('NF-e e NFC-e')

Em 25/11/2025, foi publicada a Nota Técnica 2025.002 v.1.32, que dispõe sobre novas adequações nos layouts da Nota Fiscal Eletrônica ('NF-e') e da Nota Fiscal de Consumidor eletrônica ('NFC-e') para correção de algumas regras de validação (e.g. B25b-20, 3BA02-10, 3BA02-70 e NA01-2), no contexto da Reforma Tributária.

3. Cartilha orientativa para apuração do IBS

O Pré-Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços ('CGIBS') publicou, em 14/11/2025, Cartilha Orientativa para apuração do IBS, documento sem caráter normativo que consolida as primeiras diretrizes operacionais e técnicas a serem observadas na interação com os sistemas atualmente em desenvolvimento pelo Comitê. As orientações consolidadas são fundamentais para a correta emissão de documentos fiscais eletrônicos

e o adequado registro das operações no Sistema de Apuração Assistida do IBS, no contexto da Reforma tributária.

A publicação inaugura uma série de materiais técnicos que acompanharão a evolução normativa e operacional do IBS, com atualizações previstas à medida que novas definições forem estabelecidas. O material detalha os novos campos, finalidades e eventos dos documentos fiscais eletrônicos ('DF-e') que produzirão efeitos diretos na apuração do imposto, além da emissão de notas fiscais de débito e crédito.

4. Soluções de Consulta estaduais: Divergência acerca da inclusão do IBS e CBS na base de cálculo do ICMS em 2026

Apesar de a redação da Emenda Constitucional nº 132/2023 e Lei Complementar nº 214/2025 ser clara no que tange à composição da base de cálculo da CBS e do IBS, não se pode dizer o mesmo em relação à base de cálculo do ICMS e ISS durante o período de transição no contexto da Reforma Tributária.

Isso porque, embora a nova redação constitucional tenha determinado, de forma expressa, que o IBS e a CBS não integrarão suas próprias bases de cálculo nem as bases de outros tributos, como o Imposto Seletivo e o PIS e a COFINS, a Constituição permaneceu silente quanto à sua exclusão da base de cálculo do ICMS e do ISS. Com efeito, a ausência de uma definição expressa abre espaço para interpretações divergentes, sobretudo no que se refere ao ano de 2026, tendo em vista que neste período, apesar do destaque nos documentos fiscais, não haverá o recolhimento de IBS e CBS.

De um lado, sustenta-se que a inclusão do IBS e da CBS na base de cálculo do ICMS e ISS seria possível, sobretudo porque, durante a tramitação da PEC nº 45/2019, que deu origem à EC nº 132/2023, o texto originalmente previa, de forma expressa, a vedação dessa inclusão. No entanto, essa vedação foi suprimida na redação final aprovada, sem que houvesse justificativa formal clara. Para os defensores dessa tese, essa supressão não se deu por acaso, mas reflete uma escolha consciente do legislador constituinte, que optou por não excluir esses tributos da base de cálculo do ICMS e ISS. Além disso, observa-se que, quando o constituinte desejou excluir determinado tributo da base de cálculo de outro, assim o fez de forma expressa, como ocorre com a exclusão do IPI na base de cálculo do ICMS em operações específicas, conforme previsto no art. 155, §2º, inciso XI, da Constituição Federal.

Ainda, nos termos do art. 13, da Lei Complementar nº 87/96, o ICMS tem como base de cálculo o valor da operação ou prestação, abrangendo todos os tributos que compõem o preço total cobrado do adquirente, como o IBS e a CBS, razão pela qual deveriam compor a base de cálculo do ICMS. Nesse mesmo sentido se manifestou o Estado de Pernambuco (Resposta à Consulta nº 39/2025), que apresentou posicionamento favorável à inclusão dos novos tributos na base de cálculo do ICMS, inclusive durante o exercício de 2026. O Estado de São Paulo (Resposta à Consulta nº 32.303/2025) adotou raciocínio semelhante, ressaltando apenas a aplicação dessa inclusão no ano de 2026.

Por outro lado, há entendimento contrário, segundo o qual o IBS e a CBS não devem integrar a base de cálculo do ICMS e ISS, fundamentando-se no fato de que tais tributos, conforme a sistemática instituída pela

própria LC 214/2025, não compõem o valor da operação, ou seja, não integram o preço da mercadoria ou do serviço. Portanto, sua inclusão na base do ICMS e ISS não pode ser presumida, sob pena de se desvirtuar a lógica do novo sistema tributário.

Nesse sentido, o Distrito Federal, por meio da Solução de Consulta nº 23/2025, concluiu pela exclusão do IBS e CBS da base de cálculo do ICMS no exercício de 2026, destacando, ainda, que a “reforma tributária não veio para ampliar a base de cálculo do ICMS. Em relação ao exercício do ano de 2026, as obrigações fiscais referentes à CBS e ao IBS estão voltadas exclusivamente à apuração da necessidade de eventuais futuras calibrações de suas alíquotas, tendo em vista que para tal período o sistema prevê a compensação ou até mesmo a dispensa de seus recolhimentos. Desse modo, por razões lógicas, salvo disposição específica da legislação, não deverão fazer parte da BC do ICMS os valores referentes a estes novos tributos.”.

O cenário atual, portanto, é de insegurança jurídica, agravado pela ausência de definição clara no texto constitucional e na legislação infraconstitucional.

SÃO PAULO

Ed. Santa Catarina - Av. Paulista, 283,
4º andar -Bela Vista
São Paulo, SP, Brasil
tel +55 11 3201 7550

BRASÍLIA

Ed. Brasil 21 -SHS, Quadra 6,
Conjunto A, Bloco A,
Sala 607 -Asa Sul
Brasília, DF, Brasil
tel +55 61 3251 9400

(11) 3201-7550

www.schneiderpugliese.com.br

contato@schneiderpugliese.com.br

   /schneiderpugliese