

A reconfiguração da não cumulatividade na reforma da tributação do consumo

A Emenda Constitucional nº 132, de 2023, e a Lei Complementar nº 214, de 2025, promoveram a mais profunda transformação da tributação sobre o consumo desde a Constituição de 1988. Embora grande parte dos debates tenha se concentrado na substituição de tributos como ICMS, ISS, PIS e Cofins pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), uma das alterações mais significativas ocorreu em um aspecto estrutural do sistema: a não cumulatividade.

Tradicionalmente, a não cumulatividade sempre ocupou posição de destaque no discurso jurídico brasileiro, mas sua concretização prática esteve longe de alcançar os resultados prometidos. Ao longo das últimas décadas, a multiplicidade de regimes de apuração, as restrições ao aproveitamento de créditos, a fragmentação normativa e a intensa litigiosidade contribuíram para a manutenção de relevantes efeitos cumulativos na tributação do consumo. Em muitos casos, a tributação em cascata permanecia presente, ainda que sob formas indiretas e menos perceptíveis.

A reforma tributária busca alterar esse cenário ao atribuir à não cumulatividade uma função verdadeiramente estruturante. No novo modelo, o instituto deixa de atuar como mera técnica de abatimento de tributos para integrar a própria arquitetura da tributação sobre o valor agregado. A lógica passa a ser a de que a carga tributária deve incidir apenas sobre a riqueza nova gerada em cada etapa da cadeia econômica, evitando a retribuição de valores já onerados anteriormente.

Nesse contexto, ganha especial relevância a adoção de um regime de creditamento predominantemente financeiro. Diferentemente dos modelos tradicionalmente vinculados à essencialidade dos insumos ou à incorporação física dos bens ao produto final, o novo sistema tende a reconhecer o direito ao crédito a partir da própria incidência tributária ocorrida na operação antecedente. A mudança reduz espaços para controvérsias interpretativas e aproxima o sistema brasileiro dos modelos internacionais de tributação sobre o valor agregado.

A centralidade conferida à não cumulatividade também está diretamente relacionada ao princípio da neutralidade tributária, expressamente incorporado pela reforma. A pretensão do legislador constituinte derivado é que a tributação interfira o mínimo possível nas decisões econômicas dos agentes, evitando distorções concorrenciais, incentivos artificiais à verticalização produtiva e impactos indevidos sobre a formação de preços. Para que isso ocorra, é indispensável que a tributação incidente nas etapas intermediárias seja neutralizada por mecanismos eficientes de creditamento.

Todavia, a amplitude desse novo modelo não elimina controvérsias

A Lei Complementar nº 214, de 2025, estabelece hipóteses de vedação, anulação e restrição ao direito ao crédito, especialmente em relação a bens e serviços considerados de uso ou consumo pessoal, operações beneficiadas por regimes favorecidos e determinados setores submetidos a regimes específicos de tributação. Parte da doutrina já questiona se algumas dessas limitações são compatíveis com o desenho constitucional da não cumulatividade estabelecido pela própria Emenda Constitucional nº 132, de 2023.

Spacca



Spacca

Além disso, o sucesso da reforma dependerá da capacidade do sistema de assegurar mecanismos céleres e eficazes de compensação e ressarcimento dos créditos acumulados. A experiência brasileira demonstra que créditos tributários frequentemente se transformaram em ativos de difícil recuperação, comprometendo a neutralidade econômica e impondo custos financeiros relevantes aos contribuintes. A nova disciplina procura enfrentar esse problema ao prever instrumentos específicos para utilização e restituição dos saldos credores, mas sua efetividade somente poderá ser avaliada à medida que o modelo entrar em funcionamento.

Mais do que uma alteração técnica, a reforma tributária promove uma mudança de paradigma na compreensão da não cumulatividade. O instituto deixa de ocupar posição periférica para tornar-se um dos pilares do novo sistema de tributação sobre o consumo. Resta saber se a regulamentação infraconstitucional e a futura prática administrativa serão capazes de concretizar a promessa de um modelo efetivamente orientado pela neutralidade, pela simplicidade e pela eliminação da tributação em cascata que historicamente marcou o sistema tributário brasileiro.



BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e dispõe sobre o sistema de tributação do consumo. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 abr. 2026.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-10/a-reconfiguracao-da-nao-cumulatividade-na-reforma-da-tributacao-do-consumo/>