NOTA TÉCNICA UNECS Nº 001/2026

Anexo técnico ao Manifesto pela Segurança Jurídica e por uma Transição Segura da Reforma Tributária sobre o Consumo

Brasília, 26 de outubro de 2026

ASSUNTO

Condições jurídicas, regulatórias e operacionais necessárias à **implementação segura do IBS e da CBS**, com ênfase nos impactos para os setores do comércio e de serviços e na proposta de **ampliação do período de testes em 2027**.

1. OBJETIVO

Esta Nota Técnica, elaborada pela **União Nacional de Entidades do Comércio e Serviços (UNECS)**, acompanha o Manifesto pela Segurança Jurídica e por uma Transição Segura da Reforma Tributária sobre o Consumo. Seu objetivo é sistematizar os fundamentos jurídicos e os desafios de implementação que justificam a adoção de medidas destinadas a assegurar previsibilidade normativa, coordenação institucional e condições operacionais adequadas à transição para o novo sistema de tributação sobre o consumo.

A manifestação **não se opõe aos objetivos de simplificação, transparência, eficiência e racionalização da Reforma**. Defende, ao contrário, que sua concretização depende de regras claras e harmonizadas, sistemas aptos a operar de forma integrada e prazo suficiente para que contribuintes, administrações tributárias e fornecedores de tecnologia possam desenvolver, testar, homologar e ajustar os procedimentos exigidos.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E DEVER DE COORDENAÇÃO

2.1. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023

A Emenda Constitucional nº 132/2023 estruturou a reforma da tributação sobre o consumo e atribuiu ao Comitê Gestor do IBS competências relacionadas à edição de regulamento único e à uniformização da interpretação e da aplicação da legislação do imposto. O art. 156-B também prevê **atuação coordenada entre o Comitê Gestor, a administração tributária da União e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional** para harmonizar normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos, além de autorizar soluções integradas para a administração e a cobrança dos tributos.

A harmonização, portanto, **constitui elemento estrutural do modelo constitucional**: é condição para reduzir divergências de interpretação, evitar duplicidade de exigências e permitir que os contribuintes cumpram obrigações em ambiente normativo coerente.

2.2. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025

A Lei Complementar nº 214/2025 instituiu o IBS, a CBS e o Imposto Seletivo e disciplinou aspectos relevantes da transição. Seu art. 318 prevê a atuação do Comitê Gestor do IBS, da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional com vistas à **harmonização de normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos** relativos ao IBS e à CBS.

A efetividade desse comando depende de coordenação institucional contínua, divulgação tempestiva das regras e orientações operacionais consistentes, de modo que os contribuintes não sejam expostos a exigências incompatíveis ou a mudanças que inviabilizem a adaptação de seus processos e sistemas.

2.3. Regulamentação e atos complementares

A regulamentação infralegal e os atos técnicos complementares devem ser editados de forma coordenada com a legislação de regência, com linguagem clara, estabilidade e antecedência compatível com a complexidade das alterações. A edição de normas, leiautes, regras de validação e especificações técnicas sem tempo hábil para implementação e testes pode comprometer a observância das obrigações, mesmo quando o contribuinte atua de boa-fé.

A segurança jurídica exige, assim, não apenas a publicação formal das normas, mas também **condições materiais para sua compreensão, implementação e cumprimento**. A previsibilidade do cronograma regulatório integra esse dever de coordenação.

3. PRINCIPAIS DESAFIOS PARA O COMÉRCIO E OS SERVIÇOS

3.1. Concomitância de regimes e definição das bases de cálculo

A transição envolve a convivência entre tributos e procedimentos atuais e os novos mecanismos de tributação. Nesse contexto, **controvérsias relativas à composição da base de cálculo do ICMS e do ISS**, especialmente durante o período de concomitância, podem gerar interpretações divergentes e dificultar a parametrização dos sistemas fiscais.

Para empresas que operam em diferentes unidades da Federação ou municípios, a falta de uniformidade pode ampliar custos de conformidade, aumentar o risco de inconsistências nas obrigações acessórias e expor contribuintes a questionamentos fiscais decorrentes de entendimentos distintos sobre operações semelhantes.

3.2. Obrigações acessórias, documentos fiscais e integração de sistemas

A implementação do IBS e da CBS depende da adaptação dos documentos fiscais eletrônicos, da integração entre sistemas empresariais e ambientes públicos e da disponibilidade de especificações técnicas estáveis. A padronização nacional prevista para documentos fiscais de serviços, por exemplo, precisa ser acompanhada de efetiva capacidade de recepção, processamento e compartilhamento das informações pelos ambientes envolvidos.

Eventuais incompatibilidades entre sistemas municipais, estaduais e nacionais, atrasos na transmissão de documentos ou divergências nos dados compartilhados podem repercutir na apuração dos tributos, na apropriação de créditos e na conciliação das informações fiscais. Tais falhas **não devem transferir automaticamente ao contribuinte os ônus decorrentes de limitações técnicas dos ambientes públicos**.

3.3. Apuração, créditos e mecanismos de recolhimento

A confiabilidade da apuração do IBS e da CBS depende da consistência dos dados fiscais, da correta vinculação entre documentos e operações e da clareza das regras relativas a débitos, créditos, ajustes, devoluções e reprocessamentos. A operacionalização de mecanismos como a **apuração assistida** e o *split payment* requer especificações acessíveis, integrações funcionais e testes suficientes para validar os fluxos de informação e de pagamento.

Sem essas condições, empresas podem enfrentar divergências entre seus registros e os dados processados pelos sistemas fiscais, dificuldades para conciliar valores e incerteza quanto ao tratamento de operações específicas. A estabilidade dos procedimentos é particularmente relevante para o comércio e os serviços, nos quais a diversidade de operações, canais de venda e modelos de contratação exige soluções tecnológicas interoperáveis.

3.4. Clareza normativa e uniformidade interpretativa

Permanecem relevantes, conforme apontado no Manifesto, questões que demandam esclarecimento e aperfeiçoamento normativo, inclusive quanto aos **impactos da nova tributação sobre empresas, sociedades, associações e prestadores de serviços**. Conceitos abertos, regras incompletas ou orientações não uniformes podem produzir tratamentos distintos para situações equivalentes, aumentar a litigiosidade e comprometer a previsibilidade necessária às decisões empresariais.

A publicação de orientações conjuntas, a consolidação de entendimentos e a disponibilização de canal institucional permanente para dúvidas técnicas e jurídicas contribuiriam para reduzir assimetrias e permitir a correção de problemas antes que se convertam em passivos tributários ou disputas administrativas e judiciais.

3.5. Prazo de adaptação, testes e homologação

A implementação segura de um sistema tributário dessa dimensão não se esgota na publicação da legislação. Pressupõe uma sequência de atividades: interpretação jurídica e fiscal; especificação de requisitos; desenvolvimento e parametrização de sistemas; testes unitários e integrados; homologação em ambiente apropriado; treinamento de equipes; distribuição de atualizações; e estabilização dos processos em produção.

Quando regras, leiautes ou integrações são divulgados ou alterados sem antecedência compatível, o tempo destinado a essas etapas é reduzido, elevando o risco de falhas, retrabalho, interrupções operacionais e descumprimento involuntário de obrigações acessórias. **O prazo legal, por si só, não assegura que os meios necessários ao cumprimento estejam disponíveis.**

4. IMPACTOS PARA O SETOR PRODUTIVO

As dificuldades descritas podem produzir efeitos combinados, entre os quais se destacam:

- aumento dos custos de conformidade tributária e de adaptação de sistemas, processos e contratos;
- risco de inconsistências fiscais e de autuações em razão de divergências normativas ou falhas de integração;
- dificuldade de apuração e conciliação de débitos e créditos, com repercussões sobre o fluxo de caixa;
- necessidade de retrabalho diante de alterações frequentes em normas, leiautes e regras de validação;
- maior insegurança na formação de preços, no planejamento de investimentos e na contratação de fornecedores;
- ampliação da litigiosidade quando não houver orientação uniforme ou solução tempestiva para dúvidas relevantes.

Esses riscos não são apresentados como inevitáveis, mas como consequências possíveis de uma transição conduzida sem estabilidade normativa, integração sistêmica e tempo suficiente para validação. A identificação antecipada dos pontos críticos permite adotar medidas preventivas e reduzir custos econômicos e administrativos.

5. MEDIDAS RECOMENDADAS

À luz dos fundamentos jurídicos e dos desafios operacionais expostos, a UNECS considera necessárias as seguintes providências, em linha com os pedidos formulados no Manifesto:

5.1. Estabelecimento de 2027 como período ampliado de testes, homologação e estabilização. O período deve permitir a resolução das pendências legislativas, regulatórias, técnicas, sistêmicas e operacionais, bem como a validação dos fluxos completos de emissão de documentos fiscais, apuração, pagamento, apropriação de créditos, ajustes e reprocessamento de operações.

5.2. Implementação integral e obrigatória a partir de 2028. A entrada em operação integral deve ocorrer após a validação do ciclo operacional e a demonstração de que os ambientes, integrações e procedimentos necessários estão aptos a funcionar de forma confiável.

5.3. Harmonização efetiva entre os órgãos responsáveis. Promover atuação coordenada entre a Receita Federal, o Comitê Gestor do IBS, a PGFN e os demais órgãos envolvidos, com consolidação de entendimentos e procedimentos relativos ao IBS e à CBS.

5.4. Canal institucional permanente e repositório único de orientações. Disponibilizar, em ambiente oficial e de fácil consulta, normas vigentes, versões históricas, especificações técnicas, perguntas frequentes e orientações conjuntas, com indicação clara de vigência e de alterações.

5.5. Antecedência e estabilidade para mudanças técnicas. Estabelecer cronograma público e prazos razoáveis entre a divulgação de alterações em leiautes, regras de validação e especificações e sua entrada em produção, ressalvadas situações excepcionais devidamente justificadas.

5.6. Ambientes de testes e homologação disponíveis e representativos. Manter ambientes de teste durante todo o processo de implementação e evolução do sistema, com documentação e interfaces suficientes para que contribuintes e fornecedores possam validar as soluções antes da produção.

5.7. Diálogo institucional estruturado com os setores afetados. Instituir mecanismos de consulta e interlocução técnica com representantes do comércio, dos serviços e dos demais setores produtivos, para identificar impactos, priorizar correções e acompanhar a resolução das pendências.

6. CONCLUSÃO

A Reforma Tributária sobre o Consumo representa uma transformação estrutural do sistema tributário brasileiro. Sua implementação exige, por isso, coordenação entre os entes responsáveis, clareza das regras, estabilidade das especificações técnicas, integração dos sistemas e tempo adequado para testes e adaptação. A harmonização prevista no marco constitucional e legal deve se refletir em procedimentos efetivos, capazes de oferecer previsibilidade aos contribuintes e reduzir divergências e custos desnecessários.

Nesse cenário, a UNECS defende que **2027 seja formalmente estabelecido como período ampliado de testes, homologação e estabilização**, com a solução das pendências identificadas, e que a **implementação integral e obrigatória do novo modelo ocorra a partir de 2028**, após a validação do ciclo operacional. A proposta busca assegurar condições concretas para o cumprimento das obrigações e para a realização dos objetivos da Reforma, não se confundindo com oposição ao novo sistema tributário.

A UNECS reafirma sua disposição para colaborar tecnicamente com as autoridades públicas e com as demais entidades representativas na construção de soluções que promovam segurança jurídica, previsibilidade, eficiência e uma transição tecnicamente viável para o comércio, os serviços e o conjunto do setor produtivo.

UNIÃO NACIONAL DE ENTIDADES DO COMÉRCIO E SERVIÇOS — UNECS