IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO SETOR DE SERVIÇOS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA CARGA TRIBUTÁRIA E DAS LIMITAÇÕES AO CREDITAMENTO DO IBS E DA CBS EM RELAÇÃO AO COMÉRCIO VAREJISTA

Lucas Borges Cirone[1]
Vitória Antônia Beirigo Queiroz[2]
Andréa Queiroz Fabri[3]

RESUMO

O presente trabalho analisa os impactos jurídicos, tributários e econômicos da Emenda Constitucional n.º 132/2023 e da Lei Complementar n.º 214/2025 sobre as empresas prestadoras de serviços terceirizados intensivos em mão de obra, em comparativo com o comércio varejista de mercadorias. Por meio de uma abordagem dogmática e metodológica comparativa, o estudo examina a transição do sistema tributário anterior — marcado pela cumulatividade do ISSQN e pelas restrições ao creditamento de PIS e COFINS sobre a folha de salários — para o novo modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, composto pelo IBS e pela CBS. A investigação demonstra que, embora o IVA dual introduza a não cumulatividade ampla e o crédito financeiro, as empresas prestadoras de serviços de limpeza, conservação e apoio administrativo enfrentam uma restrição estrutural decorrente da impossibilidade de creditamento sobre os gastos com pessoal (força de trabalho), fator que restringe a compensação de tributos e pressiona a carga tributária efetiva e as margens operacionais. Em contrapartida, o comércio varejista, fundamentado na centralidade do Custo das Mercadorias Vendidas (CMV) e nas compras recorrentes de estoques tributados, recupera de forma ampla os tributos das etapas anteriores. Conclui-se que as assimetrias setoriais não decorrem de discriminação legal, mas da própria interação entre a estrutura do IVA e a composição dos custos produtivos, exigindo a releitura de óbices normativos, como o condicionamento do crédito ao efetivo pagamento pelo fornecedor e as regras de estorno por perdas, de modo a resguardar o princípio da neutralidade tributária e a isonomia econômica.

Palavras-chave: Reforma Tributária. Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Setor de Serviços. Comércio Varejista. Não Cumulatividade.

ABSTRACT

THE IMPACTS OF TAX REFORM ON THE SERVICE SECTOR: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE TAX BURDEN AND LIMITATIONS ON IBS AND CBS CREDITS IN RELATION TO RETAIL TRADE

This study analyzes the legal, tax, and economic impacts of Constitutional Amendment No. 132/2023 and Complementary Law No. 214/2025 on outsourced labor-intensive service provider companies, compared to retail trade enterprises. Through a dogmatic and comparative methodological approach, the research examines the transition from the former tax system—characterized by the cumulativity of ISSQN and restrictions on crediting PIS and COFINS on payroll—to the new dual Value Added Tax (VAT) model, composed of IBS and

[1] Acadêmico do 10º período do Curso de Direito lucasborgescirone@gmail.com
[2] Acadêmico do 10º período do Curso de Direito beirigobe16@gmail.com
[3] Professora orientadora. Doutora em Direito andrea.fabri@uniube.br

CBS. The investigation demonstrates that although the dual VAT introduces broad non-cumulativity and financial credit, service providers in cleaning, maintenance, and administrative support face a structural constraint arising from the impossibility of crediting labor expenses, a factor that limits tax compensation and puts pressure on the effective tax burden and operating margins. In contrast, retail trade, grounded in the centrality of the Cost of Goods Sold (COGS) and recurring purchases of taxed inventory, broadly recovers taxes from previous stages. It is concluded that sectoral asymmetries do not stem from legal discrimination, but from the interaction between the VAT structure and the composition of productive costs, requiring a reinterpretation of normative barriers—such as conditioning credit on actual payment by the supplier and reversal rules for losses—to safeguard the principle of tax neutrality and economic equality.

Keywords: Tax Reform. Goods and Services Tax (IBS). Contribution on Goods and Services (CBS). Service Sector. Retail Trade. Non-Cumulativity.

1. INTRODUÇÃO

O sistema tributário brasileiro, historicamente caracterizado pela complexidade normativa, pela multiplicidade de tributos incidentes sobre o consumo e pelas limitações ao aproveitamento de créditos tributários, passou por uma significativa reestruturação com a promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023. A Reforma Tributária do Consumo foi concebida com o propósito de simplificar a tributação de bens e serviços, reduzir distorções econômicas e estabelecer um modelo de incidência tributária mais uniforme, mediante a substituição gradual dos tributos atualmente incidentes sobre o consumo.

Para além da reorganização das competências tributárias, a reforma introduziu importantes diretrizes constitucionais. O art. 145, § 3º, da Constituição Federal passou a estabelecer expressamente os princípios da simplicidade, transparência, justiça tributária, cooperação e defesa do meio ambiente. Destaca-se, ainda, o princípio da neutralidade tributária, previsto no art. 156-A, § 1º, da Constituição Federal e disciplinado pelo art. 2º da Lei Complementar nº 214/2025, segundo o qual a tributação deve evitar distorções nas decisões de consumo e de organização da atividade econômica, observadas as exceções constitucional e legalmente previstas.

No sistema tributário anterior à reforma, o aproveitamento de créditos apresenta diferenças conforme o tributo e o regime de apuração adotado. O PIS e a Cofins possuem duas sistemáticas de apuração: a cumulativa, que não permite, como regra geral, o aproveitamento de créditos, e a não cumulativa, que admite o creditamento de maneira restrita e específica na legislação. O ICMS, por sua vez, submete-se à sistemática de não cumulatividade, com possibilidades de creditamento delimitadas pela legislação complementar nacional e pelas normas estaduais pertinentes, enquanto o ISS possui natureza cumulativa, não permitindo a apropriação de créditos relativos às etapas anteriores.

Com a reforma, instituiu-se o modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), fundamentado em uma sistemática de não cumulatividade ampla. Esse mecanismo busca impedir a acumulação de tributos ao longo da cadeia econômica, mediante o aproveitamento de créditos relativos às aquisições tributadas, observadas as condições e limitações legais. Contudo, embora a não cumulatividade constitua importante instrumento de concretização da neutralidade tributária, sua aplicação não pressupõe a manutenção da carga tributária anteriormente suportada por cada atividade econômica.

Essa questão assume especial relevância diante da perspectiva de alteração das alíquotas nominais incidentes sobre o setor de serviços. Atualmente, o ISS possui alíquotas que, como regra geral, variam entre 2% e 5%, conforme a Lei Complementar nº 116/2003. Com a reforma, será progressivamente substituído pelo IBS, para o qual o Comitê Gestor do IBS adotou a estimativa metodológica de 18,7% em suas projeções, sem caráter definitivo (CGIBS, 2026). Embora essa diferença nominal não represente, isoladamente, aumento proporcional da carga tributária efetiva, especialmente diante da necessidade de considerar também a substituição do PIS e da Cofins pela CBS, evidencia a relevância de investigar os efeitos da nova sistemática.

Além das alterações nas alíquotas, as diferenças estruturais entre serviços e comércio varejista poderão influenciar a apuração dos novos tributos. Enquanto determinadas atividades prestadoras de serviços concentram seus custos na mão de obra, que não gera créditos de IBS e CBS, o comércio varejista caracteriza-se pela aquisição recorrente de mercadorias destinadas à revenda, potencialmente geradoras de créditos. Essa distinção poderá produzir efeitos distintos sobre a carga tributária efetiva dos contribuintes, sem representar, necessariamente, violação ao princípio da neutralidade.

Considerando a diversidade de atividades compreendidas nesses setores, a presente investigação concentra-se na prestação de serviços terceirizados intensivos em mão de obra, especialmente aqueles relacionados à limpeza, conservação e apoio operacional e administrativo, em comparação às atividades do comércio varejista de mercadorias sujeitas às regras gerais de tributação. A seleção desses segmentos fundamenta-se nas particularidades de suas estruturas operacionais e na composição dos custos, que poderão influenciar os efeitos econômicos da nova sistemática de creditamento. Para assegurar maior precisão à análise comparativa, o estudo considera empresas submetidas ao regime regular do IBS e da CBS, sem pretender generalizar os resultados à totalidade dos setores econômicos examinados.

A partir dessa delimitação, o presente estudo busca responder à seguinte problemática: quais serão os impactos jurídico-tributários e econômicos da instituição do IBS e da CBS sobre as empresas prestadoras de serviços terceirizados intensivos em mão de obra, em comparação às empresas do comércio varejista, considerando as alterações na carga tributária efetiva, as diferenças estruturais no aproveitamento de créditos e os fundamentos do princípio da neutralidade tributária?

O objetivo consiste em analisar comparativamente a tributação dos setores antes e após a reforma, examinando as alterações das alíquotas, as possibilidades e limitações ao creditamento e seus potenciais reflexos sobre a carga tributária efetiva. Busca-se, ainda, investigar se as diferenças identificadas decorrem do próprio funcionamento do IVA dual ou de disposições normativas capazes de provocar distorções nas decisões econômicas dos contribuintes. Para tanto, adota-se uma abordagem jurídico-dogmática, fundamentada na análise da legislação constitucional e infraconstitucional, dos atos regulamentares pertinentes e da doutrina específica, o enquadramento do presente trabalho no grupo de pesquisa do CNPQ.

Acesso à Justiça: prevenção, negociação e resolução de conflitos, na linha de acesso à Justiça e métodos adequados de prevenção e resolução de conflitos, desenho de sistemas e tecnologias, ponto que a atribuição, pela reforma atual, pode suscitar divergência interpretativa, o que enseja a atenção dos organismos oficiais para sua harmonização e aplicação.

2. A TRIBUTAÇÃO DOS SETORES DE SERVIÇOS E COMÉRCIO VAREJISTA NO SISTEMA TRIBUTÁRIO ATUAL (ANTES DA REFORMA)

O sistema tributário nacional caracteriza-se pela repartição de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Essa estrutura distribui entre os entes federativos o poder de instituir tributos que, embora juridicamente distintos, incidem sobre manifestações econômicas ligadas à circulação e ao consumo de bens e serviços.

À União coube instituir, além de impostos federais, as contribuições destinadas ao financiamento da seguridade social, com destaque para o PIS e a COFINS. Aos Estados e ao Distrito Federal foi atribuído o ICMS, incidente sobre a circulação de mercadorias e sobre prestações específicas de serviços de transporte e de comunicação. Por sua vez, aos Municípios e ao Distrito Federal reservou-se o ISS, voltado aos serviços definidos em lei complementar.

2.1 A TRIBUTAÇÃO DO SETOR DE SERVIÇOS

Na repartição constitucional de competências, a tributação sobre o faturamento e a receita das empresas prestadoras de serviços estruturou-se em um modelo dual. De um lado, há a incidência municipal e distrital do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); de outro, a cobrança federal das contribuições sociais, representadas pelo Programa de Integração Social (PIS) e pela Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

No âmbito local, a Constituição Federal (art. 156, inciso III, e art. 147) atribuiu aos Municípios e ao Distrito Federal a competência para instituir o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) sobre os serviços que não estejam sujeitos ao ICMS, desde que previstos em lei complementar nacional, papel exercido pela Lei Complementar nº 116/2003. No recorte específico dos serviços terceirizados intensivos em mão de obra, essas atividades encontram-se expressamente catalogadas na lista anexa ao referido diploma complementar, destacando-se os serviços de limpeza, manutenção e conservação de imóveis (subitem 7.10) e as atividades de apoio técnico, administrativo, operacional e de cessão de mão de obra (compreendidas no item 17, notadamente nos subitens 17.01, 17.02 e 17.05).

Essa delimitação gerou intensos debates jurídicos sobre a fronteira entre as obrigações de dar (ligadas à circulação de mercadorias e ao ICMS) e as obrigações de fazer (típicas da prestação de serviços e do ISSQN), provocando frequentes conflitos de competência entre Estados e Municípios, sobretudo em operações mistas. A Fim de pacificar as questões de conflito de competência, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário nº 784.439/DF (Tema 296 da Repercussão Geral), negou o provimento fixando a seguinte tese: "É taxativa a lista de serviços sujeitos ao ISS a que se refere o art. 156, III, da Constituição Federal, admitindo-se, contudo, a incidência do tributo sobre as atividades inerentes aos serviços elencados em lei em razão da interpretação extensiva"

Quanto à forma de apuração, o ISSQN consolidou-se como um imposto estritamente cumulativo. Tendo como base de cálculo o preço dos serviços (o seu “valor bruto”), consoante art. 7º da LC nº 116/2003. No tocante às alíquotas será fixa ou proporcional, de acordo com as características do sujeito passivo. A tributação fixa, refere-se a um único valor pago periodicamente pelos profissionais liberais que executam serviços pessoais. Doutra banda, a tributação proporciona está adstrita á uma aplicação de uma alíquota sobre o movimento econômico das empresas que prestam serviços, com alíquotas nominais que variam entre o

mínimo de 2% (art. 8º- A) e o máximo de 5% (art. 8º, inciso II, ambos do mesmo diploma legal).

Nas contratações de serviços de limpezas, manutenção e conservação e apoio operacional, essa base cálculo abrange em sua integralidade o valor faturado pela empresa terceirizada, incluindo o repasse dos custos das folhas de salários, benefícios e encargos sociais e insumos aplicados, não admitindo o abatimento de tributos suportados nas etapas anteriores. Embora o modelo do ISSQN buscasse compensar a ausência de creditamento mediante alíquotas nominais reduzidas, sua natureza cumulativa produzia um expressivo efeito cascata nas relações interempresariais (B2B). Como a limpeza, a conservação e o apoio administrativo constituem atividades tipicamente intermediárias, contratadas por outras pessoas jurídicas para suporte às suas operações, o ISSQN recolhido pela prestadora tornava-se um custo tributário irrecuperável na cadeia econômica, onerando diretamente a terceirização.

Paralelamente à tributação municipal, a receita bruta das prestadoras de serviços sujeita-se, na esfera federal, à incidência do PIS e da COFINS (art. 195, inciso I, alínea "b", da CF/1988). Tendo como fato gerador a receita ou faturamento. Para as empresas optantes pelo Lucro Presumido bem como para determinadas receitas e atividades expressamente listadas no art. 10 da Lei nº 10.833/2003, aplica - se o regime cumulativo, disciplinado pela Lei nº 9.718/1998. Nesse modelo, o PIS e a COFINS incidiam à alíquota conjunta de 3,65% (0,65% de PIS e 3% de COFINS) sobre a receita bruta, sem direito ao desconto de créditos sobre custos, despesas ou encargos. Somada ao ISSQN municipal (de 2% a 5%), a alíquota nominal sobre o faturamento no regime cumulativo situava-se entre 5,65% e 8,65%.

Por outro lado, as prestadoras de serviços tributadas pelo Lucro Real submetiam-se, em regra, ao regime não cumulativo do PIS e da COFINS, instituído pelas Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003. Nessa modalidade, a alíquota nominal conjunta subia para 9,25% (1,65% de PIS e 7,6% de COFINS). Esse projeto normativo produziu uma irregularidade estrutural para os segmentos de limpeza, conservação e serviços administrativos e operacionais. Embora o art. 3º, inciso II, das Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003 autoriza de maneira expressa o desconto de créditos sobre bens e serviços utilizados como insumos, o § 2º, inciso I, do mesmo dispositivo vedou expressamente o creditamento sobre os valores de mão de obra pagos a pessoas físicas.

Nesses setores de terceirização, a estrutura de custos concentra-se de maneira preponderante na folha salarial e nos encargos trabalhistas e previdenciários, ao passo que os insumos materiais passíveis de creditamento, tais como produtos químicos de limpeza,

fardamentos e equipamentos de proteção individual (EPIs) representando uma fração reduzida dos gastos totais. Diante da lacuna nas acerca da conceituação de insumos para o direito de creditamento do PIS e da COFINS foi julgado no Superior Tribunal de Justiça (STJ), através do Recurso Especial nº 1.221.170/PR (Temas Repetitivos nº 779 e 780), sendo fixado que o conceito de insumo deverá ser apurado de acordo com critérios e grande relevância, em outras palavras a imprescindibilidade de determinado item / serviços para o funcionamento da atividade econômica.

Ademais, no modelo pré-reforma tributária é agravado pela sobreposição de bases de cálculo entre os tributos municipais e federais, uma vez que o valor do ISS integrava historicamente a receita bruta tributada pelo PIS e pela COFINS controvérsia que somente teve seu mérito definido pelo Plenário do STF em outubro de 2026, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 592.616/RS (Tema n.º 118 de Repercussão Geral), sendo reconhecida a inconstitucionalidade da inclusão do imposto municipal (ISSQN) na base de cálculo sobre o PIS e a COFINS. Por essa razão, o segmento de serviços terceirizados intensivos em mão de obra opera sob um equilíbrio precário no sistema tributário pré-reforma tributária: como a elevação da alíquota de PIS e COFINS de 3,65% para 9,25% no Lucro Real não encontra lastro proporcional em créditos dedutíveis sobre seu principal fator produtivo (o trabalho humano), grande parte das empresas do setor busca manter-se no regime cumulativo, seja lucro real/ presumido, para conter a carga tributária efetiva.

2.2 A TRIBUTAÇÃO SOBRE O COMÉRCIO VAREJISTA

Em contrapartida à estrutura aplicável aos prestadores de serviços, tributação incidente sobre circulação de bens e o faturamento das empresas do comércio varejista caracterizados pela obrigação de dar, ocorrendo a transmissão de direitos (posse ou propriedade) ou em outras palavras, os ” atos ou negócios jurídicos , realizados entre pessoas, que possuem a aptidão de ultimar as consequências específicas à circulação de mercadorias” BORGES (1999, p.203-204) sendo de competência Estadual e Distrital para a sua Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), conjugada à exigência federal do PIS e da COFINS. No texto normativo da CF/88 em seu Art. 155, II da carta magna atribuiu aos Estados e o Distrito Federal a competência para instituir o ICMS, cujas normas gerais foram disciplinadas pela Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir).

Diferentemente do ISSQN municipal, concebido sob uma lógica cumulativa, o ICMS nasceu constitucionalmente vinculado ao princípio da não cumulatividade (art. 155, § 2º,

inciso I, da CF/1988). Sendo por meio deste regulamentado pelos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 87/1996, assegurou-se ao comerciante o direito de compensar o imposto devido em cada operação de saída de mercadoria com o montante cobrado nas etapas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado.

Essa sistemática se comunicava de maneira direta com a estrutura econômica do setor comercial. Enquanto as empresas prestadoras de serviços concentram parcela expressiva de seus gastos na remuneração de mão de obra, a composição de custos do comércio varejista é predominantemente formada pelo Custo das Mercadorias Vendidas (CMV). Uma vez que a compra recorrente de estoques para revenda cria o núcleo da operação varejista e absorve a maior parcela de seus gastos, a apropriação de créditos tributários na entrada de mercadorias assumiu papel determinante na redução da carga tributária efetiva incidente sobre a etapa final de comercialização.

Paralelamente ao ICMS, a receita bruta auferida pelo varejo também se submetia, no plano federal, à incidência do PIS e da COFINS (art. 195, inciso I, alínea "b", da CF/1988). Para os varejistas optantes pelo Simples Nacional (Lei Complementar nº 123/2006), o recolhimento ocorria de maneira unificada e sem apropriação de créditos pelas entradas, ao passo que as empresas tributadas pelo Lucro Presumido se sujeitam ao regime cumulativo da Lei nº 9.718/1998, mediante alíquota conjunta de 3,65% (0,65% de PIS e 3% de COFINS), igualmente sem direito a abatimentos.

Noutro lado, as empresas varejistas submetidas ao regime do Lucro Real enquadravam-se, como regra, na sistemática não cumulativa do PIS e da COFINS, regida pelas Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003, sob a alíquota nominal conjunta de 9,25% (1,65% de PIS e 7,6% de COFINS). Nesse ponto reside a principal distinção estrutural em face do setor de serviços: o art. 3º, inciso I, de ambos os diplomas legais autorizou expressamente o desconto de créditos calculados sobre os bens adquiridos para revenda, além de permitir o creditamento sobre despesas operacionais específicas vinculadas à atividade comercial, tais como energia elétrica, aluguéis de prédios utilizados nas atividades da empresa e despesas de frete e armazenagem na operação de venda (art. 3º, incisos III, IV e IX, da Lei nº 10.833/2003).

Devido à expressiva representatividade das mercadorias adquiridas para revenda na estrutura de custos do varejo, a sujeição à alíquota conjunta de 9,25% no regime não cumulativo era acaba sendo amortecida pelo volume de créditos gerados na formação dos estoques. Neste sentido, imposto e as contribuições incidem de maneira mais próxima a margem de comercialização agregada pelo varejista, evitando o aumento da carga tributária

que a vedação de créditos sobre a mão de obra provocava nas empresas de serviços tributadas pelo Lucro Real.

Contudo, a não cumulatividade aplicável ao comércio varejista no sistema no sistema pré-reforma tributária apresenta limitações normativas relevantes que impedem o aproveitamento integral dos tributos suportados na cadeia. No âmbito do ICMS, a legislação complementar adotou predominantemente o modelo de crédito físico, restringindo o abatimento aos bens que integrassem fisicamente a mercadoria ou fossem destinados à revenda, enquanto o direito ao crédito sobre bens destinados ao uso e consumo do próprio estabelecimento foi sucessivamente postergado pelo art. 33, inciso I, da Lei Complementar nº 87/1996.

Ademais, a ampla utilização do regime de Substituição tributária "para frente "(ICMS – ST) amparado pelo art. 150, § 7º, da Constituição Federal, deslocou a arrecadação de inúmeros segmentos varejistas para a indústria ou para o importador, mediante aplicação de margens de valor agregado presumidas. Nessa sistemática o varejista recebe a mercadoria com o imposto já retido antecipadamente, ficando impedido de apropriar créditos na entrada e sem destaque de débitos na saída ao consumidor final, ocasionando frequentemente uma distorção na apuração quando a venda efetiva ocorria por valor distinto da base presumida exigindo-se ao substituto tributário procedimentos complexos para tais restituições.

Na esfera federal, o creditamento do PIS e da COFINS também sofria importantes restrições no varejo em razão dos regimes de tributação concentrada (monofásica) e de substituição tributária, aplicáveis a cadeias expressivas como combustíveis, produtos farmacêuticos, de perfumaria e higiene pessoal, autopeças e bebidas frias. Conforme disposto no art. 3º, inciso I, alíneas "a" e "b", das Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003, embora a receita de revenda desses itens no varejo fosse beneficiada com alíquota zero ou exclusão da base de cálculo, vedava-se a apropriação de créditos na aquisição dessas mercadorias. Somando-se a isso as controvérsias sobre a impossibilidade de tomada de créditos sobre parcelas como o ICMS-ST embutido no custo de aquisição e sobre despesas comerciais e financeiras não listadas taxativamente na lei (como taxas de intermediação de meios de pagamento e gastos com publicidade).

Verifica-se, portanto, que o comércio varejista dispunha, no sistema tributário anterior, de uma base estrutural de creditamento significativamente mais ampla que a do setor de serviços, amparada na centralidade da aquisição de mercadorias para revenda. Entretanto, a coexistência de regimes cumulativos, substituições tributárias, incidências monofásicas e

vedações ao crédito financeiro gerava um sistema fragmentado, no qual a carga tributária efetiva variava conforme a diversidade de produtos comercializados e o porte da empresa.

2.3 COMPARAÇÃO ENTRE TRIBUTAÇÃO DE SERVIÇOS E DO COMÉRCIO VAREJISTA PRÉ- REFORMA

Em confronto entre os modelos de tributação aplicáveis aos prestadores de serviços e ao comércio varejista em um sistema pré - reforma Tributária evidência que as assimetrias de carga tributária efetiva decorriam da interação entre natureza jurídica dos tributos incidentes e a composição de custos de cada atividade econômica. Para que essa análise comparativa preserve o rigor metodológico, é indispensável confrontar contribuintes submetidos a regimes tributários equivalentes, especificamente o Lucro Presumido e o Lucro Real (cumulativo e não cumulativo), cuja adoção, cuja adoção, como observa Sabbag (2024, p. 1195-1198), decorre de opção estratégica de planejamento ou de imposição legal conforme o porte e a atividade empresarial. O regime do Simples Nacional (Lei Complementar nº 123/2006) deve ser mantido fora do recorte principal de comparabilidade, pois, consoante explicam Paulsen (2022, p. 201, 615-618), Sabbag (2024, p. 1195-1210) e Mazza (2026, p. 712-718), sua sistemática de recolhimento mensal unificado em alíquotas progressivas sobre a receita bruta, somada à vedação geral à apropriação e transferência de créditos prevista em seu art. 23, obedece a um desígnio constitucional extrafiscal de tratamento diferenciado e favorecido às micro e pequenas empresas (art. 146, III, d, da CF/1988), o que mascararia os efeitos próprios da cumulatividade e da não cumulatividade analisados por Moreira (2020, p. 502-512).

Delimitado o exame aos contribuintes sujeitos aos regimes gerais de apuração, observa-se uma divergência estrutural já na repartição da tributação típica sobre o consumo anterior à reforma. Conforme sistematizam Barcellos e Lopes (2025) e Moreira (2020, p. 109-111), enquanto o setor de serviços terceirizados submetia-se à conjugação do ISSQN municipal imposto de cumulatividade integral desprovido de qualquer mecanismo de creditamento com o PIS e a COFINS federais (dotados de não cumulatividade meramente *lato sensu*, vinculada à receita e não à circulação plurifásica), o comércio varejista sujeitava-se ao ICMS estadual , constitucionalmente regido pela não cumulatividade *stricto sensu* (art. 155, § 2º, I, da CF/1988) em conjunto com as mesmas contribuições sociais.

Essa diferenciação normativa projeta efeitos opostos quando confrontada com o custo característico de cada setor, fenômeno que Amaro (2019) relaciona à repercussão das figuras do direito do trabalho (salários e encargos) e do direito comercial (operações mercantis) na estruturação das obrigações tributárias. Nas empresas de limpeza, conservação e apoio

administrativo e operacional, como destaca Moreira (2020, p. 486-487, 523), o ciclo produtivo é curto e os custos concentram-se de forma preponderante na remuneração de mão de obra, salários, benefícios e encargos trabalhistas e previdenciários, residualmente, na contratação de serviços especializados e na aquisição de insumos materiais de baixo valor relativo, como produtos de asseio, uniformes e equipamentos de proteção individual (EPIs). No comércio varejista, em sentido inverso, o núcleo dos gastos reside na aquisição recorrente de mercadorias destinadas à revenda, que compõem o Custo das Mercadorias Vendidas (CMV), conforme aponta Moreira (2020, p. 450). A partir dessa estrutura de encargos financeiros, o aproveitamento dos créditos tributários comporta-se de maneira distinta conforme o regime de apuração adotado.

No regime cumulativo (lucro presumido / lucro real), ambos os setores, tanto setor de comércio varejista quanto o setor de serviços, sofrem a vedação ao desconto de créditos de PIS e COFINS sob a alíquota conjunta de 3,65% sobre o faturamento (receita bruta). Todavia, mesmo nesse cenário o varejista preserva a não cumulatividade estadual do ICMS sobre seu estoque regular, ao passo que o prestador de serviços terceirizados suporta a incidência cumulativa integral do ISSQN (de 2% a 5%) sobre o valor bruto do contrato, cuja a base de cálculo abrange o próprio repasse da folha salarial e dos encargos sociais.

Quando a comparação se desloca para os contribuintes submetidos ao regime não cumulativo do Lucro Real (alíquota conjunta de 9,25%, sendo 1,65% de PIS e 7,6% de COFINS), a distinção quanto aos créditos disponíveis e aos entraves de cada atividade torna-se ainda mais cristalina, revelando a quebra de isonomia e o desequilíbrio concorrencial criticados por Moreira (2020, p. 441, 486-488).

No segmento de serviços terceirizados intensivos em mão de obra, os créditos atuais dependem do regime de apuração e da natureza das aquisições, mas esbarram no fato de que a parcela mais expressiva de sua estrutura de custos permanece destituída de crédito de tributos sobre o consumo. Conforme lecionam Paulsen (2022, p. 582-586), Sabbag (2024, p. 1175-1182) e Moreira (2020, p. 486-488), a vedação legal expressa ao creditamento de PIS e COFINS sobre os valores pagos a título de mão de obra a pessoas físicas (art. 3º, § 2º, inciso I, das Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003), validada pelo STF sob o fundamento de que os salários não sofrem incidência anterior dessas contribuições, somada à reduzida representatividade dos insumos físicos e dos créditos específicos de fardamento, vale-transporte e vale-refeição (art. 3º, X) na limpeza e conservação, faz com que a elevação da alíquota federal de 3,65% para 9,25% não encontre compensação proporcional nas entradas, chegando a duplicar o ônus fiscal do prestador. Agrava esse quadro o efeito cascata nas

contratações interempresariais (B2B): consoante destacam Carrazza (2012, p. 466-467) e Barcellos e Lopes (2025, p. 5-7), além de o ISSQN incidir de forma cumulativa sobre a prestação intermediária e induzir à verticalização artificial, as empresas contratantes (tomadoras) de serviços de limpeza, conservação e apoio administrativo sofrem severas restrições fazendárias para descontar créditos de PIS e COFINS sobre essas faturas, diante da exigência de comprovação estrita de essencialidade ou relevância na atividade-fim fixada no Tema Repetitivo nº 779 do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.221.170/PR), analisado por Moreira (2020, p. 467-472), Paulsen (2022, p. 584-586) e Sabbag (2024, p. 1178-1182).

No segmento do comércio varejista sujeito às regras gerais, por sua vez, os créditos atuais dependem do regime tributário das mercadorias comercializadas e das normas estaduais e federais aplicáveis, mas contam com um lastro amplo no principal gasto da atividade. Como apontam Moreira (2020, p. 357, 450) e Paulsen (2022, p. 534-538), visto que a aquisição regular de mercadorias para revenda gera crédito tanto de ICMS (arts. 19 e 20 da LC nº 87/1996) quanto de PIS e COFINS no regime não cumulativo (art. 3º, inciso I, das Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003), somando-se aos créditos federais sobre energia elétrica, aluguéis prediais e fretes na operação de venda (art. 3º, III, IV e IX), o débito calculado pela alíquota nominal nas saídas é substancialmente amortecido pelas entradas, fazendo com que a tributação efetiva recaia prioritariamente sobre a margem agregada. A principal questão enfrentada pelo varejo regular não reside na ausência de crédito sobre seu objeto principal, mas na amplitude e nas restrições normativas e jurisprudenciais impostas aos demais gastos operacionais. Conforme criticam Moreira (2020, p. 90, 264, 358, 371, 381) e Carrazza (2012, p. 467, 471-473), o transplante acrítico da teoria do crédito físico gerou uma cumulatividade residual no ICMS dos comerciantes, exemplificada pela negativa jurisprudencial de crédito sobre energia elétrica consumida pelo comércio (REsp 1.117.139/RJ) e sobre embalagens, pelo fracionamento em 48 meses do ativo permanente (art. 20, § 5º, da LC nº 87/1996) e pela postergação histórica do direito ao crédito sobre bens de uso e consumo do estabelecimento até 2033 (art. 33, inciso I, da LC nº 87/1996, na redação da LC nº 171/2019, validada pelo STF no Tema 346, conforme registra Paulsen (2022, p. 536-538), além da impossibilidade de descontar créditos de PIS e COFINS sobre despesas comerciais, financeiras e administrativas não elencadas taxativamente na legislação federal.

Em consonância com o diagnóstico de Moreira (2020, p. 519-523), Paulsen (2022) e Barcellos e Lopes (2025), o sistema tributário nacional Pré-Reforma impunha entraves de naturezas opostas aos dois setores quando analisados sob regimes equivalentes: enquanto as prestadoras de serviços terceirizados enfrentavam uma barreira estrutural de ausência de

créditos sobre seu principal fator de produção (a força de trabalho) combinada à cumulatividade pura do ISSQN, o comércio varejista lidava com a retenção e a fragmentação normativa de créditos que, em tese, deveriam decorrer naturalmente de sua operação mercantil. É sobre essa base assimétrica que se projetam as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei Complementar nº 214/2025, orientadas pela não cumulatividade plena e pela neutralidade (art. 2º da LC nº 214/2025, destacado por Mazza, 2026), sendo objeto abordado no capítulo seguinte.

3. O NOVO MODELO DE TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO: IBS, CBS E NÃO CUMULATIVIDADE

A transformação jurídica introduzida pela Reforma Tributária não se limita à substituição dos tributos anteriormente incidentes sobre o consumo, mas alcança a própria estrutura de incidência e apuração das obrigações tributárias. A Lei Complementar nº 214/2025 estabelece, em seu art. 4º, a incidência do IBS e da CBS sobre operações onerosas com bens ou serviços, submetendo atividades anteriormente sujeitas a diferentes disciplinas tributárias a um conjunto de regras comuns, conforme previsto no art. 149-B da Constituição Federal.

Essa transformação normativa exige o exame dos fundamentos constitucionais dos novos tributos e dos mecanismos estabelecidos para sua aplicabilidade, especialmente quanto à extensão do direito ao crédito, às condições legais para sua apropriação e à compatibilidade dessas disposições com o princípio da neutralidade tributária. A análise desses elementos permitirá compreender os fundamentos jurídicos necessários à posterior investigação dos impactos da reforma sobre os setores de serviços e comércio varejista.

3.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO IBS E DA CBS

A Emenda Constitucional nº 132/2023 estabeleceu um regime de transição para a substituição dos tributos incidentes sobre o consumo, preservando temporariamente a coexistência dos sistemas anterior e posterior à reforma. Conforme os arts. 124 a 130 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a implementação iniciou-se em 2026, com a fase de testes do IBS e da CBS. A partir de 2027, a CBS substituirá o PIS e a COFINS, enquanto a substituição progressiva do ICMS e do ISS pelo IBS ocorrerá entre 2029 e 2032, culminando na implementação integral do novo modelo em 2033. Essa transição busca

permitir a adaptação dos contribuintes e das administrações tributárias, além de viabilizar os ajustes necessários à preservação da arrecadação dos entes federativos.

No âmbito constitucional, o art. 149-B determina que o IBS e a CBS observam regras comuns quanto aos fatos geradores, bases de cálculo, imunidades, regimes tributários e sistemática de creditamento. Por sua vez, o art. 156-A, §1º, incisos I, IV, V e VI, estabelece uma base ampla de incidência sobre bens materiais e imateriais, direitos e serviços, com legislação uniforme em todo o território nacional, ressalvada a competência dos entes federativos para fixação de suas próprias alíquotas. Essa estrutura busca superar a fragmentação do sistema anterior, no qual as operações com mercadorias e as prestações de serviços estavam submetidas a disciplinas tributárias distintas.

Outra característica constitucional relevante é a tributação no destino, prevista no art. 156-A, § 1º, VII, segundo o qual o IBS será cobrado mediante o somatório das alíquotas do Estado e do Município de destino da operação. Essa sistemática procura reduzir a influência da tributação sobre as decisões de localização empresarial e limitar a concorrência fiscal entre os entes federativos. Sua aplicação foi disciplinada pelo art. 11 da LC nº 214/2025 e detalhada pela Resolução CGIBS nº 6/2026 e pelo Decreto nº 12.955/2026, que estabelecem critérios para a determinação do local das operações tributadas.

Entretanto, a neutralidade econômica não se confunde com a preservação da arrecadação global. Enquanto a primeira busca evitar que a tributação distorça as decisões de consumo e organização das atividades econômicas, a segunda se relaciona aos mecanismos de fixação das alíquotas de referência destinados a preservar os níveis de arrecadação durante a transição. Ao examinar o art. 130 do ADCT, Rocha (2026, p. 473-474) identifica um mecanismo constitucional de controle da carga tributária global, distinguindo-o da questão relativa à distribuição dos encargos entre os contribuintes. Essa diferenciação demonstra que a preservação da arrecadação total não assegura, necessariamente, a manutenção da carga tributária individual ou setorial.

Nesse contexto, a Constituição estabeleceu a não cumulatividade como característica essencial do IBS, conforme o art. 156-A, § 1º, VIII, assegurando a compensação do imposto devido com os valores cobrados nas operações anteriores, ressalvadas as exceções constitucionalmente previstas. Essa sistemática também se aplica à CBS, por força dos arts. 149-B, IV, e 195, § 16. Ao examinarem a relação entre não cumulatividade e neutralidade, Schoueri e Galdino (2025, p. 757) esclarecem que “a carga tributária do tributo sobre o valor adicionado é sempre a mesma independentemente do número de etapas de produção e circulação do produto até o seu consumo final”. Tal compreensão evidencia a finalidade

constitucional de impedir que a tributação se acumule ao longo da cadeia econômica, independentemente de sua extensão. Assim, a não cumulatividade constitui um dos principais instrumentos de concretização da neutralidade tributária no modelo constitucional do IBS e da CBS. Contudo, sua efetividade depende da disciplina legal e regulamentar do direito ao crédito, especialmente quanto às condições de apropriação e às hipóteses de restrição, aspectos que serão examinados nos subtópicos seguintes.

3.2. A NÃO CUMULATIVIDADE AMPLA E OS LIMITES À EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO CRÉDITO

A não cumulatividade do IBS e da CBS concretiza-se mediante a sistemática de crédito financeiro, pela qual o contribuinte sujeito ao regime regular poderá compensar os tributos devidos em suas operações com os valores incidentes sobre aquisições anteriores. Diferentemente do modelo de crédito físico, vinculado à incorporação dos insumos ao produto final, o crédito financeiro permite o aproveitamento dos tributos incidentes sobre aquisições relacionadas à atividade econômica, observadas as exceções legais. Sua finalidade consiste em evitar a acumulação da tributação nas sucessivas etapas de produção e comercialização.

Ao examinar o direito ao crédito no IVA europeu, Moreira (2020, p. 80-82) destaca que a interpretação ampliativa da neutralidade permite o aproveitamento dos tributos incidentes sobre aquisições direta ou indiretamente relacionadas à atividade empresarial. O autor diferencia o teste do consumo, que exige vinculação direta entre a aquisição e a operação tributada, do teste econômico, que considera os custos gerais necessários ao desenvolvimento da atividade. Embora a experiência europeia não possa ser integralmente transposta ao ordenamento brasileiro, essa compreensão oferece importante fundamento teórico para a extensão do direito ao crédito estabelecida pela reforma.

No âmbito infraconstitucional, o art. 47 da LC nº 214/2025 assegura ao contribuinte sujeito ao regime regular a apropriação de créditos de IBS e CBS, condicionada, como regra geral, à extinção dos débitos tributários relativos às operações de aquisição, por uma das modalidades previstas no art. 27. O dispositivo também exige a comprovação da operação mediante documento fiscal eletrônico idôneo e determina a apropriação segregada dos créditos, vedando a compensação de valores de IBS com débitos de CBS e vice-versa. Entretanto, o art. 48 dispensa transitoriamente a exigência de extinção dos débitos enquanto não houver sido implementada nenhuma das modalidades de recolhimento por *split payment* ou pelo adquirente, permanecendo necessária a correta indicação dos tributos no documento fiscal eletrônico. Essas disposições encontram correspondência na regulamentação específica de cada tributo, estabelecida pela Resolução CGIBS nº 6/2026 e pelo Decreto nº 12.955/2026.

O condicionamento da apropriação dos créditos à extinção dos débitos relativos às operações anteriores, previsto no art. 47 da referida lei, constitui objeto de crítica doutrinária. Atílio Dengo (2026, p. 95, 103) sustenta a inconstitucionalidade da regra geral, por entender que a legislação complementar ampliou uma restrição que a Constituição Federal admite apenas em hipóteses específicas. Segundo essa perspectiva, o art. 156-A, § 5º, II, da Constituição não autoriza a vinculação generalizada do direito ao crédito ao efetivo recolhimento do tributo incidente na etapa anterior, mas condiciona essa possibilidade à existência de mecanismos específicos de recolhimento. A crítica do autor alcança, portanto, a própria estrutura da não cumulatividade, uma vez que a exigência de extinção prévia do débito modifica a sistemática de compensação entre créditos e débitos, subordinando o aproveitamento dos créditos à efetiva arrecadação tributária. Além disso, tal condicionamento pode transferir ao adquirente os efeitos do inadimplemento do fornecedor, comprometendo a autonomia do direito ao crédito em relação ao cumprimento da obrigação tributária por terceiros. Sob essa interpretação, a disciplina instituída pela Lei Complementar ultrapassaria os limites da autorização constitucional e afastaria a não cumulatividade plena concebida pela EC nº 132/2023.

Além desse condicionamento, a legislação estabelece hipóteses específicas de vedação, anulação e manutenção dos créditos. O art. 49 restringe a apropriação de créditos pelos adquirentes de bens e serviços em operações sujeitas à imunidade, isenção, alíquota zero, diferimento ou suspensão, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas em lei. O art. 50, por sua vez, disciplina o momento de apropriação dos créditos em determinadas operações submetidas à suspensão. Já os arts. 51 e 52 tratam dos efeitos dessas desonerações sobre os créditos decorrentes de aquisições anteriores realizadas pelo próprio fornecedor. Distingue-se, portanto, a vedação à apropriação de créditos pelo adquirente, da manutenção dos créditos anteriormente constituídos pelo fornecedor. Por fim, o art. 57 restringe o aproveitamento de créditos relativos a bens e serviços de uso ou consumo pessoal, observadas as exceções.

A disciplina legal também alcança a utilização dos créditos apropriados. Os arts. 53 a 56 da LC nº 214/2025 estabelecem regras relativas à compensação, ao ressarcimento, ao prazo de utilização e às hipóteses de transferência ou sucessão dos créditos tributários. Contudo, o reconhecimento jurídico desses valores não assegura sua imediata recuperação financeira. O art. 39 da mesma norma estabelece prazos para apreciação dos pedidos de ressarcimento que podem alcançar 180 dias nas hipóteses gerais.

Nesse contexto, Rafael Oliveira Beber Peroto e Raphaela Conte (2025, p. 460) reforçam o entendimento de Atílio Dengo (2026, p. 90-91, 95-100) em sua crítica à efetividade prática da não cumulatividade diante da sistemática de recolhimento segregado. Os autores observam que o *split payment* pode comprometer o fluxo de caixa empresarial ao antecipar o recolhimento dos tributos, sem assegurar a correspondente recuperação imediata dos créditos acumulados. Destacam, ainda, que o descompasso temporal entre as operações de venda, as aquisições geradoras de créditos e o processamento dos pedidos de ressarcimento pode exigir que as empresas mantenham recursos próprios para financiar suas atividades enquanto aguardam a restituição dos valores. Sob essa perspectiva, a crítica doutrinária evidencia que a efetividade da não cumulatividade não depende apenas do reconhecimento legal dos créditos, mas também das condições que possibilitam seu aproveitamento econômico. Assim, eventual demora na recuperação desses valores poderá afetar a liquidez e o capital de giro das empresas, produzindo custos financeiros que, embora não representem necessariamente aumento definitivo da carga tributária, comprometem temporariamente a neutralidade econômica pretendida pela reforma.

Importa distinguir, entretanto, as restrições legais ao direito ao crédito da ausência de tributação na operação anterior. O art. 6º, I, da LC nº 214/2025 exclui da incidência do IBS e da CBS nos serviços prestados por pessoas físicas decorrentes de relações de emprego. Consequentemente, a remuneração salarial não gera créditos desses tributos, uma vez que não constitui operação anteriormente tributada pelo IVA dual.

Essa distinção é aprofundada por Leonel Cesarino Pessôa (2026, p.613-627), ao sustentar que a impossibilidade de creditamento sobre a folha de salários decorre da própria estrutura econômica do imposto sobre valor agregado, e não de uma restrição direcionada ao setor de serviços. Para o autor, a não cumulatividade pressupõe a compensação de tributos incidentes nas etapas anteriores da cadeia produtiva, enquanto a remuneração do trabalho integra o próprio valor adicionado pela atividade econômica, assim como os lucros, juros e aluguéis. Desse modo, admitir créditos sobre salários significaria afastar da tributação uma parcela do valor que o IVA se destina a alcançar, descaracterizando sua sistemática de incidência. Sob essa perspectiva, a ausência de creditamento sobre a mão de obra não configura, isoladamente, tratamento discriminatório contra os prestadores de serviços, pois a tributação uniforme do consumo de bens e serviços busca promover a isonomia entre diferentes atividades econômicas. Isso não afasta, contudo, a possibilidade de impactos distintos sobre a carga tributária efetiva das empresas intensivas em mão de obra, cuja menor proporção de aquisições tributadas limita o volume de créditos disponíveis para compensação.

À luz do princípio da neutralidade tributária, previsto no art. 2º da LC nº 214/2025, a análise das limitações ao direito ao crédito deve considerar se os condicionamentos normativos e as dificuldades de recuperação dos valores são capazes de provocar distorções nas decisões econômicas dos contribuintes. Entretanto, a existência de tratamentos distintos não caracteriza, por si só, violação ao princípio, sendo necessário avaliar sua compatibilidade com a estrutura constitucional do IVA dual.

Essa distinção assume especial relevância na comparação entre serviços e comércio varejista, considerando que a predominância da folha de pagamento em determinadas atividades prestadoras de serviços e a aquisição recorrente de mercadorias tributadas no comércio podem resultar em diferentes volumes de créditos aproveitáveis. Desse modo, a investigação dos impactos da reforma exige diferenciar os efeitos decorrentes da própria estrutura operacional das empresas daqueles produzidos pelas restrições legais e pelas condições de recuperação dos créditos.

4. OS IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO SETOR DE SERVIÇOS

A instituição do IBS e da CBS introduz mudanças que ultrapassam a substituição dos tributos atualmente incidentes sobre o consumo, alcançando a estrutura financeira, contratual e operacional das empresas prestadoras de serviços. Entre os principais efeitos, destaca-se a alteração das alíquotas aplicáveis às operações e seus possíveis reflexos sobre a carga tributária efetiva, cuja dimensão dependerá não apenas da tributação incidente sobre as receitas, mas também da capacidade de aproveitamento dos créditos. Essa questão assume particular relevância nas atividades intensivas em mão de obra, em razão da elevada participação de salários e encargos trabalhistas em sua composição de custos, que não geram créditos de IBS e CBS.

Os impactos também se estendem às relações comerciais e à competitividade das prestadoras, uma vez que a possibilidade de aproveitamento de créditos pelos contratantes poderá influenciar as condições de contratação e a formação dos preços. Nesse contexto, a transição para o novo sistema exigirá a reavaliação das condições econômicas dos contratos, especialmente daqueles de execução continuada, diante de eventuais alterações na carga tributária e na capacidade de repasse dos encargos. Além disso, os mecanismos de recolhimento e de recuperação dos créditos tributários poderão repercutir sobre o fluxo de caixa e a necessidade de capital de giro das empresas.

Outra mudança relevante decorre da adoção da tributação no destino, que altera os critérios de localização da incidência tributária aplicáveis a diversas prestações de serviços. Essa sistemática poderá influenciar as decisões empresariais relativas à localização dos estabelecimentos, à expansão territorial, à contratação de fornecedores e à organização das operações. Desse modo, a compreensão dos impactos da reforma sobre o setor de serviços exige uma análise que considere, conjuntamente, os efeitos tributários, financeiros e concorrenciais do novo modelo, à luz do princípio da neutralidade e das particularidades econômicas das atividades desenvolvidas.

4.1. A ALTERAÇÃO DAS ALÍQUOTAS E SEUS REFLEXOS SOBRE A CARGA TRIBUTÁRIA EFETIVA

A alteração das alíquotas constitui um dos impactos mais relevantes da reforma tributária sobre as empresas prestadoras de serviços, especialmente aquelas atualmente submetidas ao regime cumulativo do PIS e da Cofins. Uma empresa de limpeza ou conservação enquadrada no Lucro Presumido, sujeita à alíquota municipal de 5% de ISS, recolhe, em regra, 0,65% de PIS e 3% de Cofins, totalizando uma incidência nominal de 8,65% sobre suas receitas. Com a substituição dessas contribuições pela CBS, a partir de 2027, e a redução gradual do ISS em favor do IBS, entre 2029 e 2032, as atividades sujeitas à alíquota-padrão passarão a recolher tributos calculados segundo as regras do novo sistema não cumulativo. A diferença entre os percentuais atualmente aplicados e aqueles projetados para o IVA dual indica a possibilidade de aumento da carga tributária, cujo resultado dependerá dos créditos efetivamente aproveitados e das características de cada atividade.

A presença do regime cumulativo nas atividades de terceirização encontra respaldo em registros administrativos. O Ministério do Planejamento, em seu Manual de Orientação para Preenchimento da Planilha de Custo e Formação de Preços (BRASIL, 2011), reconheceu a predominância de empresas tributadas pelo Lucro Presumido entre as prestadoras de serviços de limpeza e conservação. Uma das razões econômicas para esse enquadramento está na incidência conjunta de 3,65% de PIS e Cofins, em comparação aos 9,25% aplicáveis, como regra, ao regime não cumulativo, cuja recuperação mediante créditos depende das despesas legalmente admitidas. Conforme examinado no item 2.1, as empresas tributadas pelo Lucro Real submetem-se, em regra, à sistemática não cumulativa, ressalvadas exceções legais, como as empresas de segurança privada abrangidas pelo art. 10, I, da Lei nº 10.833/2003, sujeitas ao regime cumulativo.

Essa perspectiva adquiriu maior relevância após o Tribunal de Contas da União (TCU) aprovar, em 28 de outubro de 2026, o cálculo da alíquota de referência da CBS para 2027 em aproximadamente 11,3%, conforme divulgado pelo Senado Federal. Embora o percentual ainda dependa de fixação nos termos da legislação e não represente necessariamente a alíquota definitiva aplicável aos contribuintes, sua magnitude merece atenção: isoladamente, a referência calculada para a CBS supera o percentual atualmente incidentes a título de PIS e Cofins nas empresas submetidas ao regime cumulativo. A diferença não permite concluir por um aumento proporcional da carga tributária, considerando a alteração da base de cálculo e a possibilidade de aproveitamento de créditos. Entretanto, demonstra que a substituição das contribuições federais poderá representar uma mudança expressiva na tributação das prestadoras de serviços, mesmo antes da conclusão da transição do ISS para o IBS.

Desse modo, embora a elevação das alíquotas possa produzir aumentos relevantes na tributação líquida de determinadas prestadoras, seus efeitos econômicos dependerão também da natureza da contratação, do regime tributário aplicável e da capacidade de transferência dos encargos. A distinção demonstra que a investigação da carga tributária efetiva exige considerar as particularidades das empresas, evitando generalizações sobre o conjunto do setor.

4.2. A PREDOMINÂNCIA DA MÃO DE OBRA E SEUS REFLEXOS NO CREDITAMENTO

A estrutura de custos das empresas prestadoras de serviços terceirizados intensivos em mão de obra constitui um dos principais fatores para compreender os efeitos da não cumulatividade do IBS e da CBS. Conforme a metodologia de formação de preços prevista no Anexo VII-D da Instrução Normativa nº 5/2017, os custos dessas atividades compreendem remuneração dos trabalhadores, encargos sociais e trabalhistas, provisões rescisórias, reposição de profissionais ausentes, benefícios, insumos operacionais e despesas indiretas. A participação dos gastos com pessoal é particularmente elevada: durante audiência pública realizada na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, Erminio de Lima Neto (2015), representante da Fenaserhtt, afirmou que a folha de pagamento corresponde a mais de 70% dos custos das empresas de trabalho temporário e terceirizado. Embora essa informação constitua uma estimativa apresentada por representante do setor, demonstra a importância da remuneração do trabalho na formação dos preços dessas atividades.

Essa composição influencia diretamente a capacidade de aproveitamento de créditos, pois nem todos os custos necessários à execução dos serviços correspondem a aquisições

tributadas pelo IBS e pela CBS. Nos termos do art. 6º, I, da LC nº 214/2025, os serviços prestados por pessoas físicas em decorrência de relação de emprego não estão sujeitos à incidência desses tributos. Consequentemente, salários, décimo terceiro, férias e demais parcelas remuneratórias não geram créditos, assim como os recolhimentos previdenciários e o FGTS não constituem aquisições tributadas pelo IVA dual. Em contrapartida, as empresas poderão apropriar créditos relativos às aquisições tributadas de produtos de limpeza, materiais de conservação, ferramentas, máquinas, equipamentos, energia elétrica, softwares, serviços de manutenção e outras contratações vinculadas à atividade empresarial, desde que atendidos os requisitos do art. 47 e inexistam restrições legais. Portanto, a amplitude jurídica do creditamento não significa que todas as despesas operacionais sejam capazes de gerar créditos.

O tratamento das despesas relacionadas aos empregados exige uma distinção adicional. O art. 57, § 3º, IV, da LC nº 214/2025 admite, observadas as condições legais, o aproveitamento de créditos sobre aquisições de uniformes, equipamentos de proteção individual, alimentação fornecida no estabelecimento e determinados benefícios trabalhistas. Entre estes, os planos de assistência à saúde dependem de previsão em acordo ou convenção coletiva, enquanto o vale-transporte, o vale-refeição e o vale-alimentação podem gerar créditos independentemente dessa exigência, conforme interpretação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no Parecer SEI nº 1015/2026/MF. Nessas últimas hipóteses, os créditos correspondem aos débitos tributários do fornecedor apurados e extintos segundo os regimes específicos aplicáveis, e não necessariamente ao valor integral dos benefícios concedidos. Assim, embora parte das despesas relacionadas à força de trabalho seja passível de creditamento, a remuneração salarial permanece fora dessa sistemática.

Os reflexos dessa estrutura podem ser demonstrados por meio de uma simulação hipotética. Uma prestadora de serviços com receita tributável de R$ 100.000,00, dos quais R$ 70.000,00 correspondam a salários e encargos sem direito a crédito e R$ 15.000,00 a aquisições integralmente tributadas e creditáveis. Aplicando-se uma alíquota conjunta meramente ilustrativa de 26%, os débitos de IBS e CBS corresponderiam a R$ 26.000,00, enquanto os créditos alcançariam R$ 3.900,00, resultando em saldo de R$ 22.100,00 a recolher. A simulação evidencia que, mesmo diante de uma sistemática de crédito financeiro amplo, a predominância de despesas não tributadas nas etapas anteriores limita os valores compensáveis. Esse resultado, contudo, representa o recolhimento líquido da prestadora, não sendo suficiente, isoladamente, para determinar o encargo econômico definitivo da operação.

Conclui-se, portanto, que o impacto efetivo sobre a rentabilidade do setor está condicionado à capacidade de repasse contratual dos preços e ao integral aproveitamento de créditos pelos tomadores dos serviços. Assim, ainda que a vedação ao creditamento sobre a folha salarial decorra da própria lógica estrutural do IVA e não de tratamento discriminatório, a sua combinação com a rigidez contratual ou com contratantes sem direito a crédito converte o recolhimento líquido elevado em efetiva compressão das margens operacionais das prestadoras.

4.3. OS REFLEXOS DA REFORMA NA COMPETITIVIDADE E NA ORGANIZAÇÃO DAS ATIVIDADES EMPRESARIAIS

A tributação no destino constitui um dos instrumentos pelos quais a reforma pretende concretizar o princípio da neutralidade, previsto no art. 2º da LC nº 214/2025, ao reduzir a influência da tributação sobre as decisões de organização das atividades econômicas. Lina Braga Santin Cooke (2024, p. 395-416), ao analisar a experiência internacional do Imposto sobre Valor Agregado, identifica a incidência no destino, a uniformidade das alíquotas e a não cumulatividade ampla como características fundamentais de um modelo orientado à eficiência econômica. No ordenamento brasileiro, os arts. 11, 14 e 15 da LC nº 214/2025 estabelecem que o IBS será calculado pela soma das alíquotas estadual e municipal correspondentes ao destino da operação, segundo os critérios legalmente definidos. Essa sistemática busca reduzir a utilização de benefícios fiscais como fator de atração de empresas, permitindo que decisões de localização e investimento sejam orientadas por condições econômicas e operacionais. Entretanto, Coutinho, Feitosa e Alves (2024, p. 367-391) questionam a eliminação integral da guerra fiscal, diante da autonomia dos municípios para fixar suas alíquotas, apontando a possibilidade de novas disputas tributárias. Essa hipótese, contudo, deve ser considerada à luz da tributação no destino, pois a redução da alíquota do município onde se encontra o prestador não modifica, por si só, o IBS incidente sobre serviços destinados a outras localidades.

Para as empresas prestadoras de serviços terceirizados, a mudança poderá repercutir nas estratégias de localização, expansão territorial e organização das operações. Janaina Gaspar (2025, p. 229-248), ao examinar o critério espacial do IBS e da CBS, demonstra que a efetividade da tributação no destino depende da definição jurídica do local da operação, cuja complexidade pode produzir dificuldades interpretativas e comprometer a segurança jurídica. Essa questão merece atenção porque determinadas atividades, como limpeza, conservação e vigilância, já estão submetidas a exceções à regra geral de incidência do ISS no estabelecimento prestador, conforme o art. 3º da LC nº 116/2003. No novo sistema, os

serviços fisicamente prestados sobre imóveis serão tributados conforme sua localização, enquanto outras operações seguirão os critérios específicos do art. 11 da LC nº 214/2025. Dessa forma, a reorganização territorial dessas empresas deverá considerar as particularidades de cada serviço, a concentração dos contratantes, a disponibilidade de trabalhadores, os custos de deslocamento e a viabilidade de manutenção de unidades operacionais, sem presumir que a alteração do local de incidência produzirá os mesmos efeitos em todas as atividades.

A competitividade das prestadoras também será influenciada pelo tratamento tributário conferido aos serviços adquiridos pelos contratantes. Nas operações entre contribuintes sujeitos ao regime regular, o art. 47 da LC nº 214/2025 permite a apropriação de créditos de IBS e CBS, observados os requisitos legais. Consequentemente, a avaliação econômica de uma proposta comercial deverá considerar não apenas o preço contratado, mas também o custo tributário líquido resultante dos créditos aproveitáveis pelo adquirente. Essa possibilidade poderá modificar as negociações e a escolha de fornecedores, especialmente quando os contratantes compararem a execução interna de determinadas atividades com sua terceirização. Quanto ao enquadramento tributário, importa esclarecer que as empresas sujeitas ao Lucro Presumido e ao Lucro Real estarão, em regra, submetidas à mesma sistemática regular de IBS e CBS, nos termos do art. 41 da LC nº 214/2025. Assim, embora a escolha entre esses regimes continue relevante para a apuração do IRPJ e da CSLL e para a formação do custo tributário global, não produzirá, isoladamente, diferenças no direito ao crédito dos novos tributos. A competitividade dependerá, portanto, da composição dos custos, dos preços praticados e das condições comerciais de cada prestadora.

Essas alterações também exigirão atenção à formação dos preços e à preservação do equilíbrio econômico dos contratos de prestação continuada. Castro e Silva e Nóbrega (2024, p.5), analisando os efeitos da reforma sobre os contratos administrativos de longo prazo, questionam a suficiência de uma abordagem baseada exclusivamente na recomposição aritmética dos encargos, defendendo uma avaliação que considere as mudanças econômicas e as condições de execução contratual. Essa perspectiva encontra correspondência nos arts. 373 a 377 da LC nº 214/2025, que disciplinam o reequilíbrio de determinados contratos administrativos e exigem a comprovação dos efeitos da alteração da carga tributária efetiva, inclusive quanto ao aproveitamento de créditos e à possibilidade de repasse dos encargos. Nos contratos privados, eventuais revisões dependerão das disposições contratuais e da legislação aplicável. Além disso, os mecanismos de recolhimento segregado e ressarcimento, previstos nos arts. 34 e 39, poderão repercutir sobre a disponibilidade financeira das empresas, conforme o volume de créditos e os prazos de recuperação. Nesse cenário, a adaptação das prestadoras não se limita ao cumprimento das novas obrigações tributárias, abrangendo

também a avaliação da rentabilidade dos contratos, das condições de pagamento e da eficiência econômica de suas operações.

5 . OS IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO COMÉRCIO VAREJISTA

Após a análise das distorções históricas do sistema tributário nacional e do exame dos efeitos da Reforma Tributária sobre o setor de prestação de serviços, cumpre investigar como a nova arquitetura fiscal reconfigura o comércio varejista brasileiro.

Enquanto nas atividades de serviços intensivas em mão de obra o debate central reside no aumento da alíquota nominal diante da ausência de créditos sobre a folha de salários, no varejo a dinâmica econômica caminha em direção distinta.

Por operar com margens de lucro estreitas e depender da compra constante de mercadorias para revenda, o setor varejista tem o seu equilíbrio financeiro diretamente atrelado à neutralidade ao longo da cadeia de suprimentos e à possibilidade efetiva de recuperar os tributos pagos nas etapas anteriores.

5.1. A MUDANÇA NA TRIBUTAÇÃO DAS OPERAÇÕES COMERCIAIS

Para compreender a dimensão das transformações trazidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentadas pelas Leis Complementares nº 214/2025 e nº 227/2026, é necessário recordar a fragmentação que marcava o cenário tributário das operações comerciais no regime pré-reforma. Conforme já tratado no item 2 deste trabalho, a tributação sobre o consumo no Brasil era repartida entre diferentes entes federativos, com bases de incidência descoordenadas: os Estados e Distrito Federal exigiam o ICMS sobre a circulação física de mercadorias (art. 155, II, e art. 147 da CF/1988 e LC nº 87/1996); os Municípios Distrito Federal cobravam o ISS sobre serviços previstos em lista anexa à lei complementar 116/03 (art. 156, III, e art. 147 da CF/1988); e a União tributava o faturamento mensal das empresas por meio do PIS e da COFINS (art. 195, I, "b", da CF/1988 e Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003). Ao examinar as disfunções dessa arquitetura plurifásica fragmentada e seus reflexos sobre o custo de conformidade e a formação de preços, Bernard Appy leciona:

> Embora nenhum sistema tributário seja perfeito, o Brasil prima por ter uma das piores legislações tributárias do mundo. [...] A complexidade do sistema tributário brasileiro faz com que o custo de apuração e recolhimento dos impostos (custo de conformidade) seja extremamente elevado. [...] No Brasil,

> a tributação dos bens e serviços foge completamente do padrão internacional. Nós temos quatro tributos sobre bens e serviços: dois federais (PIS/Cofins e IPI), um estadual (ICMS) e um municipal (ISS). Nenhum desses tributos tem uma base abrangente. O IPI incide apenas na industrialização de produtos. O ICMS incide apenas sobre bens e sobre serviços de comunicação e transporte interestadual e intermunicipal. O ISS incide sobre os demais serviços (definidos em uma lista). Já o PIS e a Cofins têm base ampla de bens e serviços, mas incidem apenas sobre empresas. [...] Esta característica não apenas compromete a transparência do sistema tributário, como o torna irracional, pois quando o ICMS é elevado cresce também a arrecadação de PIS/Cofins e vice-versa - (2015, p. 1-4)

No cotidiano dos setores econômicos (comercial ou varejo), as distorções apontadas pelo autor acima, mostram que o sistema atual vigente no País é caracterizado pela complexidade normativa e interpretativa por parte tanto do sujeito ativo (entes federativos) quanto do sujeito ativo (contribuintes). A fim de superar e simplificar esse cenário de insegurança jurídica, a Emenda Constitucional nº 132/2023 determinou a substituição gradual do ICMS, do ISS, do PIS e da COFINS pelo modelo de Imposto sobre Valor Agregado Dual (IVA-Dual). Esse novo sistema passa a ser integrado pela Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal (art. 195, V, da CF/1988), e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 156-A da CF/1988), cuja administração é exercida de forma integrada pelo Comitê Gestor do IBS – CGIBS (arts. 1º e 2º da LC nº 227/2026).

Para garantir a uniformidade desse modelo, o art. 149-B da Constituição Federal e o art. 4º, *caput*, da LC nº 214/2025 determinam que tanto o IBS quanto a CBS sigam exatamente as mesmas regras e incidam sobre uma base ampla, alcançando quaisquer operações onerosas com bens ou serviços, além das hipóteses não onerosas expressamente previstas na mesma lei complementar. Ademais, o art. 3º, I, "a" e "b", da LC nº 214/2025, traz de maneira expressa as obrigações de dar e de fazer, encerrando as discussões legislativas e jurídicas que tanto oneravam o setor de comércio.

Ainda, nos termos do art. 4º, §2 da Lei Complementar 214/2025, a CBS e o IBS têm como fato gerador operações onerosas com bens ou serviços consistindo qualquer fornecimento com contraprestação. Em conotação o Art. art. 3º, II, "a", da LC nº 214/2025 c/c art. 10, *caput*, da LC nº 214/2025 que o fato gerador passa a ser no fornecimento, noutras palavras no local do destinatário para os bens móveis materiais comercializados no varejo. Mantém-se, por outro lado, a não incidência sobre as transferências de mercadorias entre estabelecimentos pertencentes ao mesmo contribuinte (art. 6º, II, da LC nº 214/2025), em consonância com a tese já firmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADC 49 que em

suma declarou ser constitucional a não incidência de ICMS na transferência de mercadorias entre estabelecimentos pertencentes ao mesmo titular (mesma pessoa jurídica), seja entre estados diferentes ou no mesmo estado.

Paralelamente à unificação da base de incidência, a formação de preços nas operações comerciais passa por uma transformação estrutural com o abandono do cálculo "por dentro" em favor do cálculo "por fora". Antes da Reforma Tributária, a legislação (art. 155, § 2º, XII, "i", da CF/1988 e art. 13, § 1º, I, da LC nº 87/1996) exige que o ICMS fosse calculado "por dentro", incluindo o valor do próprio imposto em sua base de cálculo. Na prática, isso fazia com que uma alíquota nominal de 18% resultasse em uma carga real de 21,95% sobre o valor líquido da mercadoria, além de ter alimentado décadas de litígios judiciais, como a controvérsia julgada pelo STF no Tema 69 da repercussão geral, que definiu a exclusão do ICMS destacado na nota fiscal da base de cálculo do PIS e da COFINS.

Em contrapartida, o art. 156-A, § 1º, VII, da CF/1988 e o art. 12, § 2º, da LC nº 214/2025 estabelecem que a base de cálculo do IBS e da CBS corresponde estritamente ao valor da operação, insta salientar que a alíquotas de IBS será a somatória das alíquotas do estado e municípios sobre a operação.

Ficam expressamente excluídos os montantes do próprio IBS, da própria CBS e do IPI, bem como os valores residuais de ICMS, ISS, PIS e COFINS durante o período de transição. A única exceção a essa regra recai sobre o Imposto Seletivo (IS), incidente a partir de 2027 sobre produtos prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente (como bebidas alcoólicas, bebidas açucaradas e fumígenos), cujo valor integrará a base de cálculo do IBS e da CBS por determinação expressa do art. 153, § 6º, IV, da CF/1988.

Outro eixo de mudança direta para o setor varejista reside na adoção plena do princípio do destino, conjugada com a padronização das alíquotas. Na sistemática da LC nº 87/1996, a cobrança do ICMS no Estado de origem nas operações interestaduais estimulou a chamada "guerra fiscal", alvo de severas críticas da doutrina clássica, conforme leciona Rocque Antonio Carrazza: *"*O direito à não cumulatividade do ICMS só não se impõe 'erga omnes' – tornamos a dizer – nos casos de isenção e não-incidência, a teor do art. 155, § 2º, II, da CF." (2012, p. 421)

A crítica acima evidencia como a concessão inconstitucional de incentivos fiscais na origem distorcia a livre concorrência e o princípio da não cumulatividade, levando redes varejistas e operadores de *e-commerce* a instalarem seus Centros de Distribuição (CDs) com base em benefícios fiscais, e não em critérios de eficiência logística. Sob a égide do art. 156-A, § 1º, V, VI e X, da CF/1988 e dos arts. 11, 15 e 16 da LC nº 214/2025 (com a redação dada

pela LC nº 227/2026), o produto da arrecadação do IBS passa a pertencer integralmente ao Estado e ao Município de destino da mercadoria isto é, ao local da efetiva entrega ao consumidor. Com isso, vedam-se benefícios fiscais fora das hipóteses previstas na Constituição e adota-se uma alíquota padrão por ente federativo, admitindo-se apenas os regimes diferenciados constitucionalmente previstos, com reduções de alíquota em 30%, 60% ou alíquota zero.

É no regime de creditamento, contudo, que a Reforma Tributária promove a ruptura mais significativa em relação ao modelo anterior, conectando diretamente as regras de incidência à gestão de compras do varejista. Na sistemática da LC nº 87/1996, o ICMS permaneceu atrelado ao conceito de "crédito físico", uma vez que o art. 33 da Lei Kandir postergou até 1º de janeiro de 2033, data da própria extinção do imposto, conforme o art. 129 do ADCT, o direito ao crédito sobre bens de uso e consumo do estabelecimento (como materiais de expediente, limpeza, manutenção e softwares), serviços de comunicação e energia elétrica comercial. Além disso, a legislação anterior fracionava o crédito decorrente da aquisição de ativo permanente em 48 parcelas mensais sem correção monetária no Controle de Crédito de ICMS do Ativo Permanente – CIAP (art. 20, § 5º, da LC nº 87/1996) e interrompia a cadeia não cumulativa por meio da Substituição Tributária "para frente" (ICMS-ST).

Limitação semelhante verificava-se na esfera federal em relação ao PIS e à COFINS. Enquanto os varejistas optantes pelo Lucro Presumido submetiam-se ao regime cumulativo, sem direito a créditos nas aquisições, aqueles enquadrados no regime não cumulativo (Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003) dependiam de um rol restrito de abatimentos previsto no art. 3º desses diplomas. Ainda que o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Recurso Especial Repetitivo nº 1.221.170/PR (Temas 779 e 780), tenha fixado o conceito de insumo sob os critérios da essencialidade ou relevância, o texto legal restringia a figura do insumo à indústria e à prestação de serviços. Como consequência, o comércio varejista continuou enfrentando negativas judiciais para aproveitar créditos sobre despesas operacionais indispensáveis, a exemplo dos fretes contratados para o deslocamento interno de mercadorias entre estabelecimentos da mesma rede.

A Reforma Tributária supera essas restrições históricas ao adotar a não cumulatividade ampla, alicerçada no crédito financeiro (art. 156-A, § 1º, VIII, da CF/1988 e art. 47 da LC nº 214/2025). Nesse novo modelo, elimina-se qualquer distinção entre indústria, comércio e serviços para fins de aproveitamento de créditos. Toda aquisição onerosa de bens e serviços tributada na etapa anterior passa a gerar crédito imediato para o varejista enquadrado no

regime regular. Isso abrange não apenas as mercadorias destinadas à revenda, mas também despesas operacionais com energia elétrica comercial, telecomunicações, publicidade, consultorias, licenças de software, fretes, segurança e limpeza, além de assegurar a apropriação integral e imediata dos créditos sobre a compra de bens do ativo imobilizado. A única vedação estrutural recai sobre a aquisição de bens e serviços considerados de uso ou consumo pessoal de pessoas físicas (art. 57 da LC nº 214/2025), tais como despesas particulares de sócios ou empregados que sejam estranhas à atividade empresarial.

Em contrapartida a essa ampliação do direito ao crédito, a lei complementar introduz um requisito financeiro rigoroso. Diferentemente do sistema anterior, em que bastava o destaque formal do tributo na nota fiscal de entrada para assegurar o abatimento, os arts. 47, *caput*, e 50 da LC nº 214/2025 condicionam a apropriação do crédito pelo adquirente à efetiva extinção do débito tributário na operação anterior, seja mediante compensação com créditos do próprio fornecedor, pagamento direto ou retenção financeira. Dessa forma, a reforma não elimina por completo os deveres de controle e conformidade, pois o aproveitamento do crédito passa a exigir vigilância sobre a regularidade fiscal da cadeia fornecedora. Soma-se a isso a manutenção de duas estruturas distintas de fiscalização e de contencioso administrativo: a Receita Federal e o CARF para a CBS, e as administrações tributárias subnacionais e o CGIBS para o IBS, unificados apenas em instância superior de harmonização, nos termos da LC nº 227/2026.

Para automatizar a extinção do débito tributário e garantir a segurança do creditamento sem onerar o comprador de boa-fé, os arts. 31 a 35 da LC nº 214/2025 instituíram o mecanismo do *split payment* (pagamento segregado). Por meio dessa ferramenta, as instituições financeiras e as operadoras de meios eletrônicos de pagamento separam e recolhem automaticamente os valores de IBS e CBS no ato da liquidação financeira da venda, transferindo ao comerciante apenas o valor líquido da transação. Embora o *split payment* assegure a arrecadação e libere de forma imediata o crédito nas operações entre empresas, ele provoca um impacto relevante sobre a liquidez do varejo. Isso ocorre porque o mecanismo extingue o intervalo de caixa no qual o lojista utilizava temporariamente o valor integral recebido nas vendas à vista como capital de giro até a data de vencimento mensal do imposto.

Por fim, cabe destacar que toda essa reestruturação não ocorrerá de forma abrupta, mas será implementada gradualmente ao longo de um cronograma de transição de oito anos, compreendido entre 2026 e 2033, conforme disciplinam os arts. 124 a 134 do ADCT, os arts. 342 a 407 da LC nº 214/2025 e os arts. 132 a 145 da LC nº 227/2026.

5.2. O CREDITAMENTO SOBRE MERCADORIAS ADQUIRIDAS PARA REVENDA

Examinada a nova estrutura de incidência do IBS e da CBS sobre as operações comerciais, cumpre investigar aquilo que, para o varejo, representa o ponto mais sensível da reforma: o aproveitamento dos créditos gerados pelas mercadorias adquiridas para revenda. O varejista trabalha com margens estreitas e compra, de forma contínua, quase tudo o que vende. Por isso, a maneira como o tributo pago nestas compras retorna a ele, sob a forma de crédito, define em grande parte o custo fiscal real da sua atividade.

Nesse aspecto, o comércio se afasta do setor de serviços intensivos em mão de obra, analisado anteriormente. Naquele setor, a ausência de crédito sobre a folha de salários faz com que a alíquota nominal incida, na prática, sobre quase toda a receita. No varejo, a discussão é outra: interessa saber quanto do imposto pago na entrada poderá ser efetivamente recuperado na saída. Este item está organizado em três partes. A primeira demonstra como as aquisições de mercadorias tributadas geram crédito no regime regular. A segunda mostra, com um exemplo numérico, o peso do volume dessas compras na carga tributária efetiva. A terceira examina as restrições e os tratamentos específicos que podem impedir ou limitar o crédito.

5.2.1. A geração de créditos nas aquisições de mercadorias tributadas

O direito ao crédito tem sede constitucional. O art. 156-A, § 1º, VIII, da Constituição Federal estabelece que o IBS será não cumulativo, compensando-se o imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado em todas as operações em que ele seja adquirente de bem, material ou imaterial, ou de serviço. As únicas exceções são as aquisições de uso ou consumo pessoal, especificadas em lei complementar, e as hipóteses previstas na própria Constituição. A LC nº 214/2025 desenvolve essa regra para o IBS e para a CBS. Segundo o seu art. 47, o contribuinte sujeito ao regime regular poderá apropriar créditos relativos aos débitos das operações em que seja adquirente, ressalvadas as de uso ou consumo pessoal (art. 57) e as demais hipóteses previstas na própria lei.

Trata-se do crédito financeiro, já mencionado no item 5.1, positivado no art. 156-A, § 1º, inciso VIII, da Constituição Federal (incluído pela Emenda Constitucional nº 132/2023) e regulamentado pelo art. 47 da Lei Complementar nº 214/2025. Para o varejista, a mercadoria comprada para revenda é o exemplo mais claro de aquisição que gera crédito: conforme leciona Leandro Paulsen (2022, p. 534-536), ao adquirir mercadorias para revenda, o comerciante credita-se do imposto que onerou a compra para abatê-lo do montante devido nas operações posteriores de venda ao consumidor. Assim, mediante a dedução integral do tributo

exigido na etapa anterior, o gravame recai apenas sobre a diferença entre o preço de venda e o preço de compra, isto é, sobre o valor que o comerciante efetivamente agrega à operação (Moreira, 2020, p. 80-82, 86). A doutrina associa essa técnica à dimensão vertical do princípio da neutralidade (art. 156-A, § 1º, da CF/1988), pois, como explicam Luís Eduardo Schoueri e Guilherme Galdino (2025, p. 757), "a carga tributária do tributo sobre o valor adicionado é sempre a mesma independentemente do número de etapas de produção e circulação do produto até o seu consumo final". No mesmo sentido, Roque Antonio Carrazza (2012, p. 466-467) destaca que a neutralidade econômica garante a livre concorrência e não distorce a formação de preços, uma vez que o montante total do tributo independe do número de operações realizadas, o que desestimula a união artificial de empresas dedicadas a diferentes fases do ciclo econômico. Desse modo, a garantia do crédito pleno afasta incentivos à verticalização artificial dos agentes econômicos, fenômeno típico de regimes cumulativos ou de não cumulatividade restrita, nos quais as empresas buscam concentrar etapas produtivas e comerciais apenas para contornar o efeito cascata (Moreira, 2020, p. 65-66; Carrazza, 2012, p. 466-467). O resultado responde, em boa medida, às distorções apontadas por Appy (2015, p. 1-4) e citadas no item 5.1, nas quais a pluralidade de tributos sobre bases descoordenadas tornava o sistema custoso e pouco transparente

Convém registrar que o crédito sobre mercadorias para revenda não é, em si, uma novidade. No sistema anterior, o ICMS já o admitia (art. 20 da LC nº 87/1996), e o mesmo ocorria com o PIS e a COFINS para as empresas do regime não cumulativo (art. 3º, I, das Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003). O que muda é a uniformidade e a amplitude. De um lado, as regras passam a valer para todos os contribuintes do regime regular, inclusive os varejistas que antes se submetiam ao regime cumulativo das contribuições e não tinham crédito de entrada. De outro, o crédito deixa de ficar restrito ao que se vincula fisicamente à mercadoria e alcança, como visto no item 5.1, as demais despesas do estabelecimento.

O crédito, entretanto, não nasce apenas da compra. O art. 47 da LC nº 214/2025 exige que a operação esteja comprovada por documento fiscal eletrônico idôneo (§ 1º, II) e que o débito do fornecedor tenha sido extinto por uma das modalidades do art. 27, como a compensação, o pagamento, o *split payment* ou o recolhimento pelo adquirente. O valor do crédito corresponde ao que foi destacado no documento fiscal e efetivamente extinto (§ 2º, I), e a apropriação é feita de forma separada para o IBS e para a CBS, sem compensação cruzada entre eles (§ 1º, I). Essa condição, já referida no item 5.1, é criticada por parte da doutrina. Barcellos e Lopes (2025) sustentam que subordinar o crédito a um fato que o adquirente não controla, o pagamento feito pelo fornecedor, altera estruturalmente a regra-matriz do direito ao creditamento, enfraquece a neutralidade e a segurança jurídica, e lembram que a

Constituição autoriza esse condicionamento apenas em hipóteses específicas e delimitadas (art. 156-A, § 5º, II), jamais como regra universal. Na mesma direção, Tatsch Junior (2026, p. 1-3) ressalta que os créditos de IBS e CBS não constituem favores do Estado, mas a engrenagem principal estabelecida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 (art. 156-A, § 1º, VIII) para impedir a cumulatividade e transferir o ônus econômico exclusivamente ao consumidor final de forma neutra para a cadeia produtiva. Essa crítica apoia-se na dogmática clássica da não cumulatividade: Carrazza (2012, p. 402-403) leciona que o vocábulo constitucional "cobrado" deve ser juridicamente compreendido como "montante devido" ou "exigível", e não como "montante efetivamente recolhido", mantendo-se íntegro o direito público subjetivo ao abatimento ainda que o contribuinte da etapa antecedente deixe de pagar o tributo. Tal premissa converge com a construção consolidada na obra de Carrazza (2012, p. 402, 463), segundo a qual o abatimento brota diretamente da Constituição (*ex vi constitutionis*) e independe do lançamento ou da arrecadação anterior, qualificando-se o direito à compensação como mandamento constitucional incondicional nascido da incidência na etapa prévia (Carrazza, 2012, p. 463; Moreira, 2020, p. 88-90). Sob o prisma operacional, Carrazza (2012, p. 463-464) acrescenta que, documentado o negócio jurídico e amparado pela teoria da aparência, o adquirente faz jus à escrituração do crédito independentemente da regularidade fiscal do fornecedor. Ademais, conforme sistematizam Paulsen (2022, p. 201, 536) e Mazza (2026, p. 688-690) à luz da jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (Tema Repetitivo 272) e do Supremo Tribunal Federal, o adquirente de boa-fé que comprova a veracidade da operação não pode ser penalizado pela inadimplência do vendedor, restringindo-se a exigência prévia de comprovante de recolhimento às situações excepcionais de fornecedor enquadrado como devedor contumaz em regime especial de fiscalização.

Na prática, contudo, ao converter a exceção constitucional em regra geral, a LC nº 214/2025 faz com que o varejista que compra de muitos fornecedores passe a depender da extinção dos débitos da cadeia, ainda que o *split payment* tenda a tornar esse controle automático nas vendas liquidadas por meios eletrônicos.

5.2.2. O volume das aquisições e a carga tributária com o IVA

Como o crédito abate o imposto pago nas etapas anteriores, a carga efetiva de uma empresa não corresponde à alíquota nominal aplicada sobre a receita, mas à alíquota aplicada sobre o valor adicionado. Dito de forma simples, quanto maior a parcela da receita consumida por compras que geram crédito, menor será o imposto líquido a recolher. A relação pode ser resumida da seguinte forma:

carga efetiva sobre a receita = alíquota × (1 – compras com crédito ÷ receita).

Para ilustrar, o exemplo a seguir compara um varejista e um prestador de serviços intensivo em mão de obra, ambos com receita de R$ 100,00. Adota-se, por simplicidade, uma alíquota combinada de IBS e CBS de 26,5%, percentual frequentemente citado nos debates sobre o IVA dual, mas que não deve ser lido como a alíquota definitiva. Em outubro de 2026, por exemplo, o TCU calculou a alíquota de referência da CBS para 2027 em 11,3%, e cabe ao Senado Federal fixá-la por resolução até 15 de dezembro de 2026 (AGÊNCIA SENADO, 2026). O exemplo supõe que todos os fornecedores estejam no regime regular, que o imposto seja calculado por fora, como visto no item 5.1, e que não haja redução de alíquota.

Varejista (compra mercadorias para revenda)
Receita de vendas, sem imposto: R$ 100,00
Compras de mercadorias, sem imposto: R$ 80,00
Imposto sobre a venda (26,5% de R$ 100,00): R$ 26,50
Crédito sobre as compras (26,5% de R$ 80,00): R$ 21,20
Imposto a recolher: R$ 5,30, ou 5,3% da receita
Prestador de serviços intensivo em mão de obra
Receita, sem imposto: R$ 100,00
Aquisições que geram crédito (energia, programas de computador e materiais): R$ 20,00
Folha de salários e encargos, sem crédito: R$ 60,00
Imposto sobre a venda (26,5% de R$ 100,00): R$ 26,50
Crédito sobre as aquisições (26,5% de R$ 20,00): R$ 5,30

Imposto a recolher: R$ 21,20, ou 21,2% da receita

Elaboração dos autores

Os dois negócios enfrentam a mesma alíquota nominal, mas pagam valores muito diferentes. A razão está na base: o varejista agrega R$ 20,00 de valor, e o prestador de serviços, R$ 80,00, composto pela folha de salários e pela margem. Em ambos os casos, o imposto líquido equivale a 26,5% do valor adicionado. Isso confirma o que foi adiantado na abertura deste capítulo: no varejo, o debate não se concentra na alíquota nominal, mas na possibilidade de recuperar o imposto das compras, ao passo que, nos serviços, a folha de salários, que não gera crédito, mantém a carga elevada.

Essa leitura exige cuidado. Em primeiro lugar, a carga reduzida do varejista sobre a receita decorre da própria margem estreita, e não de um benefício: a empresa paga pouco, em proporção, porque agrega pouco valor. Em segundo lugar, o exemplo pressupõe crédito integral sobre todas as compras, o que nem sempre ocorre, como se verá a seguir.

5.2.3. Restrições e tratamentos específicos limitadores do crédito

A regra geral de crédito convive com restrições e tratamentos específicos. Algumas decorrem da natureza do bem, outras do perfil do fornecedor, outras ainda do tratamento tributário dado à operação ou de fatos posteriores à compra. Examinam-se a seguir as principais, na ordem em que costumam aparecer na rotina do comerciante.

A primeira é a vedação estrutural já mencionada no item 5.1: os bens e serviços de uso ou consumo pessoal não geram crédito (art. 47, *caput*). O art. 57 da LC nº 214/2025 apresenta exemplos, como joias, obras de arte, bebidas alcoólicas, derivados do tabaco, armas e bens recreativos, esportivos e estéticos. A lei, porém, afasta essa qualificação quando o bem é utilizado preponderantemente na atividade econômica do contribuinte. É o caso das joias, das obras de arte, das bebidas alcoólicas e dos derivados do tabaco que sejam comercializados (art. 57, § 3º, I). Portanto, a joalheria e a loja de bebidas mantêm o crédito sobre o que compram para revender, enquanto o consumo pessoal do sócio, pago pela empresa, não o gera.

A segunda restrição depende de quem vende. O optante pelo Simples Nacional que não exerça a opção pelo regime regular continua recolhendo o IBS e a CBS no seu documento de arrecadação (DAS). Nessa hipótese, o adquirente do regime regular só pode apropriar

crédito no montante equivalente ao IBS e à CBS devidos dentro do Simples Nacional, e não pela alíquota cheia (art. 47, § 9º, II). O próprio optante, por sua vez, não pode apropriar créditos nas suas aquisições (art. 47, § 9º, I). Se o fornecedor optar pelo regime regular (art. 41, § 3º), o crédito do comprador será integral. Para o varejista, isso torna o perfil tributário do fornecedor um critério de compra, pois o preço menor de um pequeno fornecedor pode ser compensado por um crédito também menor.

A terceira restrição envolve as compras de quem não é contribuinte do IBS e da CBS, como a pessoa física. Como não há imposto destacado, não há crédito a apropriar. Para evitar que a cadeia fique desonerada na origem e onerada por inteiro na revenda, a LC nº 214/2025 criou hipóteses de crédito presumido: nas compras de produtor rural e de produtor rural integrado não contribuintes (art. 168), na contratação de transportador autônomo pessoa física (art. 169), na aquisição de resíduos sólidos de coletores (art. 170) e na compra, para revenda, de bem móvel usado de pessoa física não contribuinte ou de microempreendedor individual (art. 171). Esta última interessa especialmente ao comércio de seminovos. Nela, o crédito presumido é calculado sobre o valor de aquisição e só pode ser deduzido do imposto devido na revenda do próprio bem (art. 171, § 2º).

O tratamento tributário da operação também interfere no crédito. Pelo art. 49 da LC nº 214/2025, as operações imunes, isentas ou sujeitas a alíquota zero não permitem a apropriação de crédito para uso nas operações seguintes, salvo as hipóteses expressamente previstas. Em outras palavras, quem compra nessas condições não tem crédito a aproveitar, porque não houve imposto cobrado. Quando o próprio varejista vende produtos isentos ou imunes, o art. 51 determina a anulação proporcional dos créditos das operações anteriores. Já na alíquota zero, o art. 52 mantém os créditos das etapas anteriores, e na alíquota reduzida a realização das operações não acarreta estorno dos créditos apropriados (art. 47, § 10). Esse contraste é importante para o supermercado, pois a Cesta Básica Nacional de Alimentos tem alíquota zero (art. 125 e Anexo I), assim como os produtos hortícolas, as frutas e os ovos do Anexo XV (art. 148). O comerciante que vende esses itens não destaca imposto na saída, mas conserva o crédito sobre energia, frete, embalagens e demais despesas tributadas. A consequência é a formação de saldo credor, tratado adiante. No caso da isenção, mantém-se a lógica descrita por Carrazza (2007, p. 240), citado no item 5.1, para quem a não cumulatividade encontra limite nas hipóteses de isenção e não incidência. A alíquota zero, ao contrário, foi desenhada para preservar o crédito.

O regime monofásico e a substituição tributária formam outro grupo de situações. No sistema anterior, os varejistas que revendiam mercadorias sujeitas à tributação monofásica de

PIS e COFINS, como autopeças e medicamentos, não recolhiam novamente as contribuições e, em regra, não tinham crédito sobre a compra. Com a substituição das contribuições pela CBS, esses regimes deixam de existir, e tais mercadorias passam, em regra, a seguir a sistemática geral de débito e crédito. O regime monofásico não desaparece por completo, pois subsiste para os combustíveis, em que o IBS e a CBS incidem uma única vez (art. 172). A revenda desses produtos pelo posto não gera novo débito e, em contrapartida, a aquisição para revenda não dá direito a crédito (art. 180). A substituição tributária do ICMS, por sua vez, acompanha a extinção gradual do imposto, que se completa em 2033, e a LC nº 227/2026 criou um mecanismo para o aproveitamento do ICMS-ST existente em estoque em 31 de dezembro de 2032 (NETCPA, 2026).

O exemplo dos combustíveis mostra que os regimes específicos podem alterar a lógica do crédito. A LC nº 214/2025 traz, para diferentes atividades, regras próprias de apropriação, que ora vedam o crédito, ora calculam-no por fórmula particular. Por isso, o varejista que atua em segmentos com regime específico deve verificar, caso a caso, a disciplina aplicável antes de presumir o crédito pela regra geral.

Há ainda restrições que decorrem de fatos posteriores à compra. O art. 47, § 6º, da LC nº 214/2025 determina que o adquirente estorne o crédito apropriado caso o bem venha a perecer, deteriorar-se ou ser objeto de roubo, furto ou extravio. Para o ativo imobilizado, o estorno em caso de roubo ou furto é proporcional à vida útil e às taxas de depreciação (§ 7º). A regra pesa sobre o varejo, sobretudo nos segmentos de produtos perecíveis, em que as perdas são frequentes e inerentes à atividade. As quebras e mermas do dia a dia, quando se enquadram como deterioração, seguem a mesma regra. A lei não distingue perdas normais de ocorrências extraordinárias, e os regulamentos do IBS e da CBS reproduzem o dispositivo sem tratar das perdas técnicas. Isso levou à crítica doutrinária de que o estorno seria inconstitucional quando aplicado a perdas comprovadas e relacionadas à atividade econômica (TATSCH JUNIOR, 2026, p. 1-3). Enquanto a questão não for pacificada, a cautela recomenda registrar essas ocorrências com rigor e proceder ao estorno previsto em lei.

Na transição, o crédito presumido assume outra função. O art. 381 da LC nº 214/2025 permite ao contribuinte do regime regular da CBS apropriar crédito presumido sobre o estoque de bens materiais existente em 1º de janeiro de 2027, nas hipóteses que enumera, de modo a reduzir o efeito de a mercadoria ter sido adquirida sob a sistemática anterior. Esse crédito só pode ser compensado com débitos de CBS, sem ressarcimento em dinheiro (art. 381, § 4º), e não alcança bens de uso e consumo pessoal, bens do ativo imobilizado, imóveis e

bens usados (art. 381, § 1º). Para o varejista, o levantamento do estoque ao final de 2026 ganha, portanto, relevância fiscal.

Por fim, o crédito pode superar o imposto devido no período. Isso ocorre, por exemplo, quando o comerciante vende muitos produtos com alíquota zero e mantém o crédito sobre as demais despesas. O saldo credor poderá ser compensado com débitos de períodos seguintes ou ressarcido, integral ou parcialmente, mediante pedido (art. 39 da LC nº 214/2025). O pedido é analisado pelo Comitê Gestor do IBS, quanto ao IBS, e pela Receita Federal, quanto à CBS, em prazos de até 30, 60 ou 180 dias, conforme o perfil do contribuinte e a natureza do pedido (art. 39, §§ 2º e 3º). Se o prazo for descumprido, o saldo é corrigido pela taxa Selic. Os créditos têm prazo de cinco anos para aproveitamento (art. 54) e não podem ser transferidos a terceiros (art. 55). A espera pela compensação ou pelo ressarcimento afeta o capital de giro do varejo, preocupação que já surgiu, sob outro ângulo, na discussão sobre o split payment no item 5.1.

Para mostrar como essas restrições alteram a conta, retome-se o exemplo da seção anterior. Suponha que, dos R$ 80,00 de compras do varejista, R$ 40,00 sejam feitos de fornecedores do regime regular e R$ 40,00 de fornecedores do Simples Nacional que não optaram pelo regime regular, cujos documentos permitam crédito equivalente, em hipótese, a apenas 4% do valor. O crédito total passa a ser de R$ 12,20 (R$ 10,60 mais R$ 1,60), e o imposto a recolher sobe de R$ 5,30 para R$ 14,30, ou 14,3% da receita. O percentual de 4% é meramente ilustrativo. O objetivo é demonstrar que a carga do varejista varia conforme a composição das suas compras.

Conclui-se que o varejo pode apropriar créditos em volume expressivo, em razão da compra recorrente de mercadorias tributadas, e que essa característica reduz a carga efetiva sobre a receita em comparação com os serviços intensivos em mão de obra. Contudo, o benefício não é automático nem uniforme. Depende de quem vende ao comerciante, do que ele vende, de como a venda é tributada e do que acontece com a mercadoria até a saída. A reforma cria a possibilidade de um crédito amplo, mas transfere ao empresário a tarefa de gerir fornecedores, produtos, estoques e saldos, e é essa gestão que determinará o resultado fiscal de cada empresa.

6. CONCLUSÃO

A promulgação da Emenda Constitucional n.º 132/2026 e sua subsequente regulamentação sendo inaugurada pela Lei complementar n.º 214/2025 consolidam a mais

profunda reorganização da tributação sobre o consumo na história do sistema constitucional brasileiro, superando a fragmentação plurifásica e as assimetrias históricas que caracterizavam um modelo antigo de apuração do ICMS, do ISS, do PIS e da COFINS (Appy, 2015, p. 1-4).

Sendo assim , sob a nova arquitetura do imposto sobre Valor Agregado Dual (IVA-DUAL) , integrado pelo imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) , o sistema passa adotar a não cumulatividade plena pautada na técnica de crédito financeiro (art. 156-A, § 1º, VIII, da CF/1988; art. 47 da LC nº 214/2025) e na neutralidade tributária (art. 2º da LC nº 214/2025; art. 156-A, § 1º, da CF/1988), em concomitância com as premissas doutrinárias consolidadas.

Em resposta direta à problemática fulcral deste trabalho, que questionava, quais seriam os impactos jurídicos-tributários e econômicos da instituição do IBS e da CBS sobre as empresas prestadoras de serviços terceirizados intensivos em mão de obra , em comparação às empresas do comércio varejista, levando em conta as alterações na carga tributária efetiva, as diferenças estruturais no aproveitamento de créditos e os fundamentos do princípio da neutralidade tributária, o estudo revela que os efeitos da reforma tributária desdobram-se de maneira assimétrica.

Enquanto o comércio varejista , ancorado na centralidade do centralidade do Custo das Mercadorias Vendidas (CMV) e na aquisição contínua de estoques para revenda, absorve e recupera de forma ampla os tributos suportados nas etapas anteriores, o setor de serviços terceirizados intensivos em mão de obra , por outro lado , deparam-se com um fronteira estrutural intransponível: a concentração de seus custos operacionais na folha de salário e nos encargos sociais , cujos quais, por força do art.6º , I, da LC n.º 214/2025, não se qualificam como operações onerosas geradoras de créditos de IBS e CBS, reproduzindo a lógica econômica estrutural do IVA apontada por Pessôa (2026, p. 613-627).

Sob a análise técnica, essa assimetria evidencia que as divergências apontadas não decorrem de uma seletividade discriminatória do legislador em desfavor ao setor de serviços , mas da própria interação entre estrutural econômica do IVA, que incide de forma neutra sobre o valor adicionado , abstendo-se de creditar fatores diretos de produção humana (salários e encargos) e a estrutura de custos do setor. Tecnicamente, enquanto o varejo desfruta de uma base massiva de apropriação de crédito nas entradas, a prestação de serviços intensivos de mão de obra humana opera com uma massa de valor adicionado proporcionalmente muito superior , resultando em um recolhimento líquido elevado por falta de lastro creditício , pressionando as margens operacionais e exigindo rigorosa revisão contratual e capacidade de repasse econômico.

Ademais, a efetividade plena da neutralidade traçada pela EC nº 132/2023 colide em impedimentos normativos de matéria infraconstitucional que geram sérios questionamentos acerca da validade de dispositivos da Lei Complementar nº 214/2025.

Sob a ótica doutrina jurídica e da teoria da justiça tributária, destacam-se a inconstitucionalidade do condicionamento do direito ao crédito ao prévio recolhimento ou extinção do débito pelo fornecedor (art. 47 da LC nº 214/2025), que converte em regra geral uma exceção prevista no art. 156-A, § 5º, inciso II, da Constituição Federal, subvertendo a regra-matriz constitucional do "tributo cobrado" e penalizando o adquirente de boa-fé,

No mesmo sentido, a imposição de estorno obrigatório de créditos em casos de perdas, perecimentos, deteriorações, furtos ou roubos de mercadorias (art. 47, §§ 6º e 7º, da LC nº 214/2025), viola o princípio da neutralidade ao desconsiderar os riscos inerentes à atividade empresarial e transformar o contribuinte em consumidor final de seu próprio infortúnio operacional.

Em conclusão, convém ressaltar, que a trava macroeconômica de controle da carga global estipulada pelo art. 130 do ADCT, destinada a preservar a arrecadação agregada em proporção ao PIB durante a transição, opera estritamente no plano quantitativo global, não assegurando, por si só, a preservação da carga tributária individual ou setorial. Conclui-se que, embora o IBS e a CBS representem um avanço institucional inegável rumo à racionalidade econômica e ao padrão internacional de tributação sobre o valor agregado, a materialização da justiça fiscal e da isonomia entre os diversos setores produtivos dependerá da releitura corretiva de seus dispositivos restritivos, seja por meio de ajustes normativos na via legislativa, seja pelo rigoroso controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário, sob pena de se dificultar o acesso a direitos em razão de questões legislativa enviesadas.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APPY, Bernard. Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. **Interesse Nacional**, São Paulo, ano 8, n. 31, out./dez. 2015.

BARBERO, Aires F. ISS: conflito de competência, tributação de serviços e as decisões do STJ. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 59, ago. 2000.

BARCELLOS, João Moreno Onofre; LOPES, Stefan Johnson Barros dos Santos. O princípio da neutralidade tributária e as limitações à apropriação de créditos de IBS. **Revista Eletrônica da OAB-RJ**, Rio de Janeiro, Edição Especial, 12 dez. 2025.

BORGES, Humberto Bonavides. **Planejamento tributário: IPI, ICMS e ISS**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998**. Altera a legislação tributária federal. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. **Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a não cumulatividade na cobrança da contribuição para o PIS/Pasep e dá outras providências. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. **Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003**. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS); dispõe sobre o processo administrativo tributário do IBS e sobre a distribuição do produto de sua arrecadação, entre outras providências. Brasília, DF, 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.955, de 29 de abril de 2026**. Regulamenta a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e dá outras providências. Brasília, DF, 2026.

BRASIL. COMITÊ GESTOR DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS. **Resolução CGIBS nº 6, de 30 de abril de 2026**. Regulamenta o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e dá outras providências. Brasília, DF, 2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA; COMITÊ GESTOR DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS. **Portaria Conjunta MF/CGIBS nº 7, de 30 de abril de 2026**. Formaliza o reconhecimento das disposições comuns à CBS e ao IBS nos respectivos regulamentos. Brasília, DF, 2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Manual de orientação para preenchimento da planilha de custo e formação de preços**. Versão 1.0. Brasília, DF, maio 2011.

BRASIL. PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Parecer SEI nº 1015/2026/MF**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2026.

BRASIL. SENADO FEDERAL. COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS. **Relatório do Grupo de Trabalho criado em decorrência da aprovação do REQ nº 66, de 2024 – CAE**, com o objetivo de avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 2024.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Cálculo da alíquota de referência da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) para 2027**. Processo TC 006.529/2026-7. Brasília, DF: TCU, out. 2026.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 12. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

COOKE, Lina Braga Santin. A unificação da tributação sobre o consumo: a experiência internacional e os desafios do modelo IVA no federalismo. **Revista de Direito Tributário da APET**, n. 49, p. 395–416, 2024.

COUTINHO, João Hélio de Farias Moraes; FEITOSA, Raymundo Juliano; ALVES, Rogério Salviano. O IBS e a perspectiva de guerra fiscal entre os municípios. **Revista de Direito Tributário da APET**, n. 50, p. 367–391, 2024.

DENGO, Atílio. A nova técnica de não cumulatividade na LC n. 214: impactos e inconstitucionalidades. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, v. 63, p. 77–105, 2026.

GASPAR, Janaina. O critério espacial do IBS e da CBS na reforma tributária: promessas e desafios da tributação no destino. **Revista de Direito Tributário da APET**, n. 53, p. 229–248, 2026.

MOREIRA, André Mendes. O direito ao crédito no IVA europeu: apontamentos sobre o princípio da neutralidade tributária. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 42, p. 47–66, 2019.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. E-book (EPUB).

PEROTO, Rafael Oliveira Beber; CONTE, Raphaela. Split payment na reforma tributária: desafios e entraves à implementação no contexto brasileiro. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 59, p. 443–467, 2025.

PESSÔA, Leonel Cesarino. VAT and the service sector: a century of resistance and misinterpretation. **Intertax**, v. 54, n. 10, p. 613–627, 2026.

PORTAL CPA. Publicada Lei Complementar nº 227/2026 sobre a reforma tributária. **Portal CPA**, área Fiscal, 16 jan. 2026.

ROCHA, Sergio André. Teoria multidimensional da justiça tributária. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, v. 62, p. 471–487, 2026.

SCHOUERI, Luís Eduardo; GALDINO, Guilherme. A neutralidade das regras transitórias no IBS e na CBS: o caso dos bens de capital. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 59, p. 755–781, 2025.

SILVA, Eric Castro e; NÓBREGA, Marcos. A reforma tributária e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos de longo prazo (Lei Complementar nº 214/25): a inadequação do modelo mecanicista, os pontos focais e a teoria dos múltiplos equilíbrios contratuais. **Working Paper PSP Hub**, n. 010, versão 2, 17 jan. 2025.

TATSCH JUNIOR, Paulo. A inconstitucionalidade da exigência do estorno de créditos de IBS/CBS na perda de bens. **Colégio Notarial do Brasil – Seção São Paulo (CNB/SP)**, São Paulo, 22 jun. 2026.