

IBS e o ICMS devido por Substituição Tributária

Similaridades e Dessemelhanças

Palestra apresentada perante a Comissão de Direito Tributário da Ordem dos Advogados do Brasil, Subseção Goiás, OAB/GO, por Fabrizio Caldeira Landim.¹

Goiânia, 25 de agosto de 2025

¹ Especialista em Direito Tributário pelo IBET/BSB, Mestre e Doutorando em Direito Constitucional pelo IDP/BSB.

IBS e o ICMS devido por Substituição

1. Reforma Tributária

1.1. Introdução

2. Qual a relação desta nova modalidade tributária com o que já conhecemos sobre o ICMS?

2.1. Introdução histórica sobre o imposto de consumo no Brasil

2.2. Fato gerador e momento de sua ocorrência – visões gerais

2.3. Não-cumulatividade – visões gerais

2.4. Intersecção com os mecanismos de substituição tributária pelas operações posteriores

2.4.1. O IBS integrará a base de cálculo da substituição tributária?

3. Conclusão

1. Reforma Tributária

1.1. Introdução

A Reforma Tributária, promovida pela EC 132/2023, foi promulgada com objetivo de simplificar o sistema tributário, visando melhorar o ambiente de negócios, conferindo maior previsibilidade sobre os fatos econômicos sujeitos à tributação sobre o consumo, melhorar aspectos relacionados à conformidade no cumprimento de obrigações acessórias, combater a sonegação fiscal e ampliar as bases de arrecadação.

Tanto que o IVA Dual é informado pelos princípios da neutralidade², não-cumulatividade, simplicidade, transparência, justiça fiscal, cooperação e proteção ao meio ambiente. Estes princípios determinam a racionalidade do sistema tributário sobre o consumo (IBS e CBS), implicando que as modificações que vierem a operacionalizar o regramento infraconstitucional, obedeçam estes princípios, tendo como referencial, o consumidor, uma vez que é este quem arcará com o ônus tributário destas novas exações.

Para alcançar este objetivo, sacrificou-se³ a autonomia legislativa dos Entes Subnacionais⁴, resultando no fato de que:

(A) Estados, Distrito Federal e Municípios, **PERDEM**:

(a) competência legislativa para criar o IBS;

(b) competência para arrecadar o IBS.

(B) Estados, Distrito Federal e Municípios, **MANTÉM**:

² Segundo MOREIRA (2023, p. 21), “o conceito de neutralidade fiscal – definido como a mínima interferência possível da tributação no mercado.”

³ Utilizamos esta expressão porque, o Congresso Nacional, se valeu das complexidades do sistema tributário, causadas pela guerra fiscal, concessão indiscriminada de incentivos fiscais, mecanismos de substituição tributária bilaterais e multilaterais, todas relacionadas ao ICMS. O sacrifício surge em nome da transparência, simplicidade, neutralidade, justiça fiscal.

⁴ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos” “[...]” “o pluralismo político.” (artigo 1º, inciso V da CF/1988)

- (a) competência para exigir o tributo, mediante atividade típica de administração tributária, como: fiscalização, o lançamento, a cobrança, a representação administrativa e a representação judicial relativos ao imposto serão realizados, no âmbito de suas respectivas competências, pelas administrações tributárias e procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 156-B, § 2º, inciso V da CF/1988); e,
- (b) autonomia financeira para gerir o produto da arrecadação;
- (c) autonomia, relativa, para instituir alíquotas do IBS.

(C) A União **GANHA** competência para legislar sobre o IBS;

(D) **SURGE**, o CG-IBS, passa a **ARRECADAR** o IBS, e, **DISTRIBUIR** o produto de sua arrecadação para os Estados e Municípios.

2. Qual a relação desta nova modalidade tributária com o que já conhecemos sobre o ICMS?

2.1. Introdução histórica sobre o imposto de consumo no Brasil

O ICMS é um tributo informado pelos princípios da neutralidade⁵ (implícito), não-cumulatividade, seletividade, além do princípio da capacidade econômica do contribuinte, que tem por limite, o não-confisco.

A lógica envolvendo a tributação do ICMS, remonta o período de vigência da EC 18/65 (artigo 23⁶), em que se pretendia, à luz dos movimentos na Europa sobre a criação do IVA⁷, transformar o ICM, num imposto sobre o consumo, que incidisse sobre o valor

⁵ Significa que o tributo não onera as cadeias produtivas – produção e comércio – mas o consumo.

Vantagem: Permite que a fiscalização arrecade parcela do imposto devida em cada etapa da cadeia circulatória.
Desvantagem: Dificil controle pela fiscalização.

⁶ Art. 23. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

II - operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por produtores, industriais e comerciantes, impostos que **não serão cumulativos** e dos quais se abaterá nos termos do disposto em lei complementar, o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado.

⁷ Altera o Sistema Tributário Nacional da Constituição Federal de 1946, e, sob influência da criação do TVA (*taxe sur la valeur ajoutée*), criado na França em 1954 em substituição ao *tax à la production*, criou o ICM. Livro de autoria de Maurice Lauré, sob o título “*Traité de Politique Fiscale*.” Paris: Presses Universitaires de France, 1957, p. 112. Moreira (2023, p. 23) destaca “a França foi impelida a realizar essa tentativa pela virtual falência do seu sistema tributário então vigente, composto por dezenas de exações que, em sua maior parte, praticamente nada

agregado, distanciando-se do IVC, concebido pela Constituição de 1946⁸, um imposto multifásico e cumulativo⁹. A EC 18/1965¹⁰, que alterou a CF/46, substituiu o IVC (imposto cumulativo¹¹), pelo ICM, plurifásico e não cumulativo (não-cumulatividade constitucional).

Nos tributos não cumulativos o imposto cobrado é resultado ou do valor agregado em cada operação, ou da diferença entre o valor do tributo devido na operação posterior e o exigido na etapa anterior (SILVA, 2014, p. 166). Referida definição implica duas possíveis situações de neutralidade na cadeia plurifásica. Ou se utiliza o método de tributação entre bases (base sobre base), tributando-se apenas o valor agregado, ou o método imposto sobre imposto. No primeiro método, o imposto é devido apenas sobre o valor agregado, enquanto no segundo, o imposto é “quase” financeiro, uma vez que nem sempre se tributa o valor agregado, em razão da existência de incentivos fiscais ou de alíquotas diferenciadas, como nas adotadas sobre as operações interestaduais (artigo 155, § 2º, inciso II, c/c Resolução nº 22/89¹² do Senado Federal).

arrecadavam”. Ver também: TROTABAS, Louis. *Précis de Science et Technique Fiscales*. 2. ed. Paris: Dalloz, 1960, p. 87-89.

8 “Art 19 - Compete aos Estados decretar impostos sobre:” “[...]” “II - vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive industriais, isenta, porém, a primeira operação do pequeno produtor, conforme o definir a lei estadual;” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1961)

⁹ Aliás, nesta época o Brasil convivia com o imposto (criado pela Lei Orçamentária nº 25/1891 (e perdurou durante a Constituição de 1946); Imposto Federal sobre Duplicatas de Faturas Comerciais; Imposto Estadual sobre Vendas e Consignações Rurais, Industriais e Mercantis; Imposto de Indústria e Profissões.

¹⁰ Art. 12. Compete aos Estados o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por comerciantes, industriais e produtores.

§1º A alíquota do imposto é uniforme para todas as mercadorias, não excedendo, nas operações que as destinem a outro Estado, o limite fixado em resolução do Senado Federal, nos termos do disposto em lei complementar.

§ 2º O imposto é não-cumulativo, abatendo-se, em cada operação, nos termos do disposto em lei complementar, o montante cobrado nas anteriores, pelo mesmo ou por outro Estado, e não incidirá sobre a venda a varejo, diretamente ao consumidor, de gêneros de primeira necessidade, definidos como tais por ato do Poder Executivo Estadual.

Art. 13. Compete aos Municípios cobrar o imposto referido no artigo com base na legislação estadual a ele relativa, e por alíquota não superior a 30% (trinta por cento) da instituída pelo Estado.

Parágrafo único. A cobrança prevista neste artigo é limitada às operações ocorridas no território do Município, mas independente da efetiva arrecadação, pelo Estado, do imposto a que se refere o artigo anterior.

¹¹ **Vantagem:** Por se tratar de uma forma mais simples de tributação, tendo em vista que o cálculo do montante a ser pago ao Estado decorre da mera aplicação da alíquota prevista em lei ao valor da operação ou prestação, não havendo adições ou deduções, a adoção dessa sistemática simplifica o tributo (MENDES, 2012, p. 62-63)

Desvantagem: Tributação em cascata que afeta o custo de produção, que pode onerar a exportação, além de induzir a integralização vertical dos agentes econômicos, eliminando etapas intermediárias da cadeia de circulação, também induz a formação de oligopólios (SCHOUERI, 2024, p. 432)

¹² Art. 1º A alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nas operações e prestações interestaduais, será de doze por cento.

Parágrafo único. Nas operações e prestações realizadas nas Regiões Sul e Sudeste, destinadas às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Estado do Espírito Santo, as alíquotas serão:

I - em 1989, oito por cento;

II - a partir de 1990, sete por cento.

Art. 2º A alíquota do imposto de que trata o art. 1º, nas operações de exportação para o exterior, será de treze por cento.

Por isso que se imprimiu no ICM o mecanismo de crédito físico¹³, vinculado à operação de circulação da mercadoria (artigo 23, inciso II da EC 01/1969), repercutindo no atual ICMS.

A exemplo, cite-se julgados da Suprema Corte, ao se pronunciar sobre a natureza jurídica do crédito do ICMS, sobretudo a partir da EC 42/2003¹⁴, em que se discutiu a possibilidade de aproveitamento proporcional do crédito do ICMS incidente sobre as mercadorias adquiridas e destinadas ao uso e consumo de estabelecimentos produtivos, ainda que elas não se incorporassem, fisicamente, ao produto exportado (RE 662.976/RS, relator Dias Toffoli, j. em 19.08.2024 e p. em 10.10.2024 – Tema 619 (Brasil, 2024a).

O artigo 33, inciso II, alínea “c” da LC 87/1996, redação dada pela LC 102/2000, permitiu o aproveitamento do crédito sobre o ICMS incidente sobre as faturas de energia elétrica e serviço de comunicação¹⁵, quando seu consumo resultar em operação de saída ou prestação para o exterior, na proporção destas sobre as saídas ou prestações totais.

Tanto a norma em destaque, como os TEMAS 619 e 633 (Brasil, 2023), todos do STF, trataram os créditos incidentes sobre as mercadorias destinadas ao uso ou consumo, como créditos físicos.¹⁶

¹³ “são reconhecidos apenas os créditos decorrentes do imposto incidente sobre produtos empregados fisicamente na industrialização ou comercialização da mercadoria tributada na etapa subsequente. Admite-se, neste caso, também o creditamento de produtos que, ainda que não sejam efetivamente agregados na mercadoria tributada na próxima etapa, sofram desgastes no processo de produção, como é o caso das lixas consumidas pelo contato físico com o produto em elaboração.” (SCHOUERI, 2024, p. 435s)

¹⁴ Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

X – não incidirá:

a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, **assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;**

¹⁵ Conforme MOREIRA (2023, p. 141), “a vedação do crédito sobre a energia elétrica e os serviços de comunicação atingiu o cerne da neutralidade do ICMS. Afinal, na sociedade contemporânea, ambos são insumos essenciais para qualquer atividade – e, no Brasil, respondem por um terço da arrecadação do imposto estadual.”

¹⁶ “A Constituição, a lei e a jurisprudência da Suprema Corte apontam uma direção, há décadas, e uma ruptura desses parâmetros, a mim parece, haveria de constar expressamente do Texto Constitucional ou de algum fato novo por si só suficiente para abalar tão contexto. Apesar do belíssimo voto do relator, considero que o princípio da não exportação de tributos, há muito conhecido e reconhecido pelo nosso ordenamento jurídico, não se constitui elemento bastante para tanto, podendo causar desequilíbrios maiores, que, por si sós, podem levar a injustiças. Os “créditos financeiros”, portanto, não podem ser subentendidos.” (STF, RE 704.815/SC, Ministro Gilmar Mendes). No mesmo sentido: (RE 447.470 AgR, Segunda Turma, ministro Joaquim Barbosa, DJe 8/10/2010; AI 685.740 AgR-ED, Segunda Turma, ministro Joaquim Barbosa, DJe 15/10/2010) (Brasil, 2010b)

Em julgados anteriores, como no firmado em 2010, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa (AI nº 493.183/RS-AgR, Segunda Turma) (Brasil, 2010a), a Suprema Corte interpretou que a não cumulatividade está relacionada com o regime do crédito físico, o qual “condiciona o direito à entrada de bens que, de algum modo, se integrem na operação da qual resultará a saída da mesma ou de outra mercadoria (industrialização ou comercialização),” destacando ainda que esta relação está intimamente relacionada à integração do bem adquirido na operação que resultar de sua saída subsequente ou de outra mercadoria.

Interpretar se a mercadoria não se integra ao custo da mercadoria vendida ou produzida, é permitir uma interpretação financeira do mecanismo de compensação, que somente se opera com a criação do IBS, salvo quando o bem ou serviço adquirido ou utilizado tiver destinação alheia, ou seja, para uso ou consumo pessoal (artigo 57¹⁷ da LC 214/2025).

A reforma tributária¹⁸ introduz o mecanismo do crédito financeiro, talvez em razão da base ampla adotada para efeito de sua incidência¹⁹, que passa a abarcar os bens materiais ou imateriais, os bens móveis ou imóveis, inclusive direitos, e serviços – compreendido como sendo todas as demais hipóteses que não sejam enquadradas como bens materiais ou imateriais, móveis ou imóveis (artigo 3º, inciso I, alíneas “a” e “b” da LC 214/2025).

¹⁷ Art. 57. Consideram-se de uso ou consumo pessoal:

I - os seguintes bens e serviços:

- a) joias, pedras e metais preciosos;
- b) obras de arte e antiguidades de valor histórico ou arqueológico;
- c) bebidas alcoólicas;
- d) derivados do tabaco;
- e) armas e munições;
- f) bens e serviços recreativos, esportivos e estéticos;

¹⁸ O IVA Dual foi concebido pelo legislador reformador, visando uniformizar seu método de tributação com as práticas adotadas pelos Países da OCDE e da União Européia. De acordo com KATHRYN (2015), o IVA deveria cumprir três regras principais: **(a)** abranger uma base ampla de consumo incluindo bens e serviços e todas as etapas, desde a produção até a venda a varejo) com uma alíquota única; **(b)** ser implementado por meio do método de crédito, calculado com base nas notas fiscais (*invoice-credit method*), permitindo que os impostos pagos nas etapas anteriores sejam deduzidos dos impostos devidos nas vendas subsequentes; e, **(c)** adotar o princípio do destino, em que o tributo é devido no local do consumo.

¹⁹ As materialidades alcançadas pelo IBS/CBS são: **(a)** alienação, inclusive compra e venda, troca ou permuta e doação em pagamento; **(b)** locação; **(c)** licenciamento, concessão, cessão; **(d)** empréstimo; **(e)** doação onerosa; **(f)** instituição onerosa de direitos reais; **(g)** arrendamento, inclusive mercantil; e, **(h)** prestação de serviços. (artigo 4º, § 2º, incisos I ao VIII da LC 214/2025).

A LC 214/2025 também esclarece quem são os destinatários, fornecedores, adquirentes, visando delimitá-los em cada uma das hipóteses em que possam ou não atuarem no fato gerador da obrigação tributária, especialmente no mecanismo de *split payment*.

2.2. Fato gerador e momento de sua ocorrência – visões gerais

O momento da ocorrência do fato gerador do IBS/CBS ocorre, como regra geral, no momento do fornecimento ou do pagamento, o que ocorrer primeiro. Além das materialidades previstas no artigo 4º, § 2º, incisos I ao VIII da LC 214/2025, também incide o IBS/CBS, “nas operações de execução continuada ou fracionada em que não seja possível identificar o momento de entrega ou disponibilização do bem ou do término do fornecimento do serviço, como as relativas a abastecimento de água, saneamento básico, gás canalizado, serviços de telecomunicação, serviços de internet e energia elétrica, considera-se ocorrido o fato gerador no momento em que se torna devido o pagamento.” (artigo 10, § 3º da LC 214/2025).

Com relação ao ICMS, não há incidência sobre água tratada fornecidas por concessionárias de serviços públicas, posto que as “águas em estado natural são bens públicos e só podem ser exploradas por particulares mediante concessão, permissão ou autorização”. (RE 607.056/RJ – Tema 326 do STF).

2.3. Não-cumulatividade – visões gerais

A não-cumulatividade realizada pela IBS se opera por meio do pagamento pelo contribuinte (art. 27), pelo recolhimento por liquidação financeira da operação (*split payment*), nos termos dos artigos 31 ao 35 da LC 214/2025, pelo adquirente (artigo 36), ou, por responsabilidade, quando a LC assim o definir, a exemplo das operações com bens e serviços envolvendo as plataformas digitais (artigo 22, § 6º da LC 214/2025). A realização da não-cumulatividade pressupõe as modalidades de extinção dos débitos pela forma prevista no artigo 27 da LC 214/2025.

Dentre as várias características inerentes ao novo regime de tributação instituído pela Reforma Tributária, encontra-se no fato de que o IBS, diferentemente do ICMS, é tributado, integralmente no destino.²⁰

2.4. Intersecção com os mecanismos de substituição tributária pelas operações posteriores

Esta ideia foi tentada com o mecanismo da substituição tributária pelas operações posteriores, com a reforma tributária instituída pela EC 03/1993 (17.03.1993), que **revogou**:

- (a) a competência municipal que as prefeituras possuíam para instituir imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, previsto originariamente no art. 156, III, da CF/88, bem como;
- (b) a competência que os Estados e o Distrito Federal tinham para instituir o adicional de imposto de renda, previsto no art. 155, inciso II, da CF/88;
- (c) Criou o IPMF, objeto da ADI nº 939 (Brasil, 1994).

Uma ponderação sobre o IPMF nos faz refletir como a Suprema Corte encarou a limitação constitucional que havia, e ainda há, no artigo 154, inciso I da CF/1988, segundo a qual a União poderá instituir, mediante lei complementar, outros impostos, além dos previstos no artigo 153 da CF/1988, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição.

Observe que a própria Constituição de 1988 autorizou que a União criasse outros impostos, desde que não fossem cumulativos e que não tivessem os mesmos fatos geradores ou base de cálculo de outros discriminados na Constituição. Mas, por que criou um novo tributo, por meio de Emenda Constitucional? Porque a vedação é dirigida à lei complementar, e não à emenda constitucional. E, segundo o voto vencedor do Ministro Sydney Sanches, é constitucional criar novo tributo por meio de emenda.

²⁰ “O método de destino é preferido pela abordagem convencional, pois é considerado mais adequado para tributar o consumo interno e diz-se que mantém a eficiência da produção ao tributar igualmente os fornecedores estrangeiros e nacionais. Além disso, o princípio do destino é considerado facilitador do comércio internacional, ao isentar as exportações do IVA e tratar as importações de forma equivalente aos bens produzidos no país. Isso, por sua vez, é consistente com os padrões internacionais regras comerciais desenvolvidas com base no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e posteriormente através da Organização Mundial do Comércio (OMC).” (KATHRYN, 2015, p. 77 a 79).

Assim como o legislador reformador de 2023, o Poder Reformador de 1993, instituiu a figura da substituição tributária (não só para o ICMS), visando a simplificação da arrecadação e da fiscalização.

É bem verdade que os contextos sociais e tecnológicos eram completamente distintos dos atuais, mas, a similaridade do IBS com o ICMS/ST encontra na essência do recolhimento antecipado, mediante a retenção, apuração e pagamento do imposto até o consumo final.

A substituição tributária experimentou nestes 32 anos (até mais, se considerarmos as legislações anteriores à promulgação da CF/1988), verdadeiro caos²¹, especialmente por que sua implementação necessitava de um arranjo cooperativo entre a União e os Estados (27 unidades federativas), que, bem ou mal, surgiu apenas com a LC 87/1996.

Antes disso, o Confaz criou o Convênio ICMS 85/1993 (DOU 15.09.1993), e, antes de tudo isso, o Decreto-lei 406/68, o Convênio ICMS 66/88, ratificados pelo artigo 34, §§ 5º ao 9º do ADCT/1988, e por várias decisões da Suprema Corte.

Citar o exemplo no slide.

Pelo Exemplo, percebe-se que o regime denominado “Retenção na Fonte”, preconiza atender a não-cumulatividade, a neutralidade, a simplificação da arrecadação e evitar a sonegação fiscal, de modo que todo o ICMS que seria devido em toda a cadeia circulatória subsequente, seria considerado plenamente satisfeito pela arrecadação.

Perceba que este mecanismo, bem sofisticado para o legislador desta época, conseguia, associar econometria para determinação das margens de cálculo presumida, hoje

²¹ Heleno Tavera Torres, ao discorrer sobre a necessidade de preservar a segurança jurídica e o federalismo, em artigo publicado sobre a necessidade de uma reforma tributária, destacou algumas razões que levariam a esta proposição: “Outro tema que não pode deixar de ser discutido é o da substituição tributária e toda a complexidade que suas regras assumiram. É inexplicável, em qualquer outro canto do mundo, como possam conviver, juntos, dois regimes excepcionais, a criar as mais variadas disfunções: o maior e mais extenso programa de tributação de bases presumidas, o SIMPLES, e a “substituição tributária”, como medida de tributação não cumulativa de antecipação, os quais geraram enormes perdas de arrecadação e, ao mesmo tempo, causam profundas confusões e ampliam o aos da tributação vigente. Ambos entram pela porta da simplificação, mas hoje respondem pelos maiores problemas que estados, municípios e a própria União se debatem para resolver.” (TAVERA, 2020, p. 62).

conhecidas como MVA – Margem de Valor Agregado –, com Ajustes, dependendo do produto e dos protocolos envolvendo os interesses de cada um dos Entes Federados dentro do arranjo federativo promovido pelo CONFAZ.

Atualmente, o regime da substituição tributária foi devidamente regulamentado por Lei Complementar, LC 87/1996, e, entre os Estados da Federação, atendendo o que dispõe o artigo 9º da LC 87/1996, o Convênio ICMS 142/2018 uniformizou as regras de substituição tributária entre os Estados, tendo cada uma das legislações prevendo suas margens de valor agregado para determinação da retenção do ICMS/ST.

Até às portas da EC 132/2023, o ambiente de CAOS, desenhado pelo Constituinte Reformador, era de Guerra Fiscal (pacificada pela LC 160/2019, Convênio ICMS 190/2017 e TEMA 490), além de inúmeros modelos de tributação adotados pelas 27 unidades federadas, especialmente com relação aos inúmeros incentivos fiscais, aos regimes de diferimento, antecipações sem encerramento da tributação, e, a substituição tributária, propriamente dita.

Em 1993, não se imaginava o mercado de consumo no ambiente virtual (plataformas digitais). Com a Reforma de 2023 (regulamentada pela LC 214/2025), dedicou-se normas a regular, não só os mecanismos de pagamento, como a imputação de responsabilidade tributária (artigos 22 e 23 da LC 214/2025), sem falar nos crescentes ambientes virtuais, e-commerce (dropshipping).²²

2.4.1. O IBS integrará a base de cálculo da substituição tributária?

Dispõe artigo 8º, inciso II, alínea “a” a “c”, da LC 1987 que a base de cálculo, para fins de substituição tributária, será formada pelo valor das operações ou prestações subsequentes, seguro, frete e de outros encargos cobrados ou transferíveis aos adquirentes e a margem de valor agregado, inclusive lucro, relativos às operações subsequentes.

Atualmente, não só o próprio ICMS integra a base de cálculo da operação (uma vez que ele é artificialmente calculado por dentro), como também o PIS/COFINS (Tema 1.223

²²<https://sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/PE/Anexos/O%20guia%20completo%20sobre%20dropshipping.pdf>

do STJ – Resp 2.091.202/SP (Brasil, 2024), de relatoria do Ministro Paulo Sérgio Domingues, j. em 11.12.2024.

Além do PIS/COFINS, cabe ainda destacar sobre o IPI, uma vez que este é cobrado por fora, e, tal como ocorre com o ICMS, visa onerar o consumo. O IPI não integra a base de cálculo do ICMS, na operação realizada entre contribuintes e relativa a produto destinados à industrialização ou à comercialização, configurar fato gerador dos dois impostos (artigo 155, § 2º, inciso XI da CF/1988). Assim, quando a indústria vende para um atacadista, que irá revender o produto, o IPI não integra a base de cálculo do ICMS, todavia, assim como será com o IBS, se somará ao valor da nota fiscal, compondo o valor total dos produtos.

A alínea “b”, do inciso II, do artigo 8º da LC 87/1996, destaca que “encargos cobrados ou transferíveis aos adquirentes”, comporão a base de cálculo da Substituição Tributária. Não obstante, conforme se pode perceber pelo julgamento do TEMA 1.223 do STJ, o PIS/COFINS integra a base de cálculo do ICMS/ST. No entanto, a norma em referência não enfrenta o mérito sobre a integração de impostos/tributos na base de cálculo da substituição tributária.

Com relação à discussão do PIS/COFINS, até se entende por sua repercussão, por se tratar de um tributo direto, não havendo que se cogitar em repercussão jurídica, senão econômica²³. No caso do IPI, a situação é diferente, porquanto, a norma prevista no artigo 155, § 2º, inciso XI da CF/1988, está se referindo à base de cálculo própria do contribuinte do IPI e do ICMS. E, quando envolve a substituição tributária pelas operações posteriores, o IPI, embora seja um tributo indireto e de consumo, a LC 87/1996 não dispôs, expressamente, sobre sua inclusão. E, neste particular, é competência da Lei Complementar estabelecer este discrimine quando a matéria for substituição tributária (artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea “i”²⁴ da CF/1988).

²³ SCHOUERI (2024, P. 431), ao tratar sobre a não-cumulatividade do ICMS e do IBS, enfatiza o aspecto econômico da tributação, envolvendo a natureza dos tributos diretos e indiretos. Para o autor: “a incidência econômica não se confunde com a jurídica, não sendo possível afirmar que a capacidade contributiva do consumidor será atingida por qualquer tributo, seja ele “direto” ou “indireto”. Nesses termos, os denominados “tributos sobre o consumo” poderão, ou não, alcançar o consumidor, conforme os diversos fatores arrolados naquele capítulo. A capacidade contributiva do consumidor é, pois, mero indicativo para a tributação.”

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

²⁴ XII - cabe à lei complementar:

b) dispor sobre substituição tributária;

Não obstante, o STF, a partir do RE 507.347/SE, AgRg, de relatoria do Ministro Dias Toffoli (Brasil, 2012), “abriu a porteira”, e, todos os julgados subsequentes passaram a interpretar, ao arrepio da lei, que o IPI deve integrar a base de cálculo da substituição tributária, numa interpretação equivocada da norma constitucional (artigo 155, § 2º, inciso XI da CF/1988).

Com relação ao IBS/CBS, consta o PLC 15/2025, visando acrescentar ao artigo 13, da LC 87/1996, o § 8º, bem como o § 9º, ao artigo 12 da LC 214/2025, com as seguintes redações, respectivamente:

Artigo 13. LC 87/1996

§ 8º Não integram a base de cálculo do imposto os montantes dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, da Constituição Federal.” (NR)

Artigo 12. LC 214/2025

§ 9º O IBS e a CBS não integram as bases de cálculo do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), previsto no inciso IV do caput do art. 153, do Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), previsto no inciso II do caput do art. 155, e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), previsto no inciso III do *caput* do art. 156, todos da Constituição Federal.” (NR)

O mesmo se propõe com relação ao IPI e ao ISS, ao incluir o § 3º ao artigo 69 da LC 214/2025.

Apesar da proposta prevista para o artigo 13 da LC 87/1996, ao nosso ver, não seria suficiente, uma vez que as normas que disciplinam a substituição tributária, estão relacionadas entre os artigos 6º ao 10, sendo propriamente mais específica, quanto ao regime de substituição, que fosse modificado, também, o artigo 8º e 9º da LC 87/1996.

O IBS passa a operar, efetivamente, a partir de 2029, enquanto isto, teremos 03 (três) anos de plena vigência do ICMS, operando em conjunto com o CBS.

i) fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço.

3. Conclusão

A presente apresentação visa oferecer uma análise, superficial da reforma tributária, especialmente a partir da EC 132/2023, abrindo uma janela de similaridades e dessemelhanças com o atual ICMS, com ênfase na modalidade da cobrança do ICMS devido por substituição tributária pelas operações posteriores. Todas as duas formas previstas no atual sistema de tributação, visam o consumo.

A principal força motriz da reforma é a simplificação do sistema tributário, buscando melhorar o ambiente de negócios, aumentar a previsibilidade fiscal, aprimorar a conformidade das obrigações acessórias, combater a sonegação e expandir a base de arrecadação. Para isso, introduz-se o IVA Dual (IBS e CBS), fundamentado em princípios como neutralidade, não-cumulatividade, simplicidade, transparência e justiça fiscal, com foco no consumidor final, que arca com o ônus tributário.

Um ponto crucial da reforma é a redefinição das competências federativas. Enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios perdem a capacidade legislativa para criar e arrecadar o IBS, eles mantêm a autonomia para exigí-lo (fiscalização, lançamento, cobrança) e gerir a arrecadação pelo CG-IBS. A União ganha competência legislativa sobre o IBS, e um novo órgão, o CG-IBS, surge para centralizar a arrecadação e sua distribuição ente os entes subnacionais.

A análise estabelece um paralelo entre o novo IBS e o já conhecido ICMS. Enquanto o ICMS opera sob o conceito de crédito físico (vinculado à integração física da mercadoria), o IBS inova ao introduzir o crédito financeiro, com uma base de incidência muito mais ampla, abrangendo bens materiais, imateriais, móveis, imóveis e serviços. Outra distinção fundamental é que o IBS será tributado integralmente no destino, diferentemente do ICMS, o que representa uma mudança paradigmática. O momento do fato gerador do IBS também é flexibilizado, ocorrendo no fornecimento ou no pagamento, o que ocorrer primeiro.

A substituição tributária (ICMS-ST) é um tema central, sendo historicamente uma tentativa de simplificação da arrecadação e fiscalização, embora tenha gerado um cenário de "caos" com a guerra fiscal e a complexidade regulatória, ao longo do tempo o regime se

acomodou, em função da atuação dos Tribunais Pátrios. A grande questão levantada é se o IBS integrará a base de cálculo da substituição tributária. A presente análise informa a possível inclusão de PIS/COFINS, juntamente com o IBS/CBS sobre a base de cálculo da substituição tributária, e a controvérsia em torno da inclusão do IPI na base do ICMS-ST, apontando a necessidade de clareza legislativa, em relação ao IBS/CBS. Propõe-se, através do PLC 15/2025, que IBS e CBS não integrariam as bases de cálculo de outros tributos como IPI, ICMS e ISS, buscando a neutralidade tributária, todavia, pela forma como a redação está construída no PLC 15/2025, tais tributos não integrariam a operação própria do substituto tributário.

Em síntese, a reforma tributária, com a implementação do IBS representa uma profunda reestruturação do sistema tributário brasileiro sobre o consumo. Embora busque simplificar e modernizar, a transição será complexa, com o IBS operando plenamente a partir de 2029, enquanto ICMS e CBS conviverão até lá. A necessidade de clareza na regulamentação, especialmente sobre a interação do IBS/CBS, com a substituição tributária, é um desafio, para que se garanta a efetivação dos princípios da neutralidade e da não-cumulatividade, essenciais para um ambiente tributário mais justo e eficiente.

Referências Legislativas

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. [Emenda nº 18 (1964)]. **Emenda Constitucional de nº 18 de 1º de janeiro de 1965**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc18-65.htm. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. [Resolução do Senado (1989)]. **Resolução do Senador Federal de nº 22/1989**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/congresso/rsf/rsf%2022-89.htm. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. [Lei Complementar nº 214 (2025)]. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 22 ago. 2025.

Referências Jurisprudenciais

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 493.183** (Segunda Turma). Rel. Min. Joaquim Barbosa. Brasília, 31 ago. 2010a. Disponível: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=615266. Acesso em: 22 agosto. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração em Agravo de Instrumento nº 685.740/SP** (Segunda Turma). Rel. Min. Joaquim Barbosa. Brasília, 31 ago. 2010b. Disponível: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=615589. Acesso em: 22 agosto. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 447.470/PR** (Segunda Turma). Rel. Min. Joaquim Barbosa. Brasília, 14 set. 2010c. Disponível: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=615250. Acesso em: 22 agosto. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 507.347/SE** (Primeira Turma). Rel. Min. Dias Toffoli. Brasília, 03 abril. 2012. Disponível: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=615266. Acesso em: 22 agosto. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 704.815/SC** (Tribunal Pleno). Rel. Min. Dias Toffoli. Brasília, 08 nov. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773359198>. Acesso em: 22 agosto. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 662.976/RS** (Tribunal Pleno). Rel. Min. Dias Toffoli. Brasília, 19 agosto. 2024a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=781022573>. Acesso em: 22 agosto. 2025.

(Brasil). Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 939**. (Tribunal Pleno). Relator Ministro Sydney Sanches, j. em 15.12.1993 e p. em 18.03.1994. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118470/false>. Visto em 22.08.2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2.091.202/SP** (Primeira Seção). Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues. Brasília, 11 dezembro. 2024b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202302538058&dt_publicacao=16/12/2024. Acesso em: 22 agosto. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 15/2025**. Deputado Gilson Marques. Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, para cumprimento do art. 149-B e para

aplicação do princípio da neutralidade de que trata o § 1º do art. 156-A, ambos da Constituição Federal. Disponível em: <https://imagem.camara.leg.br/Imagem/d/pdf/DCD0020250220000230000.PDF#page=325>. Visto em 24.08.2025.

Referências Doutrinárias

KATHRYN, James. **The Rise of the Value-Added Tax**. Cambridge University Press, 2015. [Cambridge Tax Law Series]

LAURÉ, Maurice. **Traité de Politique Fiscale**. Paris: Presses Universitaires de France, 1957.

MOREIRA, André Mendes. **Neutralidade, Valor Acrescido e Tributação**. ed. 3ª. Belo Horizonte: 2023.

SILVA, Rômulo Cristiano Coutinho da. **O alcance Constitucional da Não Cumulatividade do ICMS**. *Revista Direito Tributário Atual*, (31), 162–176. Visto em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1494>. Acesso em 24.08.2025

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

TORRES, Heleno Tavera. **Por uma reforma tributária da segurança jurídica**. In: SCAFF, Fernando Facury; DERZI, Misabel de Abreu Machado; JÚNIOR, Onofre Alves Batista; e, TORRES, Heleno Tavera. (coord.) *Reformas ou Reformas Tributárias e Financeiras. Porque, para que, para quem e como?* Belo Horizonte: Editora Livramento, 2020.

TROTABAS, Louis. **Précis de Science et Technique Fiscales**. 2. ed. Paris: Dalloz, 1960.