



NOTA TÉCNICA Nº 001/2026

Anexo Técnico ao Manifesto pela Segurança Jurídica e Previsibilidade Técnica para a Implementação do IBS e da CBS

São Paulo, 14 de julho de 2026

Assunto: Fundamentação jurídica do dever de harmonização e lacunas regulatórias e operacionais da Reforma Tributária sobre o Consumo (CBS/IBS) que afetam o setor de tecnologia da informação e comunicação e o setor produtivo brasileiro.

1. OBJETIVO

Esta Nota Técnica consolida a fundamentação jurídica do dever de harmonização regulatória da Reforma Tributária sobre o Consumo e sistematiza as lacunas normativas e operacionais identificadas pelo setor de tecnologia, conforme levantamento detalhado no Manifesto, que comprometem a implementação segura e tempestiva dos sistemas fiscais, em apoio aos pedidos formulados no Manifesto que esta Nota acompanha.

2. BASE LEGAL DO DEVER DE HARMONIZAÇÃO

2.1. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023 (altera o Sistema Tributário Nacional)

Art. 156-B, I: compete ao Comitê Gestor do IBS editar regulamento único e “uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto”.

Art. 156-B, § 6º: o Comitê Gestor do IBS, a administração tributária da União e a Procuradoria - Geral da Fazenda Nacional compartilharão informações fiscais e “**atuarão com vistas a harmonizar normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos a eles relativos**”.

Art. 156-B, § 7º: autoriza a implementação de soluções integradas para administração e cobrança dos tributos.

2.2. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025 (institui o IBS, a CBS e o Imposto Seletivo)

Art. 318 (Capítulo II — Da Harmonização do IBS e da CBS): o Comitê Gestor do IBS, a RFB e a PGFN “atuarão com vistas a harmonizar normas, interpretações, obrigações acessórias e



procedimentos relativos ao IBS e à CBS”, podendo celebrar convênios de assistência mútua e compartilhamento de informações.

2.3. Decreto nº 12.955, de 29 de abril de 2026 (regulamenta a CBS)

Art. 451 (Título X — Da Harmonização da CBS e do IBS): reitera o dever de a RFB, a PGFN e o CGIBS harmonizarem normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos relativos à CBS e ao IBS.

Art. 459: exige ato conjunto do Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias e do Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias, de observância obrigatória pelas administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nota: até a presente data, não há conhecimento público do ato que constitui o Comitê e o Fórum de Harmonização previstos no art. 459 do Decreto nº 12.955/2026, o que indica descumprimento do mandato legal de harmonização e fundamenta o pedido de providências formulado no Manifesto. **3. LACUNAS REGULATÓRIAS E OPERACIONAIS IDENTIFICADAS**

A seguir, sistematizam-se as principais lacunas regulatórias e operacionais identificadas pelo setor de tecnologia, com a descrição do problema, os impactos concretos observados e o respectivo ponto crítico.

3.1. Ausência de Regulamentação Uniforme do Cálculo da Base de Cálculo do ICMS em 2027

A transição tributária prevista na LC nº 214/2025 estabelece que, a partir de 2027, o ICMS e o ISS serão gradualmente reduzidos à medida que o IBS e a CBS são introduzidos. Contudo, não há regulamentação uniforme entre as unidades federadas quanto ao cálculo da base de cálculo do ICMS nesse período de concomitância tributária.

Impactos:

- Sistemas de gestão tributária não conseguem parametrizar corretamente os cálculos para 2027 sem regras claras e uniformes entre os estados.
- Risco de autuações e inconsistências nas operações interestaduais em razão de interpretações divergentes entre os estados.
- Insegurança jurídica para contribuintes que operam em múltiplos estados.

Ponto crítico: falta de regulamentação uniforme das unidades federadas quanto ao cálculo da base de cálculo do ICMS em 2027.

3.2. Falta de Uniformidade nas Regras de Emissão de Documentos Eletrônicos de Serviço



O art. 62 da LC nº 214/2025 exige a padronização nacional da Nota Fiscal de Serviço Eletrônica (NFS-e). Entretanto, diversos municípios ainda não se adequaram para receber as informações de IBS/CBS nos documentos fiscais de serviço, sendo que a obrigatoriedade já está prevista para 01/08/2026. Municípios com inadequação identificada incluem, exemplificativamente, Araraquara/SP, Pelotas/RS, Campo Grande/MS, Porto Velho/RO, Sorocaba/SP e Teresina/PI.

Impactos:

- Prestadores de serviço não conseguem emitir NFS-e com os campos de IBS/CBS em municípios não adaptados.
- Risco de descumprimento involuntário de obrigação acessória, com geração de multas.
- Necessidade de manutenção de múltiplos leiautes por sistema emissor, elevando custos e complexidade.

Ponto crítico: riscos operacionais e insegurança jurídica decorrentes da inadequação municipal, com obrigatoriedade prevista para 01/08/2026.

3.3. Compartilhamento Imediato e Integridade da NFS-e no Ambiente Nacional

Contribuintes que emitem a NFS-e por sistemas emissores próprios dos municípios relatam dois problemas recorrentes: atraso no compartilhamento dos documentos fiscais com o Ambiente de Dados Nacional (ADN) e transcrição incorreta das informações no momento do repasse. Não há previsão expressa de prazo limite para essa transmissão, tampouco de requisitos que garantam a integridade das informações transcritas.

Impactos:

- Distorção dos valores apurados na Apuração Assistida, comprometendo o cálculo dos tributos devidos.
- Geração de divergências no tributo devido e comprometimento dos créditos de IBS e CBS a serem transferidos ao adquirente.
- Imposição ao contribuinte do ônus operacional de conciliar permanentemente a base municipal com o ambiente nacional.
- Responsabilização injusta do contribuinte por erros decorrentes de falhas dos entes federativos no compartilhamento.

Ponto crítico: ausência de prazo mínimo e de requisitos de integridade para o compartilhamento da NFS-e com o ADN pelos municípios, base do art. 146 dos Regulamentos da CBS e do IBS.



3.4. Ausência de Anterioridade Técnica para Alterações de Leiaute de Documentos Fiscais Eletrônicos

A legislação é omissa quanto ao estabelecimento de uma “Anterioridade Técnica” para as alterações de leiaute e validação impostas por Notas Técnicas (NTs) do Comitê Gestor. Na prática, o Fisco tem publicado regras complexas de forma repentina, a exemplo de NTs publicadas no fim de semana para entrada em vigor já na segunda-feira seguinte, inviabilizando a adaptação dos sistemas.

Impactos:

- Bloqueio imediato de sistemas emissores que não conseguem implementar as alterações no prazo.
- Prestadores de serviço impedidos de faturar e de receber de seus clientes, gerando passivo de notas paradas.
- Exposição do contribuinte a multas por atraso na emissão, por razões alheias à sua vontade.
- Violação da garantia legal de prazos para cumprimento de novas obrigações (art. 1º, §4º, da LC nº 123/2006).

Ponto crítico: ausência de prazo mínimo de 90 dias (“Anterioridade Técnica Obrigatória”) entre a publicação de Notas Técnicas e sua vigência no ambiente de produção, previsto no art. 112, §6º, dos Regulamentos.

3.5 — Indefinições Legais sobre IPI, Imposto Seletivo, Simples Nacional e Split Payment

Persistem indefinições legais relevantes sobre IPI, Imposto Seletivo, Simples Nacional, Split Payment e outras situações criadas pela LC nº 214/2025 que não foram contempladas nos regulamentos publicados. Essas lacunas tornam impossível a parametrização completa dos sistemas.

Impactos:

- Impossibilidade de completar o desenvolvimento dos sistemas de gestão tributária sem regras claras sobre cada tributo.
- Risco de divergência entre os tratamentos fiscais adotados por diferentes contribuintes para as mesmas situações.
- Exposição a autuações por interpretações em áreas sem regulação expressa.

Ponto crítico: indefinições sobre IPI, Imposto Seletivo, Simples Nacional, Split Payment e novas incidências da LC nº 214/2025 que não foram contempladas nos regulamentos.

3.6. Indefinições de Estrutura Operacional: APIs, Split Payment, RAD e Apuração Assistida



A implementação da Reforma depende de uma infraestrutura tecnológica ainda não disponível: APIs para todas as operações que entram na apuração, integração do Split Payment, do Regime de Automação Digital (RAD) e da Apuração Assistida. Sem acesso às especificações técnicas e a ambientes de homologação, o desenvolvimento dos sistemas é inviável.

Impactos:

- Empresas do setor não conseguem desenvolver e testar as integrações necessárias sem a disponibilização das APIs.
- O Split Payment exige integração entre sistemas de pagamento, documentos fiscais e o Fisco, estrutura ainda inexistente.
- A Apuração Assistida depende da disponibilização dos valores de débito e crédito dos itens dos documentos fiscais, com vínculo ao documento fiscal nas devoluções.
- Sem ambiente de homologação disponível, não é possível validar o funcionamento dos sistemas antes do início da obrigatoriedade.

Ponto crítico: ausência de especificações técnicas e de ambientes de homologação para APIs, Split Payment e RAD, inviabilizando o desenvolvimento e os testes pelos contribuintes e seus fornecedores de tecnologia.

3.7. Ambiguidade no Conceito de “Preponderante” e Direito ao Crédito

O art. 63 do Decreto nº 12.955/2026 (Regulamento da CBS) utiliza o conceito de “preponderante” sem definição precisa, podendo confrontar diretamente o previsto na EC nº 132/2023 quanto à não cumulatividade ampla. A restrição ao crédito, conforme o art. 57 da LC nº 214/2025, aplica-se somente aos bens de consumo pessoal.

Pontos de ambiguidade:

- Serviços de hotelaria, alimentação e transporte relacionados à atividade empresarial deveriam permitir o direito ao crédito, já que praticamente todas as empresas de médio e grande porte possuem colaboradores que se deslocam para vender, visitar clientes e trabalhar em outras unidades.
- Necessidade de esclarecimento sobre as diferenças entre o previsto no inciso II do § 2º e no inciso II do § 3º, ambos do art. 63 do Decreto nº 12.955/2026.

Ponto crítico: a ausência de definição precisa de “preponderante” e a ambiguidade sobre o direito ao crédito em despesas relacionadas à atividade empresarial geram insegurança jurídica e parametrização inconsistente dos sistemas.

3.8 — Tratamento de Multas e Juros na Base de Cálculo do IBS/CBS

O art. 13, § 1º, inciso II, do Decreto nº 12.955/2026 não deixa claro se o valor de multas e juros recebidos deve ser considerado já com IBS/CBS incluído (“por dentro”), ou se o IBS/CBS deve



ser calculado sobre o valor e cobrado separadamente (“por fora”). A ausência de orientação normativa gera inviabilidade operacional para o contribuinte.

Impactos:

- Se o IBS/CBS for cobrado separadamente sobre juros e multas, o contribuinte terá prejuízo financeiro, pois já firmou contratos com valores definidos.
- Inviabilidade comercial e operacional de emitir nota de débito com IBS/CBS adicional sobre multas e juros já pactuados.
- Necessidade de reformulação de todos os contratos e políticas de cobrança de inadimplência.

Gap crítico: ausência de orientação sobre o tratamento do IBS/CBS incidente sobre multas e juros, se por dentro (já incluído no valor recebido) ou por fora (cobrado separadamente).

3.9. Prazo de Implementação Crítico e Insuficiente

Mesmo que as publicações legais e técnicas ocorram dentro do segundo semestre de 2026, os contribuintes e os fornecedores de tecnologia terão um prazo criticamente insuficiente para entendimento, desenvolvimento, testes e adequação dos sistemas, considerando o prazo legal de 01/01/2027.

Ciclo de implementação necessário:

- Estudo e interpretação da norma pelas equipes técnica e jurídica.
- Especificação e desenvolvimento das alterações nos sistemas.
- Testes unitários e integrados em ambiente de desenvolvimento.
- Homologação junto ao ambiente do Fisco.
- Atualização e distribuição dos sistemas aos clientes (dezenas de milhões de contribuintes).
- Treinamento de equipes e suporte à migração.

Ponto crítico: o prazo remanescente para implementação é incompatível com a complexidade das mudanças exigidas, especialmente considerando que vários dos pontos anteriores ainda não foram regulamentados.

4. DIMENSÃO DO DESAFIO REGULATÓRIO E OPERACIONAL

Para dimensionar a magnitude do esforço exigido do setor de tecnologia, apresentam-se dados consolidados levantados junto às empresas associadas, referentes ao período de 1º de janeiro a 25 de junho de 2026. Nesse período, estima-se que tenham sido publicadas aproximadamente



386 normas fiscais (ICMS, ISS, IPI, PIS, COFINS, IBS e CBS) com impacto direto no desenvolvimento de soluções tecnológicas, das quais aproximadamente 255 atos normativos exigiram análise técnica, especificação funcional, desenvolvimento, testes e atualização de sistemas, e aproximadamente 116 publicações estavam diretamente relacionadas à implementação da Reforma Tributária.

Além do volume, o setor enfrenta o problema da instabilidade normativa: há Notas Técnicas relacionadas à Reforma Tributária que já acumularam mais de uma dezena de versões e revisões, obrigando as empresas a reiniciar ciclos inteiros de desenvolvimento, testes e homologação a cada atualização. O impacto operacional se materializa simultaneamente em ERPs, sistemas de automação comercial, plataformas de e-commerce, soluções de meios de pagamento, sistemas de emissão de documentos fiscais, plataformas de gestão tributária e aplicações de apuração e compliance fiscal.

Esses números demonstram que o desafio não está restrito à interpretação jurídica das normas, mas envolve uma transformação tecnológica de grande escala, cuja implementação depende fundamentalmente de estabilidade regulatória, harmonização de entendimentos e previsibilidade dos cronogramas de publicação e entrada em vigor.

5. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

As lacunas e a instabilidade normativa descritas nesta Nota Técnica decorrem, em grande medida, da ausência de efetiva harmonização entre os entes responsáveis pela regulamentação da Reforma Tributária, harmonização que constitui comando legal, e não mera diretriz de boas práticas. Fundamentam-se nela os dois pedidos formulados no Manifesto:

- (i) principalmente, harmonização e simplificação regulatória efetiva, mediante repositório único de normas e instituição de canal único, permanente e institucionalizado de comunicação técnica para CBS e IBS, com participação coordenada da Receita Federal, do Comitê Gestor do IBS e dos demais órgãos envolvidos, formalmente designados e dotados de poder decisório; e
- (ii) secundariamente, a manutenção dos ambientes de testes e homologação durante todo o processo de implementação da Reforma Tributária, garantindo que as empresas possam realizar os ajustes necessários em decorrência de novas especificações técnicas, APIs, integrações e demais evoluções disponibilizadas pela Receita Federal e pelo Comitê Gestor do IBS, assegurando a adequada validação das soluções e uma transição segura para o novo modelo tributário. Reforça-se que os pleitos ora sistematizados não têm por objetivo alterar os prazos de vigência ou o cronograma legal da Reforma Tributária, mas assegurar condições técnicas



adequadas para sua implementação. As entidades signatárias reiteram sua disposição para colaborar tecnicamente na construção das soluções necessárias.