

Reforma tributária: da litigiosidade normativa à litigiosidade prospectiva

22/06/2026

A reforma tributária do consumo foi concebida sob promessas ambiciosas. Simplificação, neutralidade econômica, transparência e redução do contencioso figuram entre os objetivos mais frequentemente invocados para justificar a profunda transformação promovida pela Emenda Constitucional 132/23 e por sua regulamentação subsequente.

De fato, não parece haver dúvidas de que o sistema que emerge da reforma apresenta ganhos relevantes quando comparado ao modelo anterior. A substituição de múltiplos tributos incidentes sobre o consumo por um sistema estruturado em torno do IBS, da CBS e do Imposto Seletivo tende a reduzir sobreposições normativas, conflitos federativos históricos e distorções decorrentes da fragmentação da competência tributária.

A conclusão frequentemente extraída desse diagnóstico, contudo, merece reflexão mais cuidadosa: a de que a simplificação normativa conduzirá, necessariamente, à redução substancial da litigiosidade tributária.

Complexidade legislativa para tributação

Tal premissa parte da compreensão de que o contencioso tributário brasileiro é consequência direta da complexidade legislativa. Embora essa afirmação seja parcialmente verdadeira, ela não explica integralmente o fenômeno.

A experiência acumulada ao longo das últimas décadas demonstra que grande parte dos conflitos tributários não decorre apenas da quantidade de normas existentes, mas da necessidade permanente de interpretar conceitos jurídicos, harmonizar interesses arrecadatórios e conferir previsibilidade às atividades econômicas.

Sob essa perspectiva, talvez a principal consequência institucional da reforma tributária não seja a eliminação do contencioso, mas sua transformação.

O sistema anterior era marcado predominantemente por uma litigiosidade normativa. As grandes controvérsias giravam em torno da competência tributária, da constitucionalidade de benefícios fiscais, da guerra fiscal entre os entes federativos, da cumulatividade dos tributos e dos limites do poder de tributar.

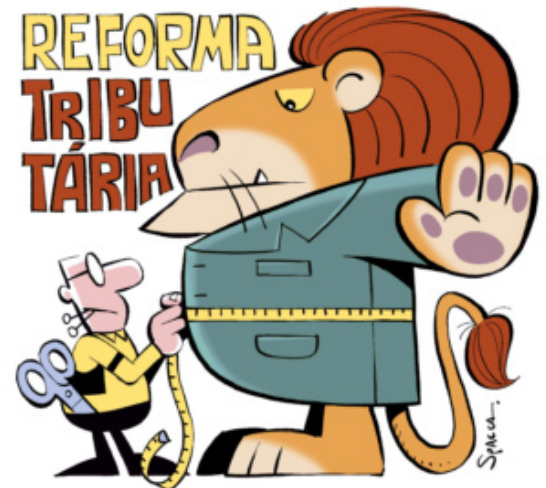
Nas últimas décadas, entretanto, assistiu-se ao fortalecimento de uma segunda etapa evolutiva do contencioso tributário brasileiro: a litigiosidade interpretativa. Questões relacionadas ao conceito de insumo, à tributação de subvenções, ao planejamento tributário, ao ágio e a diversas outras matérias passaram a demonstrar que o conflito já não residia apenas na existência da norma, mas em seu significado.

Previsibilidade tem muita valor após a reforma tributária

A reforma tributária parece inaugurar uma terceira etapa desse processo evolutivo.

O novo modelo exigirá níveis de previsibilidade incompatíveis com a tradicional lógica retrospectiva do contencioso tributário nacional. Historicamente, as controvérsias surgiam após a ocorrência do fato gerador.

Spacca



Spacca

O contribuinte realizava determinada operação, adotava uma interpretação, sofria eventual autuação e, somente anos depois, obtinha uma definição administrativa ou judicial acerca da correção de sua conduta.

O ambiente instituído pelo IBS e pela CBS tende a produzir dinâmica diversa.

A lógica dos créditos financeiros, a incidência no destino, os regimes específicos, os mecanismos de *split payment*, a integração tecnológica da arrecadação e a necessidade de operacionalização uniforme do sistema exigirão respostas interpretativas anteriores à própria realização dos negócios.

A preocupação central dos agentes econômicos deixa de ser exclusivamente a revisão de fatos passados para se concentrar na previsibilidade dos fatos futuros.

Em outras palavras, o contribuinte já não busca apenas saber se sua interpretação estava correta. Busca compreender, previamente, como estruturar operações que ainda serão realizadas.

Segurança jurídica para construção do futuro

Esse fenômeno aproxima o sistema brasileiro de experiências internacionais fundadas em mecanismos de consultas vinculantes, *advance rulings* e instrumentos de cooperação regulatória destinados à construção antecipada da segurança jurídica.

Nesse contexto, ganha relevo uma discussão ainda pouco explorada no debate nacional: a necessidade de governança interpretativa.

A estabilidade do novo sistema dependerá menos da quantidade de normas editadas e mais da capacidade das instituições responsáveis por sua aplicação de produzir interpretações consistentes, uniformes e previsíveis.

A relevância dos precedentes administrativos tende a crescer significativamente. Órgãos julgadores, administrações tributárias e futuras estruturas de coordenação interpretativa passarão a desempenhar função que transcende a simples solução de litígios individuais. Sua missão institucional será contribuir para a formação de expectativas legítimas acerca do tratamento tributário de operações futuras.

Sob essa ótica, o verdadeiro desafio da Reforma Tributária talvez não seja a simplificação das normas, mas a construção de um ambiente capaz de antecipar interpretações e reduzir incertezas.

Se o século 20 foi marcado pelo contencioso da legalidade e as primeiras décadas do século 21 pelo contencioso da interpretação, a reforma tributária pode inaugurar uma nova etapa na evolução do sistema brasileiro: a era do contencioso da previsibilidade, na qual a principal demanda dos contribuintes não será a revisão do passado, mas a segurança jurídica necessária para a construção do futuro.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-22/da-litigiosidade-normativa-a-litigiosidade-prospectiva-a-reforma-tributaria-e-o-novo-contencioso-da-previsibilidade/>



opinião