

Haverá aumento da carga tributária com o advento da CBS e do IBS?

Não, por determinação constitucional: os controles do TCU e do Senado Federal em cada etapa, a desoneração de todo o setor produtivo e o novo titular do Sistema CBS/IBS, o cidadão-eleitor-contribuinte

Eurico Marcos Diniz de Santi

Proposta de texto em construção que submeto à análise e à avaliação dos meus pares para efeito de debate, crítica, aperfeiçoamento, sugestões e controle dos argumentos aqui utilizados: observações e críticas podem ser enviadas para meu whatsapp (+5511991133780) ou para o meu email eurico.santi@euricosanti.adv.br - com a linha de assunto "Revisão + título do texto".

1. A pergunta certa: carga tributária ou preço relativo?

Haverá aumento da carga tributária? A resposta é não. E não é uma promessa de governo: é uma determinação constitucional, com calendário, cálculo, resolução e teto escritos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A expressão "aumento da carga tributária na reforma tributária" padece da falácia que a lógica chama de equívoco. Irving Copi definiu o equívoco como o uso de uma mesma palavra com sentidos diferentes no mesmo argumento.¹ É exatamente o que ocorre quando se chama de "aumento de carga" aquilo que é reajuste de preços relativos. Carga tributária é a relação entre arrecadação e Produto Interno Bruto: um agregado nacional, medido pelo Tesouro e controlado, na transição, pelo Tribunal de Contas da União. Preço relativo é o preço de um bem ou serviço comparado com os demais: uma grandeza setorial, que sobe para uns e desce para outros quando o sistema troca dezenas de alíquotas ocultas por uma alíquota única e visível. Somar as duas coisas na mesma frase é somar laranjas com quilômetros.

Antes da EC 132, o tributo estava por dentro do preço, embutido, invisível, calculado em cascata e distribuído de forma desigual entre setores por meio de benefícios fiscais, regimes especiais e convênios. Depois da EC 132, o tributo é destacado por fora do preço, por determinação constitucional: o IBS "não integrará sua própria base de cálculo" (art. 156-A, § 1º, IX, da CF/88), e o mesmo vale para a CBS (art. 195, § 17), regra reproduzida pelo art. 12, § 2º, I, da LC 214/2025. O que o

¹COPI, Irving M. Introdução à lógica. 2. ed. São Paulo: Mestre Jou, 1978. Capítulo sobre falácias de ambiguidade.

consumidor passará a ver na nota não é um tributo novo: é o tributo velho, agora com nome, número e destinatário. Preço absoluto, mais ou menos tributo por fora, é reajuste de preço relativo. Não é aumento de carga.

Wittgenstein advertiu que, na linguagem corrente, "acontece com muita frequência que uma mesma palavra designe de maneiras diferentes", e que daí "nascem facilmente as confusões mais fundamentais". Devolver a palavra ao seu tamanho é a tarefa deste artigo: quem quiser discutir carga tributária terá de discutir o art. 130 do ADCT; quem quiser discutir preços relativos terá de admitir que está falando de outra coisa.

2. Quem paga: o clube do CBS/IBS e o adquirente final

CBS e IBS são tributos sobre o consumo. Empresas não consomem. Quem consome são as pessoas físicas.

Essa frase, simples, reorganiza todo o debate. O fornecedor inscrito e o adquirente inscrito no Sistema CBS/IBS, os contribuintes de que trata o art. 21 da LC 214/2025, formam o que chamo de clube do CBS/IBS: quem opera no desenvolvimento de atividade econômica, emite documento fiscal eletrônico, destaca o tributo, apropria crédito e transfere o débito adiante. Dentro do clube, o tributo circula, mas não se acumula. O débito de uma etapa é o crédito da etapa seguinte. Quem paga, ao fim da cadeia, é quem não pertence ao clube: o adquirente final, não contribuinte, o cidadão-consumidor. São 214 milhões de brasileiros, consumidores e eleitores, os verdadeiros e únicos contribuintes econômicos do CBS/IBS.

É necessário distinguir o sujeito passivo da norma tributária do destinatário econômico do tributo; a ciência das finanças chama a isso de repercussão. A EC 132 fez algo mais radical do que descrever a repercussão: constitucionalizou-a. Ao determinar a não cumulatividade plena, a alíquota por fora e a tributação no destino, a Constituição desenhou um tributo que, por construção, atravessa o setor produtivo sem tocá-lo e pousa, integralmente e de forma visível, sobre o consumo final. O empresário que reclama de "aumento de carga" está reclamando de um tributo que ele não paga: apenas recolhe.

3. Por que a alíquota nas operações B2B é irrelevante?

Nas operações entre empresas inscritas, a alíquota não importa. Importa apenas o crédito, e o crédito é integral.

Três garantias constitucionais fazem essa afirmação: a não cumulatividade plena, pela qual o imposto "será não cumulativo, compensando-se o imposto devido pelo

contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem material ou imaterial, inclusive direitos, ou de serviço", ressalvadas apenas as de uso ou consumo pessoal (art. 156-A, § 1º, VIII, da Constituição); o princípio da neutralidade, que informa expressamente o imposto (art. 156-A, § 1º, da Constituição); e a imunidade das exportações com manutenção dos créditos (art. 156-A, § 1º, III, da Constituição; art. 8º da LC 214/2025). A LC 214/2025 completa o desenho: o crédito é apropriado na medida em que o débito do fornecedor é extinto, inclusive por *split payment* (arts. 27, III, e 31 a 35 da LC 214/2025), o que elimina as "noteiras" e os créditos podres; e os saldos credores acumulados são ressarcidos em prazos legais certos, com regra especial para bens de capital (arts. 39 e 40 da LC 214/2025).

Se a alíquota B2B fosse de 10%, 26% ou 40%, o resultado do setor produtivo seria o mesmo: crédito igual ao débito, tributo líquido zero, custo tributário zero. O que muda com a alíquota é o fluxo de caixa entre a compra e a venda, e é para isso que existem o ressarcimento em prazo certo, o *split payment* e a devolução automática de créditos, em especial no investimento e na exportação. Por isso todo o setor produtivo está desonerado: não por favor, mas por estrutura. Não cumulatividade e neutralidade determinam que todos os setores da economia pertencem ao clube dos privilegiados do Sistema CBS/IBS. Não há aumento de carga para quem produz. Há reajuste de preço relativo para quem consome.

A mesma lógica desmonta a tese que pretende incluir o IBS e a CBS na base de cálculo do ICMS e do ISS durante a transição: a Constituição vedou expressamente a inclusão (art. 156-A, § 1º, IX; art. 195, § 17), e o Judiciário começa a reconhecê-lo.² Em direito público, tudo o que não está expressamente permitido está proibido.

4. Os quatro controles constitucionais da carga tributária

A Constituição não confiou o não aumento de carga à boa vontade de ninguém. Confiou-o a um cálculo, a uma resolução, a um teto e a um calendário. Em cada etapa há um controle externo ao Poder Executivo.

Etapa 1. O Tribunal de Contas da União calcula. As alíquotas de referência do IBS e da CBS serão fixadas "com base em cálculo realizado pelo Tribunal de Contas da União" (ADCT, art. 130, § 1º), de modo a compensar a redução da receita

²CENTRO DE CIDADANIA FISCAL. Nota Técnica XXIX: O absurdo jurídico da tese econômica que pretende incluir o IBS e a CBS na base de cálculo do ICMS e do ISS. São Paulo: CCiF, julho de 2025. Em 16 de setembro de 2026, a 16ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo concedeu liminar excluindo IBS e CBS da base do ICMS de contribuinte do varejo, por ausência de previsão legal para a inclusão.

dos tributos extintos. O TCU apura, tecnicamente, quanto é preciso para repor a arrecadação de IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS. É um cálculo de reposição, não uma escolha política; e é um cálculo público, sujeito aos subsídios do Poder Executivo e do Comitê Gestor do IBS (ADCT, art. 130, §§ 8º a 10).

Etapa 2. O Senado Federal fixa. "Resolução do Senado Federal fixará, para todas as esferas federativas, as alíquotas de referência" (ADCT, art. 130, caput; art. 156-A, § 1º, XII; art. 18 da LC 214/2025). Não há decisão de gabinete. A alíquota nasce na casa dos representantes dos Estados, em sessão pública, e qualquer alteração legislativa que reduza a base terá de ser compensada pelo próprio Senado na alíquota de referência, para preservar a arrecadação e não ampliá-la (art. 19 da LC 214/2025).

Etapa 3. Um teto constitucional reduz a alíquota se a arrecadação subir. O ADCT define o Teto de Referência como a média, de 2012 a 2021, da receita dos tributos extintos em proporção do PIB (art. 130, § 3º). Se a Receita-Base da União em 2027 e 2028 exceder o teto federal, a alíquota de referência da CBS é reduzida em 2030 (§ 4º); se a Receita-Base Total de 2029 a 2033 exceder o teto total, as alíquotas de referência do IBS e da CBS são reduzidas em 2035 (§ 5º), na medida exata do excesso (§ 6º). A Constituição fechou a porta do aumento por trás: a carga tributária do consumo não pode ser maior, em proporção do PIB, do que a média histórica da década anterior à reforma.

Etapa 4. O ICMS e o ISS seguem trajetória de extinção fixada em frações. 2026 é ano-teste, com alíquota total de 1% (ADCT, art. 125). De 2029 a 2032 as alíquotas do ICMS e do ISS caem em frações certas: nove décimos em 2029, oito em 2030, sete em 2031, seis em 2032 (art. 128), até a extinção em 2033 (art. 129), com redução proporcional de todos os benefícios fiscais. Não é discricionariedade. É calendário constitucional.

Síntese dos controles: o TCU calcula (ADCT, art. 130, § 1º); o Senado fixa por resolução (art. 130, caput); o teto de 2012 a 2021 reduz a alíquota se a arrecadação subir (art. 130, §§ 3º a 6º); ICMS e ISS caem em frações e se extinguem em 2033 (arts. 128 e 129).

Em nenhuma etapa o Poder Executivo, federal ou subnacional, decide sozinho a carga tributária do consumo.

Douglass North ensinou que instituições são as regras do jogo, e que o que distingue uma regra de uma promessa é o mecanismo que a faz cumprir. A EC 132 é instituição, não promessa: quatro travas, três órgãos de controle e um calendário que não depende de quem governa.

5. A virada antropocêntrica: a Emenda Cidadã

A EC 132 tira o setor produtivo da reforma e coloca o Estado frente a frente com o Povo Brasileiro.

Durante trinta e cinco anos o contribuinte de 1988 viveu atrás de três biombo: o do preço, que escondia o tributo; o da empresa, que o recolhia em seu nome; e o do tempo, que adiava a cobrança para o lançamento por homologação. A Emenda derrubou os três. A transparência tornou-se princípio do Sistema Tributário Nacional (art. 145, § 3º, da Constituição); o tributo é calculado por fora e destacado na nota (art. 156-A, § 1º, IX; art. 195, § 17, ambos da Constituição); a receita segue o consumo até o Município de destino (art. 156-A, § 1º, VII, da Constituição), e o eleitor liga o imposto que paga ao parlamento em que vota. Cada alíquota própria acima da referência exige lei específica do próprio ente (art. 156-A, § 1º, V, da Constituição; art. 14 da LC 214/2025) e aparece na nota seguinte. É o voto informado, prometido pelo art. 150, § 5º, da Constituição, desde 1988 e só agora instrumentado.

É por isso que chamo a EC 132 de Emenda Cidadã e de virada antropocêntrica. As garantias dos arts. 149-B, 156-A e 156-B da Constituição, que a doutrina lia como direitos da empresa, passam a integrar um modelo efetivamente republicano: neutralidade do setor produtivo, não cumulatividade plena, devolução de créditos em qualquer situação, em especial no investimento e na exportação, alíquota por fora, obrigação acessória única, império da legalidade com fortalecimento da separação dos Poderes, tributação no destino com deliberação sobre a carga pelos eleitores dos parlamentos de destino. Nenhum desses direitos pertence à empresa. A empresa é o veículo. O titular é o cidadão-eleitor-contribuinte, que é quem, de fato, paga.

A cidadania fiscal instalada pela Emenda desloca o que se pensava ser direito do setor produtivo para quem detém todo o poder constitucional. O aumento da produtividade, o fim dos benefícios fiscais que sacrificavam a eficiência da economia aos interesses arrecadatórios de Estados e Municípios, o ambiente de negócios saudável, o fim da guerra fiscal e a segurança jurídica não são conquistas corporativas: são direitos relativos ao exercício da cidadania fiscal, e pertencem aos 214 milhões de brasileiros que os financiam. São eles que vão garantir que os preços relativos caiam onde a carga oculta era maior, que a economia cresça, que o emprego se expanda e que a lei valha mais do que o convênio.

6. O efeito catraca: cláusulas pétreas

Esses direitos, uma vez fortalecidos pela Emenda, tornaram-se cláusulas pétreas. Avançam. Não retrocedem. Sequer por emenda constitucional.

O art. 60, § 4º, da CF/88 proíbe deliberar proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. A EC 132 fortaleceu simultaneamente os quatro incisos: a Federação, com a competência compartilhada e o Comitê Gestor paritário (arts. 156-A e 156-B, da Constituição); o voto, com a transparência e o tributo por fora (arts. 145, § 3º, e 150, § 5º, da Constituição); a separação dos Poderes, com a legalidade estrita da alíquota e a vedação de benefícios (art. 156-A, § 1º, X, da Constituição); e os direitos individuais, com a não cumulatividade plena e a justiça tributária (art. 145, § 4º, da Constituição). O que fortalece uma cláusula pétrea incorpora-se ao seu núcleo protegido. É o efeito catraca: restaurar o tributo por dentro, a cumulatividade ou o balcão de benefícios seria abolir o que o art. 60, § 4º, da Constituição, proíbe abolir.³

7. Encerramento: o único titular de direito

Empresas, pessoas jurídicas, entidades de direito público como a União, os Estados e os Municípios são biombos jurídicos artificiais. Ficções úteis, criadas pelo direito para organizar a vida econômica e política; mas ficções. Não há mais que se falar em direito das empresas, nem em direito das unidades federativas, quando se discute quem paga e quem decide o tributo sobre o consumo.

O único titular de direito, em um Estado Democrático de Direito republicano, segundo a Constituição de 1988, é o Povo Brasileiro. É ele que vai decidir nas urnas, elegendo seus representantes mediante o direito ao voto informado, quanto pagará de tributos e se quer aumentar ou reduzir a carga tributária da sua cidade, do seu Estado ou da União, em conformidade com a qualidade dos serviços públicos que recebe em troca. O povo é soberano sobre todos os Poderes constituídos da República.

A reforma tributária é direito do povo. A segurança jurídica e a qualidade do ambiente de negócios do setor produtivo são direito do povo. A desoneração completa do setor empresarial é direito do povo, que agora exerce controle social

³SANTI, Eurico Marcos Diniz de. Reforma Tributária para Você, Contribuinte. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil / Revista dos Tribunais, 2026; e SANTI, Eurico Marcos Diniz de. Chamar a Emenda 132 de reforma tributária é um equívoco. JOTA, 2026.

direto e cidadania fiscal plena, rumo ao efetivo desenvolvimento econômico e social do Brasil, que também é direito do povo brasileiro.

Haverá aumento da carga tributária com o advento da CBS/IBS? Não. Haverá, pela primeira vez, um povo que sabe quanto paga, a quem paga e a quem cobrar.

Eurico Marcos Diniz de Santi

Advogado, Parecerista, Consultor, Mestre, Doutor (PhD), Professor FGV, Prêmio Jabuti, Fundador do CCiF e do NEF/FGV, e co-autor intelectual da PEC45 (Emenda Constitucional 132): Reforma Tributária do Brasil.

Texto inédito, em construção e sob revisão dos pares. Não circular