

Ives Gandra da Silva Martins
Marcos Cintra
Coordenação científica

Felipe Ferreira Silva
Luiz Alberto Pereira Filho
Organizadores

Equívocos, riscos e fragilidades da Reforma Tributária — EC 132/2023 —

Adolfo Sachsida • Aloísio Flávio Ferreira de Almeida • Antonio Elmo Queiroz • Antonio Fernando Pinheiro Pedro • Antônio Guedes Alcoforado • Cristiano Rosa de Carvalho • Edison Carlos Fernandes • Edison Nassif Farah • Elidie Palma Bifano • Eliseu Martins • Felipe Ferreira Silva • Felipe Scudeler Salto • Fernanda Guimarães Hernandez • Fernando Luiz da Gama Lobo d'Eça • Gabriela Cabral Pires • Gustavo Brigagão • Hercília Maria do A. dos Santos Bauer • Ives Gandra da Silva Martins • Ivo Ricardo Lozekam • José Eduardo Soares de Melo • Joseph Couri • Karem Jureidini Dias • Kiyoshi Harada • Lidiane Rafaela Cagnetti Buzzi • Lucas Ribeiro • Luis Alberto Buss Wulff Junior • Luiz Alberto Pereira Filho • Luiz Marcio de Souza • Marcel Solimeo • Marcelo de Sousa Silva • Marcos Cintra • Mário Luiz Oliveira da Costa • Mary Elbe Queiroz • Miguel Silva • Paulo Rabello de Castro • Plácido Malafaia Vicente • Rebeca Azevedo Possa • Rodrigo Gabriel Alarcon • Rogério Gandra Martins • Tatiana Midori Migiyama • Waine Domingos Peron

IEPE
INSTITUTO DE ESTUDOS
E PESQUISAS ESTRATÉGICAS

CE BRASIL
CENTRO BRASILEIRO DE
ESTUDOS E PESQUISAS

**Revista
dos Tribunais**

FBT FACULDADE
BRASILEIRA
DE TRIBUTAÇÃO



**Thomson
Reuters™**

Não cumulatividade do IBS e da CBS – crédito condicionado ao pagamento e vedado em operações com bens e serviços de uso ou consumo pessoal

Mário Luiz Oliveira da Costa¹

1. Introdução

A reforma tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 (EC 132) representa uma das mais profundas alterações no Sistema Tributário Nacional desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF). Com a extinção progressiva de ICMS, ISS, IPI (parcial), PIS e Cofins, o Brasil passará a adotar um modelo de tributação do consumo inspirado no Imposto sobre Valor Agregado (IVA), amplamente utilizado em nível internacional.

Como procuramos demonstrar em trabalho específico sobre a matéria², a configuração constitucional do chamado IVA brasileiro³ suscita relevantes questionamentos acerca de sua efetiva natureza. Embora formalmente concebidos como dois tributos distintos, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) encontram-se submetidos, por expressa determinação constitucional⁴, às mesmas regras relativas a fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de incidência e de não incidência, sujeição passiva, imunidades, regimes de tributação, não cumulatividade e creditamento. Esse desenho normativo confere ao sistema uma vocação à unicidade que se sobrepõe à aparente dualidade formal, aproximando-o, na prática, de um tributo único⁵.

1. Advogado militante em Direito Tributário, com cursos de especialização em Direito Tributário (pelo Centro de Extensão Universitária) e Direito Empresarial (pela PUC-SP). Mestre em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo (USP). Foi conselheiro, diretor e presidente da AASP – Associação dos Advogados de São Paulo. É conselheiro e diretor do MDA – Movimento de Defesa da Advocacia. Sócio do escritório Dias de Souza Advogados Associados.
2. COSTA, 2026, p. 175 e seguintes.
3. Ressalvando-se que IBS e CBS não incidirão exclusivamente sobre o valor agregado em cada operação, pois em determinadas situações a base de cálculo poderá ser superior, como nas hipóteses de vedação de créditos e independentemente de isso acarretar, ou não, efeito cumulativo. Ademais, como esclarece Moreira, a base de cálculo do IVA, na grande maioria dos países que o adotam, de fato não corresponde – diferentemente do que sugere sua própria denominação – apenas ao valor agregado em determinada operação. A tributação do valor agregado decorre da sistemática de apuração do tributo, cujo “débito” é calculado sobre o valor total da operação, após o que “se tem a redução do *quantum debeatur* pelo mecanismo de abatimento do imposto pago nas operações anteriores (método subtrativo indireto)” (MOREIRA, 2012, p. 71).
4. Art. 149-B, IV, da CF, na redação da EC 132/2023.
5. Souza já alertava, quando da aprovação da PEC 45/2019 pela Câmara dos Deputados, no sentido de que o novo sistema “não é verdadeiramente dual, pois apresenta clara vocação à unicidade, ou seja, “não é tão distinto do IVA único e federal previsto na redação original da PEC 45, pois se apresenta

De outro lado, contudo, o tributo não apenas não é único como, a rigor, sequer pode ser considerado simplesmente “dual”.

Teremos um modelo *sui generis* e único no mundo, pois a sujeição ativa do “IVA Brasileiro” (que denominamos como o nosso “TRIVA”) foi tripartida entre União, Estados e Municípios, cada qual dotado de competência para fixar suas respectivas alíquotas – ainda que substancialmente limitada nos aspectos normativo e operacional –, bem como para proceder à fiscalização, ao lançamento, à cobrança e à representação administrativa e judicial das parcelas dos tributos que lhes compitam. Tudo com elevado potencial de gerar divergências entre os próprios entes federativos envolvidos, assim como entre quaisquer deles e os contribuintes, além de agregar complexidade ao que deveria ser simples, inclusive por força do novo princípio constitucional aplicável a todo o Sistema Tributário Nacional⁶.

Ao que importa nessa oportunidade, cumpre observar que o IBS e a CBS foram concebidos como tributos não cumulativos, objetivando assegurar a neutralidade da tributação sobre o consumo no Brasil. Trata-se do pilar fundamental da nova sistemática. Todavia, a análise da EC 132/2023 e da Lei Complementar nº 214/2025 (LC 214) revela que, embora a não cumulatividade tenha sido consagrada como regra geral aplicável aos dois tributos, subsistem hipóteses relevantes em que tal princípio poderá não se realizar de forma integral.

O presente artigo tem por objetivo examinar os parâmetros a serem obrigatoriamente observados relativamente a dois temas específicos⁷ cuja competência regulamentar foi delegada à lei complementar: a vinculação do crédito ao pagamento e o não creditamento em aquisições de bens e serviços de uso ou consumo pessoal. Antes do exame dos referidos temas, porém, refira-se a desconfiança de muitos acerca das várias promessas envolvendo a reforma da tributação do consumo no Brasil. Trata-se, nas palavras de Ives Gandra Martins, de “exemplo de simplificação complicadora”, a gerar graves incertezas e preocupações (MARTINS, 2024).

Há, ademais, justificado temor de que se repita, com IBS e CBS, parte dos graves erros incorridos na implantação da não cumulatividade do PIS e da Cofins, inclusive no que respeita à adoção de alíquota significativamente majorada sob a justificativa de neutralidade das alterações para fins arrecadatários que, ao fim e ao cabo, não se verificou.

De fato, o histórico legislativo do PIS e da Cofins revela um processo marcado pela complexidade crescente, pela incoerência entre os objetivos declarados e os resultados

com falsa dualidade, pretendendo justificar uma autonomia que, no entanto, é meramente formal” (SOUZA, 2023).

6. CF, art. 145, § 3º, na redação da EC 132/2023.

7. Dentre tantos outros potencialmente ou já controversos também no âmbito da não cumulatividade – aos quais são igualmente aplicáveis as considerações ora formuladas, ressalvadas peculiaridades passíveis, em oportunidade própria, de ponderações complementares –, como aqueles atinentes ao aproveitamento de saldos credores acumulados, aos pagamentos parcelados, aos regimes específicos (inclusive monofasia), às hipóteses de suspensão e diferimento, aos bens de capital e às operações imunes, isentas e sujeitas à alíquota zero.

efetivamente alcançados, e pela frustração – ao menos parcial – da promessa de eliminação do efeito cascata. A racionalidade do sistema e a redução da carga, imaginadas quando dos pleitos de modernização dessas contribuições, não se concretizaram. Ao contrário, “o sonho se transfigurou em pesadelo”, tendo sido implementada sistemática “ainda mais danosa que o ‘efeito cascata’ que se pretendeu mitigar na origem das discussões”, com o que as contribuições se tornaram um verdadeiro “Frankenstein tributário” (SCHOUERI e VIANA, 2011, p. 409).

É de responsabilidade de todos trabalharmos para que o mesmo não ocorra com o IBS e com a CBS. Assim se pretende, de alguma forma, contribuir com a análise que ora se faz. Nessa oportunidade, como se verá a seguir, pretende-se demonstrar que a não cumulatividade do IBS e da CBS deve ser necessariamente plena e integral, devendo ser restritivamente interpretadas as exceções admitidas no texto constitucional. Disto decorrem, por consequência, limites intransponíveis tanto ao condicionamento do crédito ao pagamento do respectivo montante quanto à sua vedação em operações consideradas como atinentes a bens e serviços de uso ou consumo pessoal.

2. Não cumulatividade necessariamente plena e integral

A não cumulatividade constitui – desde sempre e em todo o mundo – um dos pilares fundamentais dos impostos sobre o valor agregado. Como refere Coelho (2023, p. 12), a ideia de um imposto sobre valor agregado decorreu da necessidade de afastar a cumulatividade tão danosa à economia. Afinal, “não há maior inimigo da neutralidade que os impostos cumulativos, que incidem em cascata, e se incorporam ao custo de produção ou revenda, em cada etapa da cadeia de produção e distribuição”. Os efeitos desejados são maior competitividade de mercado, horizontalização da cadeia produtiva e transparência na tributação. Objetiva-se evitar “o efeito ‘cascata’ (imposto sobre imposto), garantindo neutralidade alocativa e transferindo o ônus exclusivamente para o consumidor final” (CINTRA, 2025, p. 25).

Como demonstra Moreira (2012, p. 68/70), não obstante as vicissitudes atinentes a uma apuração inevitavelmente mais complexa e à necessária adoção de alíquotas mais elevadas, a plurifasia não cumulativa guarda, também, outras vantagens em relação à cumulativa. Incentiva a fiscalização cruzada entre os próprios contribuintes, vez que o adquirente dependerá da emissão do documento fiscal para poder usufruir do respectivo crédito; assegura efetiva neutralidade da tributação, cujo ônus independe do número de operações oneradas; e viabiliza a real desoneração das exportações.

É bem verdade que, como alerta Cintra (2025, p. 25), na ciência econômica entende-se que a plena neutralidade da tributação não seja possível, pois demandaria a constatação de “um conjunto de pressupostos teóricos, altamente exigentes”, como “concorrência perfeita em todos os mercados como em mercados completos, ausência de externalidades, informação perfeita, ausência de custos de transação e de conformidade, alíquota única e universal, inexistência de evasão, entre outras” e “nenhuma dessas condições é plenamente atendida na vida real”, por ser a economia “intrinsecamente marcada por concorrência

imperfeita, falhas de mercado, assimetrias informacionais, sonegação e custos de transação significativos”. Ainda assim, ressalvadas tais peculiaridades, há de se observar a não cumulatividade do nosso “TRIVA” tal como assegurada no texto constitucional.

Determina o artigo 156-A, § 1º, VIII, da CF (na redação da EC 132) que o IBS “será não cumulativo, compensando-se o imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem material ou imaterial, inclusive direito, ou de serviço, excetuadas exclusivamente as consideradas de uso ou consumo pessoal especificadas em lei complementar e as hipóteses previstas nesta Constituição”. O mesmo se aplica à CBS, por força do disposto nos arts. 149-B, IV, e 195, § 16, da CF.

Não possui o legislador, portanto, liberdade absoluta para fixar quais operações ensejarão ou não direito a crédito de IBS e CBS. Este deve ser amplo e irrestrito, excetuadas apenas as hipóteses especificadas no próprio texto constitucional e aquelas que sejam legitimamente fixadas em lei complementar como de uso ou consumo pessoal (além, como se verá, da autorização para a vinculação ao pagamento constante do § 5º, II, do artigo 156-A da CF). Ressalvadas essas exceções, a aquisição de qualquer bem, direito ou serviço cujo valor esteja sujeito à incidência de IBS e CBS deve ensejar o crédito do montante equivalente para que a pessoa jurídica possa deduzi-lo dos débitos gerados pelas receitas que vier a auferir.

Caso não se possibilite o abatimento do respectivo crédito em tais situações, verificar-se-á a agregação em duplicidade desses tributos, como custo, ao preço dos bens e serviços a serem comercializados, de forma a encarecê-los em prejuízo do consumidor e cujo afastamento consiste no principal objetivo pretendido pela sistemática não cumulativa. Afinal, qualquer resquício cumulativo que se possa verificar na sistemática não cumulativa onerará demasiadamente todos os agentes de mercado – e principalmente o consumidor final –, que se verão submetidos à somatória das desvantagens dos dois regimes, mais do que anulando as vantagens que teriam justificado a adoção daquele mais complexo.

Fixadas essas premissas, vejamos as exceções constitucionalmente admitidas.

3. Exceções admitidas – interpretação restritiva

Como visto, o texto constitucional assegura o creditamento do “montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem material ou imaterial”. As únicas exceções admitidas são aquelas nele expressamente fixadas ou delegadas à lei complementar, estas no que respeita às operações “consideradas de uso ou consumo pessoal” e às “hipóteses em que o aproveitamento do crédito ficará condicionado à verificação do efetivo recolhimento do imposto incidente sobre a operação”⁸.

Parte da doutrina critica a adoção do termo “cobrado”, ao invés de “devido”, vez que o direito ao crédito independe da efetiva cobrança do respectivo montante⁹. A par disso,

8. CF, art. 156-A, §§ 1º, VIII e 5º, II, já referidos.

9. Como se vê em ALCOFORADO, 2024, p. 252.

Breyner (2024, p. 235) observa que “não é possível amplitude maior do que a formulada no dispositivo, pois nenhuma palavra da língua portuguesa poderia ter sentido mais abrangente do que a palavra ‘todas’, empregada inequivocamente no dispositivo constitucional”. Com efeito, a utilização do termo “todas as operações” reflete a intenção do legislador constitucional de fixar a amplitude da não cumulatividade, adotando como regra geral a possibilidade de o contribuinte apurar créditos de forma abrangente sobre todas as suas despesas, isto é, relativamente a “todas as operações nas quais seja adquirente de bem material ou imaterial”, excepcionadas, repita-se, apenas as hipóteses expressamente previstas no próprio texto constitucional e as situações adequadamente especificadas em lei complementar, em que deva ser comprovado o efetivo pagamento do montante creditado ou envolvam bens ou serviços legitimamente tidos como de uso ou consumo pessoal.

Assim é que as exceções ao direito a créditos de IBS e CBS se restringem àquelas constitucionalmente admitidas e devem ser objeto de interpretação restritiva, de modo a serem observadas nos limites do que se mostre efetivamente consentâneo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Quaisquer vedações à tomada de créditos que extrapolem a autorização constitucional – como, por exemplo, aquelas verificadas nos artigos 199¹⁰, 276¹¹ e 283¹² da LC 214, se aplicadas a situações distintas das exceções constitucionalmente admitidas – são, portanto, inconstitucionais.

Como bem demonstra Ávila – não obstante ao tratar de PIS e Cofins, mas cujas ponderações são integralmente aplicáveis ao IBS e à CBS –, o legislador tem o dever de ser coerente na regulação do sistema não cumulativo que criou.¹³ Admitir que pudesse

10. “Art. 199. Fica vedada a apropriação de créditos do IBS e da CBS na aquisição dos serviços financeiros de que tratam os incisos I a V do *caput* do art. 182 da Lei Complementar que não estiverem permitidos expressamente nos arts. 194 a 198.”
11. “Art. 276. Fica vedada a apropriação de créditos do IBS e da CBS pelos adquirentes de alimentação e bebidas fornecidas pelos bares e restaurantes, inclusive lanchonetes.”
12. “Art. 283. Fica vedada a apropriação de créditos de IBS e de CBS pelo adquirente dos serviços de hotelaria, parques de diversão e parques temáticos.”
13. “Aqui entra em cena o ‘postulado do legislador coerente’: tendo tomado a decisão fundamental de instituir o regime não cumulativo, deve desenvolvê-la de modo consequente e isento de contradições, sob pena de violar a norma fundamental da igualdade, pouco importando – reitere-se, uma vez mais – se o regime não cumulativo é ou não uma imposição constitucional. A igualdade é, e das maiores. O legislador, no entanto, não desenvolveu de modo consequente e isento de contradições o regime não cumulativo. Isso porque, embora o tenha adotado, deixou de honrar o critério de distinção eleito (capacidade compensatória de créditos anteriores) e a finalidade que o justifica (afastar o efeito econômico perverso do acúmulo da carga tributária durante o ciclo econômico).” Como aponta o autor, uma das desigualdades criadas pelo legislador decorre da criação de “uma legislação casuística, definindo os contribuintes que têm e os que não têm direito a crédito, ou delimitando as operações que geram e as que não geram crédito. Ora bem, se há créditos referentes a contribuições sociais embutidos no valor dos bens comprados e no valor dos serviços tomados para o exercício das atividades dos contribuintes, deve haver o direito à sua dedução, sob pena de o regime não cumulativo ser descaracterizado e a finalidade legal justificadora da própria diferenciação entre os contribuintes ser negada. Nesse

suprimir créditos ao seu alvedrio – sob a justificativa inverídica de que estaria regulando a exceção constitucional mas, em verdade, extrapolando-a – implicaria perda de coerência e racionalidade na tributação e caracterizaria abuso de poder legislativo, na esteira da firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.¹⁴

A opção constitucional revela, portanto, uma inflexão significativa em relação aos modelos anteriores de PIS, Cofins, IPI e ICMS, que operavam sob um regime restritivo de creditamento, marcado por interpretações limitativas quanto ao conceito de insumo e pela maior ou menor exigência de nexos físicos entre o bem ou serviço e o produto final. No novo regime, todas as aquisições realizadas por contribuinte, no âmbito de sua atividade econômica tributada, geram direito ao crédito, salvo exceções taxativamente previstas na própria Constituição ou em lei complementar (nesta, desde que editada e aplicada em estrita observância aos limites constitucionais).

É com esse pano de fundo que devem ser interpretados o artigo 47 e demais dispositivos da LC 214, no sentido de adotarem modelo de creditamento tributário amplamente estruturado sobre o princípio da não cumulatividade.

Sob essa ótica, o modelo brasileiro se aproxima de sistemas internacionais de IVA, em que a dedutibilidade deve se orientar pela conexão funcional entre a despesa e a atividade empresarial, e não por critérios formais ou subjetivos. Assim há de ser, inclusive, para que se assegure a real neutralidade da tributação – o que é de rigor inclusive por se tratar de princípio constitucional que deve obrigatoriamente informar o IBS e a CBS, nos termos do § 1º do artigo 156-A da CF. Mas, conforme dito poplular, nem tudo são flores.

sentido, havendo créditos inseridos no valor das operações praticadas pelos contribuintes, deve haver o direito de o contribuinte compensá-los no momento de pagar as suas contribuições sociais. Não sendo assim, o legislador contradiz o sistema regulativo criado por ele próprio, violando, com isso, a norma fundamental da igualdade. A desigualdade interna está no fato de que contribuintes que se assemelham naquilo que é relevante para o sistema legal adotado (ter créditos embutidos no valor dos bens comprados e no valor dos serviços tomados) são submetidos a regras diferentes, sem qualquer motivo justificador.” (ÁVILA, 2007, p. 180-181)

14. “O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade – que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do substantive *due process of law* – acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive *due process of law* (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador” (ADI-MC 1407/DF, Rel. Min. Celso de Mello – DJ: 24/11/2000).

3.1. Condicionamento do crédito à extinção do respectivo débito

Conquanto a Constituição Federal, de um lado, assegure a compensação do “imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações” anteriores (art. 156-A, § 1º, VIII), de outro, autoriza que lei complementar estabeleça “hipóteses em que o aproveitamento do crédito ficará condicionado à verificação do efetivo recolhimento do imposto incidente sobre a operação” anterior (art. 156-A, § 5º, II), desde que observadas determinadas condições.

As condições fixadas no texto constitucional para a excepcional situação são que “a) o adquirente possa efetuar o recolhimento do imposto incidente nas suas aquisições de bens ou serviços; ou b) o recolhimento do imposto ocorra na liquidação financeira da operação”. Assim, apenas se e quando regularmente verificada uma ou outra situação, a escrituração dos créditos de IBS e CBS poderá depender da comprovação do efetivo recolhimento do respectivo montante.

O artigo 47 da LC 214, de seu turno e no que respeita a esse tema, estabelece que “O contribuinte sujeito ao regime regular poderá apropriar créditos do IBS e da CBS quando ocorrer a extinção por qualquer das modalidades previstas no art. 27 dos débitos relativos às operações em que seja adquirente”. Já o artigo 48, logo em seguida, dispensa o requisito de extinção dos débitos para fins de apropriação dos créditos, “exclusivamente, se não houver sido implementada nenhuma das seguintes modalidades de extinção: I – recolhimento na liquidação financeira da operação (*split payment*), nos termos dos arts. 31 e 32 desta Lei Complementar; ou II – recolhimento pelo adquirente, nos termos do art. 36 desta Lei Complementar”.

Portanto, enquanto não implementada nenhuma daquelas modalidades de extinção dos créditos tributários atinentes ao IBS e à CBS, fica suspensa a exigência de comprovação do efetivo recolhimento do imposto para fins de legitimação do respectivo crédito. Ou seja, a LC 214 pretendeu observar o comando constitucional de forma inversa: condiciona o creditamento do IBS e da CBS à extinção dos respectivos débitos, dispensando-a apenas se inexistentes ambas as hipóteses fixadas na CF para legitimar o condicionamento.

Com isso, duas leituras são possíveis: ter a norma complementar (i) observado, mesmo na ordem inversa, o quanto disposto no artigo 156-A, § 5º, II, da CF; ou (ii) indevidamente invertido o que a Constituição fixou como regra (o aproveitamento do crédito independe do pagamento) e exceção (o crédito pode ser condicionado ao pagamento em certas hipóteses), tornando as hipóteses excepcionais sempre presentes e, assim, alterado a ordem constitucional de forma não condizente com a lógica da não cumulatividade e da neutralidade.

Importa salientar, ainda, a distinção entre as disposições constitucionais atinentes à não cumulatividade do ICMS e do IPI, em comparação com aquelas aplicáveis ao IBS e à CBS. Naquelas, não havia a excepcional autorização constante destas, com o que inaplicáveis, aos novos tributos, os precedentes jurisprudenciais que afastaram a exigência de comprovação do efetivo pagamento para legitimar a escrituração de créditos de ICMS e IPI. Não obstante, caso se entenda que a não cumulatividade já verificada nos substituídos IPI e ICMS (e, no

âmbito legal e com diversas mitigações, também no PIS e na Cofins) deva ser considerada um direito fundamental do contribuinte – e, sob essa natureza, tida como cláusula pétrea –, a imposição de limitações ao seu gozo ou a sua fixação com “eficácia limitada” para fins de IBS e CBS seria inconstitucional, por violação ao artigo 60, § 4º, IV, da CF¹⁵.

Por outro lado, contudo, pode-se entender que não se trata de efetiva limitação, mas, apenas, de mecanismo de operacionalização da sistemática. Ademais, ter-se-iam observado os princípios de razoabilidade e proporcionalidade ao vincular a escrituração dos créditos a providência atribuída ao próprio contribuinte e não dependente de fato ou ato de terceiros.

Nesse sentir, e considerando ainda que os mecanismos do *split payment* e do recolhimento pelo adquirente, previstos na LC 214, visariam mitigar os riscos de inadimplência e fraudes, sem prejuízo ou oneração desproporcionais ao contribuinte, disto resultaria sua legitimidade. Esta, porém, só será sustentável se for viável atestar a efetiva inexistência de cumulatividade. Se, por qualquer razão ou motivo alheio ao regular domínio do contribuinte, não lhe for possibilitado o aproveitamento dos créditos, estes serão inevitavelmente repassados no preço de revenda, transformando a CBS e o IBS em tributos cumulativos e, então, caracterizando evidente inconstitucionalidade.

Vê-se, portanto, ser possível dar ao dispositivo legal interpretação conforme à Constituição, bem assim observar sua aplicação prática de forma legítima.

Nessa ordem de ideias, ao menos em tese, as disciplinas constitucional e legal – ao vincularem o aproveitamento do crédito ao pagamento do débito desde que este esteja no domínio exclusivo do mesmo contribuinte – não implicariam (e não poderiam implicar, no mundo fenomênico) obstáculo intransponível ou de difícil transposição à plena observância da não cumulatividade. Na hipótese, contudo, de não ser esta a realidade em determinada situação concreta, nela poderá haver inconstitucionalidade.

Sabe-se, por exemplo, ser altamente improvável – tendo sido por muitos descartada – a implementação dos procedimentos de liquidação financeira da operação (*split payment*) concomitante ao início da incidência da CBS, este previsto para janeiro de 2027. Algumas autoridades fiscais já sustentam que, ainda assim, por força dos termos dos artigos 156-A, § 5º, II da CF e 47 da LC 214 (antes referidos), sendo viável o pagamento do tributo pelo adquirente (conforme art. 36 da LC 214), seria desde então exigível a comprovação do pagamento como condição para o respectivo crédito em toda e qualquer operação.

A exigência, nesse caso, seria manifestamente ilegítima, pois implicaria transformar a exceção em regra e obrigar todos os contribuintes a procederem ao pagamento da CBS mesmo na ausência do *split payment*, de forma inequivocamente atentatória aos princípios da simplicidade, razoabilidade e proporcionalidade, dentre outros.

15. Assim entendem, entre outros, LINS e SILVA (2025, p. 117/118). Ressalvado o possível desenvolvimento do tema em estudo próprio, tem-se que, a rigor, poderia o legislador constitucional ter optado pela substituição dos tributos não cumulativos (ou parcialmente não cumulativos) por uma nova sistemática efetivamente cumulativa, de modo a conviver com outros tributos já existentes, apurados na mesma sistemática. Ao menos em princípio e independentemente de conveniências econômicas ou mesmo jurídicas, pareceria difícil o acolhimento, em juízo, da alegação de violação a cláusula pétrea.

Portanto, a partícula “ou”, constante do dispositivo constitucional (conforme alíneas “a” e “b” do inciso II do § 5º do art. 156-A, antes transcritas) não significa e não pode ser interpretada no sentido de que simplesmente baste uma ou outra situação, mas sim de que se houver apenas uma delas, nela – e tão somente nela – poder-se-á condicionar a tomada do crédito ao pagamento. Ademais, verificadas uma ou as duas situações, a exigência apenas se legitimará se sua adoção não implicar ônus ou prejuízos desproporcionais ao contribuinte, em comparação com outros possíveis procedimentos que o sistema lhe faculte.

Vale dizer, não se pode impor ao contribuinte, como condição para o creditamento, que adote determinado procedimento que implique maiores custos (inclusive administrativos ou de conformidade) em comparação com outro que pudesse legitimamente adotar. Assim se impõe em decorrência de interpretação sistemática e teleológica do referido dispositivo constitucional, observando-se tanto a coerência de todo o sistema quanto seus objetivos e o bem jurídico protegido.

Refira-se, por fim, quanto ao presente tópico, que a experiência estrangeira – em especial europeia – não condiciona o creditamento do IVA ao efetivo recolhimento na etapa anterior. Isso até mesmo se o crédito decorrer de fraude, desde que o contribuinte beneficiado não tivesse conhecimento nem pudesse razoavelmente saber da origem fraudulenta, quando da realização da operação¹⁶. Desconhece-se, porém, situação em que o condicionamento tenha se dado nos moldes normatizados em nosso país.

Esse será mais um aspecto diferenciado do nosso “TRIVA”, cujo experimento certamente trará lições e exemplos a todos, para ser mantido ou suspenso no território nacional, adotado ou definitivamente descartado no exterior.

3.2. *Bens e serviços de uso ou consumo pessoal*

A Constituição Federal excepciona a apropriação de créditos em relação a aquisições de bens e serviços de uso ou consumo pessoal, no já referido artigo 156-A, § 1º, VIII, expresso ao excetuar as operações assim consideradas e determinar sejam elas especificadas em lei complementar. A legitimidade da conceituação, contudo, estará estreitamente vinculada à sua finalidade.

Quando a pessoa jurídica adquire bem ou serviço efetivamente como de “uso ou consumo pessoal”, ela se qualifica como adquirente final. Por isso a ausência do crédito, nessa hipótese específica, não ensejará ilegítima cumulatividade. Incumbe ao adquirente final a assunção integral do respectivo ônus atinente ao IBS e à CBS. Quando, porém, o bem ou serviço adquirido disser respeito ao próprio exercício da atividade da pessoa jurídica adquirente, de modo a integrar – direta ou indiretamente – o custo dos bens ou serviços que ela fornecerá a terceiros, não se poderá considerá-la adquirente final (ainda que o seja formalmente) e, portanto, para fins de creditamento, a operação não deverá ser tida como atinente a “uso ou consumo pessoal”. Se o bem ou serviço adquirido for tributado por IBS

16. LINS e SILVA (2025, p. 119) indicam precedente do Tribunal de Justiça da União Europeia nesse sentido.

e CBS e houver “relação de pertinência” com as atividades do contribuinte (igualmente tributadas), isto é, desde que não sejam “alheios às atividades do sujeito passivo”¹⁷, o creditamento deverá ser assegurado.

Esse é o limite lógico, jurídico e constitucionalmente imposto ao legislador complementar, ao qual bastaria explicitar e esmiuçar os respectivos parâmetros a serem observados.

Todavia, o artigo 57 da LC 214, que regulou a matéria, assim não o fez. Para melhor contextualizar o elevado grau de subjetivismo, instabilidade legislativa, complexidade (contrariamente ao princípio da simplicidade) e, por consequência, insegurança jurídica acerca do tema, transcreve-se a íntegra do artigo 57, com as alterações já havidas em decorrência do advento da Lei Complementar nº 227, de 2026¹⁸:

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

I – os seguintes bens e serviços:

- a) joias, pedras e metais preciosos;
- b) obras de arte e antiguidades de valor histórico ou arqueológico;
- c) bebidas alcoólicas;
- d) derivados do tabaco;
- e) armas e munições;
- f) bens e serviços recreativos, esportivos e estéticos;
- g) bens e serviços relacionados à aquisição ou à manutenção dos bens de que trata este inciso; (Incluído pela Lei Complementar nº 227, de 2026)

H – os bens e serviços adquiridos ou produzidos pelo contribuinte e fornecidos de forma não onerosa ou a valor inferior ao de mercado para:

II – os bens e serviços adquiridos pelo contribuinte e fornecidos de forma não onerosa ou a valor inferior ao de mercado para: (Redação dada pela Lei Complementar nº 227, de 2026)

- a) o próprio contribuinte, quando este for pessoa física;
- b) as pessoas físicas que sejam sócios, acionistas, administradores e membros de conselhos de administração e fiscal e comitês de assessoramento do conselho de administração do contribuinte previstos em lei;

17. FUNARO, 2026, p. 92.

18. A transcrição também dos textos revogados dá-se para melhor demonstrar as alterações havidas e a instabilidade legislativa verificada antes mesmo da efetiva implementação dos novos tributos.

~~c) os empregados dos contribuintes de que tratam as alíneas “a” e “b” deste inciso; e~~

c) os empregados do contribuinte; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 227, de 2026)

d) os cônjuges, companheiros ou parentes, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, das pessoas físicas referidas nas alíneas “a”, “b” e “c” deste inciso.

§ 1º Para fins do inciso II do *caput* deste artigo, consideram-se bens e serviços de uso ou consumo pessoal, entre outros:

I – bem imóvel residencial e os demais bens e serviços relacionados à sua aquisição e manutenção; e

II – veículo e os demais bens e serviços relacionados à sua aquisição e manutenção, inclusive seguro e combustível.

§ 2º No caso de sociedade que tenha como atividade principal a gestão de bens das pessoas físicas referidas no inciso II do *caput* deste artigo e dos ativos financeiros dessas pessoas físicas (*family office*), os bens e serviços relacionados à gestão serão considerados de uso e consumo pessoal.

§ 3º Não se consideram bens e serviços de uso ou consumo pessoal aqueles utilizados preponderantemente na atividade econômica do contribuinte, de acordo com os seguintes critérios:

I – os bens previstos nas alíneas “a” a “d” do inciso I do *caput* deste artigo que sejam comercializados ou utilizados para a fabricação de bens a serem comercializados;

II – os bens previstos na alínea “e” do inciso I do *caput* deste artigo que cumpram o disposto no inciso I deste parágrafo ou sejam utilizados por empresas de segurança;

III – os bens previstos na alínea “f” do inciso I do *caput* deste artigo que cumpram o disposto no inciso I deste parágrafo ou sejam utilizados exclusivamente em estabelecimento físico pelos seus clientes;

IV – os bens e serviços previstos no inciso II do *caput* deste artigo que consistam em:

a) uniformes e fardamentos;

b) equipamentos de proteção individual;

c) alimentação e bebida não alcoólica disponibilizada no estabelecimento do contribuinte para seus empregados e administradores durante a jornada de trabalho;

d) serviços de saúde disponibilizados no estabelecimento do contribuinte para seus empregados e administradores durante a jornada de trabalho;

e) serviços de creche disponibilizados no estabelecimento do contribuinte para seus empregados e administradores durante a jornada de trabalho;

f) serviços de planos de assistência à saúde destinados a empregados e seus dependentes em decorrência de acordo ou convenção coletiva de trabalho, sendo os créditos na aquisição desses serviços equivalentes aos respectivos débitos do fornecedor apurados e extintos de acordo com o disposto no regime específico de planos de assistência à saúde; (Redação dada pela Lei Complementar nº 227, de 2026)

g) benefícios educacionais a seus empregados e dependentes em decorrência de acordo ou convenção coletiva de trabalho, inclusive mediante concessão de bolsas de estudo ou de descontos na contraprestação, desde que esses benefícios sejam oferecidos a todos os empregados, autorizada a diferenciação em favor dos empregados de menor renda ou com maior núcleo familiar; e

h) fornecimento de vale-transporte, vale-refeição e vale-alimentação, sendo os créditos na aquisição desses serviços equivalentes aos respectivos débitos do fornecedor apurados e extintos de acordo com o disposto no regime específico de serviços financeiros, observada a disciplina aplicável aos arranjos de pagamento; (Incluído pela Lei Complementar nº 227, de 2026)

V – outros bens e serviços que obedeçam a critérios estabelecidos no regulamento.

§ 4º Os bens e serviços que não estejam relacionados ao desenvolvimento de atividade econômica por pessoa física caracterizada como contribuinte do regime regular serão consideradas de uso ou consumo pessoal. (Revogado pela Lei Complementar nº 227, de 2026)

§ 5º Em relação aos bens e serviços de uso ou consumo pessoal de que trata este artigo, fica vedada a apropriação de créditos.

§ 6º Caso tenha havido a apropriação de créditos na aquisição de bens ou serviços de uso ou consumo pessoal, serão exigidos débitos em valores equivalentes aos dos créditos, com os acréscimos legais de que trata o § 2º do art. 29, calculados desde a data da apropriação. (Revogado pela Lei Complementar nº 227, de 2026)

§ 7º Na hipótese de fornecimento de bem do contribuinte para utilização temporária pelas pessoas físicas de que trata o inciso II do caput deste artigo, serão exigidos débitos em valores equivalentes aos dos créditos, calculados proporcionalmente ao tempo de vida útil do bem em relação ao tempo utilizado pelo contribuinte, com os acréscimos legais de que trata o § 2º do art. 29, na forma do regulamento. (Revogado pela Lei Complementar nº 227, de 2026)

§ 8º O regulamento disporá sobre a forma de identificação da pessoa física destinatária dos bens e serviços de que trata este artigo.

§ 9º Na hipótese de alienação de bem que não tenha permitido a apropriação de crédito quando de sua aquisição, nos termos do § 5º deste artigo, o contribuinte poderá excluir da base de cálculo o valor de aquisição do bem, até o limite do valor da alienação, desde que seja possível a identificação inequívoca do bem. (Incluído pela Lei Complementar nº 227, de 2026)”

Vê-se que o art. 57 da LC 214, ao tratar de “bens e serviços de uso ou consumo pessoal” para fins de vedação de creditamento, criou distorções ou, no mínimo, adotou procedimento inadequado: de um lado, fixou um nível de detalhamento elevado, com enumerações extensas e muito específicas; de outro, adotou o emprego reiterado de conceitos abertos, que ampliam a margem de discricionariedade interpretativa e deslocam, em parte, a densificação normativa para o regulamento. Isso desafia o princípio da simplicidade e aumenta o risco de insegurança jurídica, litigiosidade e custos de conformidade. Tudo na direção oposta à dos princípios e objetivos da nova sistemática.

O inciso I daquele dispositivo legal adota técnica de lista ao arrolar bens e serviços que “serão considerados” de uso ou consumo pessoal, contemplando, entre outros, joias, pedras e metais preciosos, obras de arte e antiguidades, bebidas alcoólicas, derivados do tabaco, armas e munições, além de bens e serviços recreativos, esportivos e estéticos. Ainda que o intuito possa ter sido conferir objetividade, a construção por enumeração tende a gerar disputas de enquadramento em zonas cinzentas e incentivos à reclassificação de produtos e serviços para escapar do rótulo legal. Isso se intensifica porque a própria lista convive com categorias heterogêneas, algumas mais fáceis de delimitar (como tabaco e bebidas alcoólicas) e outras intrinsecamente controversas (como bens e serviços “recreativos” e “estéticos”), com elevado potencial de gerar distintas interpretações e assimetria na sua aplicação.

Cite-se, como exemplo, a hipótese de obras de arte mantidas em áreas comuns ou nos quartos de hotéis, para possibilitar aos hóspedes apreciação, aprimoramento cultural, relaxamento, elevação espiritual etc.¹⁹ Obviamente, a fruição desses benefícios está no escopo da prestação dos serviços de hotelaria, sendo muitas vezes um dos principais diferenciais entre estabelecimentos concorrentes. Aliás, quartos com tarifas superiores costumam ser decorados com obras mais exclusivas que as demais habitações do mesmo hotel. Assim é que as tarifas pagas pelos hóspedes abrangem tais benefícios no âmbito da cessão de uso²⁰ contratada, com o que as obras de arte – nessa situação específica e em outras equivalentes – devem ser necessariamente consideradas como bens “comercializados”, nos termos e para os fins da LC 214.

Evitam-se, com esse racional, o descolamento “do critério finalístico de relação com a atividade empresarial” e a desqualificação da “inequívoca vinculação ao objeto social” a que se refere Szelbracikowski (2026, p. 513). Antes, legitima-se a tomada dos respectivos

19. Os benefícios da atividade para a saúde mental – e, consequentemente, também física – são indubitáveis, posto que cientificamente comprovados.

20. Com as limitações próprias do contrato de hospedagem.

créditos de IBS e CBS inerentes aos custos incorridos nas aquisições e manutenções das obras de arte, vez que intrinsecamente vinculadas ao exercício do objeto social do contribuinte e aos custos compreendidos nas tarifas praticadas, isto é, nas receitas que serão oneradas pelo IBS e pela CBS.

Caso assim não se admita, haverá clara violação ao princípio da não cumulatividade, que será restringido para além do quanto permite o texto constitucional. O mesmo se diga em relação a outras situações em que se possa vir a pretender restringir demasiadamente a tomada de crédito²¹ pelo fato de o dispositivo legal (e, provavelmente, também o regulamentar pendente de edição quando da redação do presente texto) dar margem a distintas interpretações.

O inciso II, de seu turno, ao tratar de bens e serviços “adquiridos pelo contribuinte” e fornecidos “de forma não onerosa ou a valor inferior ao de mercado” a um conjunto amplo de destinatários, incluindo sócios, acionistas, administradores, membros de conselhos e comitês, empregados e respectivos cônjuges, companheiros e parentes até o terceiro grau, certamente gerará discussões. Ao tentar antecipar todas as hipóteses pessoais e societárias relevantes, o dispositivo acaba por aumentar a probabilidade de controvérsias práticas sobre quem se enquadra em cada categoria, como se documenta a destinação do gasto e como se trata a multiplicidade de arranjos organizacionais e de governança, com reflexos diretos na rastreabilidade e na responsabilidade por controles internos.

O § 1º do art. 57, ao incluir, “entre outros”, o bem imóvel residencial e o veículo, bem como “os demais bens e serviços relacionados à sua aquisição e manutenção”, também exemplifica a distorção pela via do detalhamento e, simultaneamente, abre espaço para disputas laterais sobre a amplitude das despesas alcançadas. A menção expressa a itens como seguro e combustível evidencia o caráter casuístico e, ao mesmo tempo, impulsiona discussões sobre despesas adjacentes e correlatas, que variam conforme o setor e o modelo operacional do contribuinte. Reforça a instabilidade de aplicação e a necessidade de critérios de rateio e segregação que nem sempre são viáveis com segurança.

Quanto aos conceitos excessivamente abertos, o próprio núcleo do dispositivo – “uso ou consumo pessoal” – não é densificado de maneira exaustiva e passa a ser construído por aproximações, conectores e exclusões. Expressões como “valor inferior ao de mercado” inserem um elemento avaliativo que, na prática, depende de parâmetros de comparação, critérios de apuração e documentação probatória, favorecendo divergências entre contribuintes e fiscalização sobre, por exemplo, qual “mercado” será considerado pertinente, quais elementos de comparação serão aceitos e quais datas e condições comerciais deverão ser consideradas.

Destaque-se, ademais, ser o “valor de mercado” critério inadequado ou desarrazoado para a vedação da tomada de crédito, “pois o valor da operação não é elemento seguro para

21. Por exemplo, bens adquiridos para possibilitar momentos de descontração ou relaxamento dos funcionários em intervalos que sejam admitidos em suas jornadas de trabalho, algo que comprovadamente aumenta a produtividade.

definir se um bem ou serviço se destina a uso ou consumo de pessoa física” (FUNARO, 2026, p. 100). Mas, ainda que assim não se entenda, ao menos o regulamento deverá considerar e aceitar que o valor médio de mercado pressupõe operações legitimamente realizadas em montantes a ele inferiores e superiores. Esses montantes, admitidas margens razoáveis, deverão ser aceitos como legítimos, observando-se a verdade material e a presunção de que o contribuinte tenha agido de boa-fé.

Se tanto não bastasse, a recorrência do conector “relacionados” (bens e serviços “relacionados à aquisição ou à manutenção” e, no § 2º, “relacionados à gestão” em estruturas de *family office*) produz um efeito expansivo que dificulta a delimitação do alcance normativo e tende a capturar despesas periféricas ou acessórias, com risco de tratamento não uniforme entre contribuintes e entre setores econômicos.

O § 3º, ao afastar do conceito de uso/consumo pessoal os bens e serviços utilizados “preponderantemente” na atividade econômica do contribuinte, introduz outro elemento de subjetividade, pois “preponderância” exige uma métrica concreta, critérios de evidência e, em muitos casos, mecanismos de controle contínuo (tempo de uso, finalidade, localização, beneficiário, política corporativa) que podem ser desproporcionais ao valor do gasto ou incompatíveis com operações descentralizadas. O mesmo se observa em determinações como o uso “exclusivamente em estabelecimento físico pelos seus clientes”, que, embora pareça objetivo, tende a gerar disputas de prova em cadeias de eventos, demonstrações, comodatos, atividades itinerantes e modelos híbridos de prestação de serviços.

Além disso, o art. 57 explicitamente delega ao regulamento disciplinar elementos estruturantes, como se vê no § 3º, V (“outros bens e serviços que obedeçam a critérios estabelecidos no regulamento”) e no § 8º (forma de identificação da pessoa física destinatária). Essa técnica, além de inconstitucional ou, ao menos, de duvidosa constitucionalidade (nessa hipótese, a depender, em especial, de eventuais excessos que venham a constar do regulamento), eleva o risco de instabilidade normativa e de fragmentação interpretativa, uma vez que aspectos decisivos para o cumprimento da obrigação tributária – especialmente aqueles que condicionam a apropriação de créditos e a parametrização de controles internos – ficam sujeitos à densificação infralegal e a mudanças mais frequentes, comprometendo previsibilidade e planejamento.

Os riscos decorrentes dessas distorções são concretos e relevantes. Em primeiro lugar, há aumento de insegurança jurídica, pois o contribuinte se vê diante de um regime em que, simultaneamente, há listas potencialmente incompletas e conceitos abertos que alargam o alcance do dispositivo sem um critério claro de fechamento. Em segundo lugar, intensifica-se a litigiosidade administrativa e judicial, tanto por discussões de enquadramento material (o que é “estético”, o que é “relacionado”, o que é “preponderante”) quanto por disputas probatórias (como comprovar “valor de mercado”, quais margens serão aceitas, como identificar destinatário, como demonstrar uso na atividade), quando não pelas discussões atinentes à inconstitucionalidade de certas determinações. Em terceiro lugar, aumentam o custo de conformidade e o risco operacional, pois a vedação de créditos vinculada a conceitos com baixa determinabilidade incentiva a burocratização, a criação de procedimentos de

controle e auditoria complexos e potencialmente desproporcionais, sobretudo para grupos com múltiplas filiais, despesas compartilhadas e modelos de trabalho híbridos.

Por fim, há risco de distorções concorrenciais e setoriais, uma vez que a mesma categoria de gasto poderá ser tratada de modo distinto conforme o grau de capacidade de documentação e segregação de cada contribuinte, ou conforme a interpretação que prevaleça em fiscalizações específicas. Em um regime que pretende simplificação e neutralidade, a coexistência de casuismo elevado com conceitos abertos e remissões amplas ao regulamento tende a produzir o efeito oposto: complexidade, assimetria de aplicação e maior exposição a contingências, em especial na fronteira entre despesas empresariais legítimas e benefícios pessoais diretos ou indiretos.

Coelho já alertava, em 2023, a propósito da exclusão dos créditos atinentes a aquisições dos chamados bens de uso ou consumo pessoal que, “Embora a preocupação com essa forma de evasão seja legítima, a exceção arrisca reabrir os conflitos interpretativos e gerar novos litígios. Melhor seria aceitar como IVA (crédito) todo o IVA pago pelo contribuinte no mercado interno ou na importação e sujeitar ao IVA (débito) o valor de mercado de bens/serviços cedidos/prestados gratuitamente ou com preço simbólico. Até porque o método de excluir o crédito só é prático na aquisição de bens acabados, não se aplicando a bens manufaturados pela empresa e cedidos graciosamente a sócios, diretores e outras pessoas ligadas” (COELHO, 2023, p. 17).

O desafio quanto ao tema não é exclusividade nossa, mas, a prevalecer a atual redação do artigo 57 da LC 214, não há dúvida de que haverá, no Brasil, complexidade e litígios em volume superior ao verificado em outros países. Ainda há tempo para o aperfeiçoamento e a simplificação dos procedimentos atinentes à identificação das situações excepcionais em que efetivamente se verifique a aquisição de bens ou serviços de uso ou consumo pessoal, a ponto de legitimar a vedação à tomada dos respectivos créditos de IBS e CBS.

Fernandes (2024, p. 379), por exemplo, propõe alternativa plausível e condizente com os princípios e objetivos da Reforma: adotar, com as devidas adaptações, o conceito de despesas necessárias aplicável à dedutibilidade para fins de IRPJ. Demonstra a autora ser de todo recomendável a adoção da regra no sentido de, para fins dos créditos de IBS e CBS e tal como se verifica em relação à dedutibilidade de despesas no IRPJ, somente não sejam aceitos os gastos “que decorram de mera liberalidade, é dizer, aqueles alheios à atividade empresarial”. Demonstra, ainda, que, ressalvadas as divergências “sobre a pertinência do gasto à atividade econômica” (certamente muito inferiores às aquelas que aqui teremos), procedimento “semelhante ocorre no IVA português e no IVA espanhol, porque, num e noutro, o direito à dedução de créditos está suportado na pertinência do gasto à atividade empresarial”.

Já Funaro (2026, p. 101), na mesma linha e com igual propriedade – apenas sem expressa vinculação aos critérios de dedutibilidade para fins de IRPJ – propõe “a adoção da técnica da interpretação conforme à Constituição Federal” para que seja “declarada inconstitucional (sem redução de texto) qualquer exegese do referido dispositivo legal que impeça a demonstração, pelo contribuinte, de que os bens e serviços por ele adquiridos

não são de uso ou consumo pessoal”. Seria, assim, “reconhecido o caráter meramente exemplificativo da lista de atividades e destinações veiculada no referido dispositivo legal e no respectivo ‘regulamento’, de sorte que apenas os bens e serviços que não estejam relacionados ao desenvolvimento de atividade econômica do contribuinte do regime regular seriam considerados como de uso ou consumo pessoal”.

Em suma, o que não se pode admitir é a vedação à tomada de créditos ao argumento de que se trataria de aquisição “de bem material ou imaterial, inclusive direito, ou de serviço” em operações “consideradas de uso ou consumo pessoal” (CF, art. 156-A, § 1º, VIII) quando, em verdade, a aquisição ocorrer no regular desenvolvimento de determinada atividade econômica cujas respectivas receitas sejam oneradas pelo IBS e pela CBS.

4. Conclusão

O presente artigo não teve a pretensão de esgotar os múltiplos e complexos temas que envolvem a não cumulatividade do IBS e da CBS no âmbito da reforma tributária promovida pela EC 132 e regulamentada pela LC 214. Buscou-se, tão somente, apontar alguns riscos detectados e indicar parâmetros que se entende devam ser observados relativamente a dois aspectos específicos – o condicionamento do crédito ao efetivo pagamento e a vedação ao creditamento em operações com bens e serviços de uso ou consumo pessoal –, objetivando contribuir para a mitigação de possíveis controvérsias entre fiscos e contribuintes.

Conforme se procurou demonstrar, a não cumulatividade do IBS e da CBS foi consagrada pela Constituição Federal como regra geral ampla e abrangente, assegurando-se ao contribuinte o direito ao crédito do montante cobrado sobre todas as operações em que figure como adquirente de bem material ou imaterial, inclusive direito, ou de serviço.

A não cumulatividade do IBS e da CBS não é apenas uma técnica de apuração dos tributos: é garantia fundamental do contribuinte, expressão do princípio da neutralidade e condição de legitimidade do novo modelo de tributação do consumo no Brasil. As exceções a esse direito são taxativamente estabelecidas no próprio texto constitucional ou expressa e limitadamente delegadas à lei complementar, devendo ser objeto de interpretação restritiva, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

No que respeita ao condicionamento do crédito à extinção do respectivo débito, verificou-se que a disciplina conjunta dos artigos 47 e 48 da LC 214 admite interpretação conforme à Constituição, desde que a exigência de comprovação do efetivo recolhimento não resulte em obstáculo intransponível ou desproporcionalmente oneroso ao pleno exercício do direito ao creditamento. A vinculação do crédito ao pagamento somente poderá ser considerada legítima quando efetivamente implementadas as modalidades de extinção previstas no texto constitucional e se a sua adoção não impuser ao contribuinte ônus superiores aos que decorreriam de outros procedimentos que o sistema lhe faculte. O condicionamento que, na prática, inviabilize ou dificulte de forma desproporcional o aproveitamento dos créditos configurará cumulatividade vedada e, por consequência, inconstitucionalidade.

Quanto à vedação ao creditamento em operações com bens e serviços de uso ou consumo pessoal, evidenciou-se que o artigo 57 da LC 214, ao combinar listas casuísticas com conceitos jurídicos abertos e remissões ao regulamento, gerou ambiente normativo de elevada complexidade e insegurança jurídica, em sentido diametralmente oposto ao dos princípios e objetivos declarados pela reforma. O limite constitucionalmente imposto ao legislador complementar é claro: somente se justifica a vedação ao crédito quando a aquisição do bem ou serviço se der efetivamente para uso ou consumo pessoal, isto é, quando o contribuinte se qualificar como seu adquirente final e se tratar de bem ou serviço sem qualquer relação de pertinência com sua atividade, isto é, com as operações com bens ou serviços por ele praticadas e regularmente oneradas pela CBS e pelo IBS.

Sempre que o bem ou serviço adquirido guardar relação de pertinência com a atividade econômica do contribuinte, integrando direta ou indiretamente o custo dos bens ou serviços por ele fornecidos a terceiros, o creditamento deverá ser assegurado, sob pena de violação ao princípio da não cumulatividade. Nesse sentido, a aplicação do artigo 57 da LC 214 deverá observar o critério finalístico de vinculação do gasto à atividade empresarial cujas receitas serão oneradas por IBS e CBS.

Portanto, quaisquer vedações ao creditamento que extrapolem, numa ou noutra situação, os parâmetros indicados serão inconstitucionais.

Por fim, é de responsabilidade de todos os operadores do Direito trabalhar para que o novo sistema de tributação do consumo efetivamente realize os princípios de neutralidade, simplicidade e segurança jurídica que inspiraram a reforma. A experiência com PIS e Cofins demonstrou, de forma eloquente, os custos econômicos e sociais da frustração dessas promessas. Que a história, desta vez, não se repita.

Referências bibliográficas

- ALCOFORADO, Antônio Machado Guedes. A não cumulatividade do IVA-dual (CBS e IBS) prevista na proposta de Reforma Tributária. *Revista de Direito Tributário da APET*. São Paulo, número 49 – out.-2023/mar.-2024.
- ÁVILA, Humberto Bergmann. O “postulado do legislador coerente” e não-cumulatividade das contribuições. In: *Grandes questões de direito tributário*, 11ª edição. São Paulo: Dialética, 2007, p. 180-181, Coord. Valdir de Oliveira Rocha.
- BREYNER, Frederico Menezes. Não Cumulatividade do ICMS, do IBS e da CBS: Dogmática Jurídica e Teoria da Classificação das Normas Constitucionais. *Revista Direito Tributário Atual*, v. 57, p. 221-242. São Paulo: IBDT, 2º quadrimestre 2024.
- CINTRA, Marcos. O mito da neutralidade no IBS/CBS, *Revista eletrônica Conjuntura Econômica*, volume 79 – n. 10, outubro de 2025, p. 24-27. Disponível em: https://www18.fgv.br/mailling/2025/IBRE/Conjuntura_Economica/Outubro/24, acesso em: 21/03/2026.
- COELHO, Isaías. Neutralidade e não-cumulatividade do IVA (IBS/CBS). In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de; COELHO, Isaías et al. *Reforma tributária e neutralidade do IVA*. São Paulo: Max Limonad, 2023. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/neutralidade-e-nao-cumulatividade-do-iva-ibscbs>, acesso em: 07/04/2026.

- COSTA, Mário Luiz Oliveira da. Necessária unificação dos procedimentos de fiscalização e contencioso administrativo atinentes ao IBS e à CBS. In: SOUZA, Hamilton Dias de; FUNARO, Hugo et al. Comentários à Lei Complementar 214/2025: IBS, CBS e IS. São Paulo: Amanuense, 2026.
- FERNANDES, Fabiana Carsoni. A não cumulatividade do IBS e da CBS e o Impedimento à Dedução de Créditos sobre Aquisições de Bens e Serviços de Uso ou Consumo Pessoal: o que esperar? Uma Análise à Luz da Experiência do IVA de Portugal e do IVA da Espanha. Revista Direito Tributário Atual, v. 58, p. 362-388. São Paulo: IBDT, 3º quadrimestre 2024.
- FUNARO, Hugo. A não cumulatividade do IBS e da CBS. In: SOUZA, Hamilton Dias de; FUNARO, Hugo et al. Comentários à Lei Complementar 214/2025: IBS, CBS e IS. São Paulo: Amanuense, 2026.
- LINS, Robson Maia; SILVA, Frederico Silveira e. O condicionamento da verificação de pagamento do IBS na etapa anterior para o aproveitamento do crédito em face dos comandos constitucionais de não cumulatividade e neutralidade. In: LINS, Robson Maia; FERNANDES, Pablo Gurgel; SOUZA, Julia Moura de et al. Estudos sobre a Reforma Tributária e direitos fundamentais tributários. São Paulo: Noeses, 2025.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. Reforma Tributária é exemplo de simplificação complicadora, Revista eletrônica Migalhas n. 6.333 – Migalhas de peso, 06/02/2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/401399/reforma-tributaria-e-exemplo-de-simplificacao-complicadora>, acesso em 19/03/2026.
- MOREIRA, André Mendes. A não-cumulatividade dos tributos. 2ª ed. São Paulo: Noeses, 2012.
- SOUZA, Hamilton Dias de. A falsa dualidade da PEC 45/2019, Revista eletrônica Conjur de 16/08/2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-16/hamilton-dias-souza-falsa-dualidade-pec-452019/>, acesso em 25/03/2026.
- SCHOUERI, Luís Eduardo e VIANA, Matheus Cherulli Alcântara. O termo “insumos” na legislação das contribuições sociais ao PIS/PASEP e à COFINS: a discussão e os novos contornos jurisprudenciais sobre o tema. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães e MOREIRA JUNIOR, Gilberto de Castro et al. PIS e Cofins à luz da jurisprudência do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. São Paulo: Ed. MP, 2011.
- SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa. Constituição tributária comentada: após a reforma tributária. São Paulo: Amanuense, 2026.