


REFORMA TRIBUTÁRIA 2026: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇO

TAX REFORM 2026: CHALLENGES AND PERSPECTIVES FOR SERVICE-PROVID

 <https://doi.org/10.63330/armv2n6-002>

Submetido em: 11/06/2026 e Publicado em: 16/06/2026

Lúcia Marques da Mota

Contadora e Estudante de Direito na UNAMA

E-mail: luuciam47@gmail.com

Vicente de Paulo da Silva Lopes

Especialista em Direito Tributário

RESUMO

O presente trabalho analisa os impactos da Reforma Tributária introduzida pela Emenda Constitucional n.º 132/2023 sobre as empresas prestadoras de serviços, com enfoque na implementação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). A pesquisa parte da necessidade de compreender de que maneira a nova sistemática de tributação sobre o consumo, baseada no modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) Dual, poderá afetar a carga tributária, a competitividade e a sustentabilidade econômica do setor de serviços no Brasil. O estudo justifica-se pela relevância econômica do setor, responsável por significativa parcela do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e pela geração de empregos, bem como pela insegurança jurídica decorrente do período de transição tributária e da ausência de consolidação normativa e jurisprudencial do novo sistema. A metodologia adotada caracteriza-se como qualitativa, exploratória, bibliográfica e documental, utilizando análise de doutrina tributária, legislação constitucional e infraconstitucional, jurisprudência e estudos técnicos produzidos por instituições nacionais e internacionais. O trabalho examina a evolução histórica da tributação sobre o consumo no Brasil, os problemas estruturais do sistema anterior e os objetivos centrais da Reforma Tributária. Posteriormente, analisa os impactos da não cumulatividade plena nas empresas prestadoras de serviços, especialmente diante da limitação de créditos tributários relacionados à folha salarial e da possível elevação da carga tributária efetiva. A pesquisa também discute a compatibilidade da reforma com os princípios constitucionais tributários da capacidade contributiva, neutralidade fiscal, isonomia e não cumulatividade, além de examinar mecanismos compensatórios, como alíquotas diferenciadas, regimes específicos e créditos presumidos. Adicionalmente, aborda questões relacionadas à segurança jurídica, litigiosidade tributária, competitividade empresarial e experiências internacionais de implementação do IVA em outros países. Os resultados indicam que, embora a Reforma Tributária represente importante tentativa de



simplificação do sistema fiscal brasileiro e alinhamento aos padrões internacionais de tributação sobre o consumo, existem riscos concretos de aumento da carga tributária para o setor de serviços, sobretudo em atividades intensivas em mão de obra e com reduzida capacidade de aproveitamento de créditos tributários. Conclui-se que a efetividade do novo modelo dependerá da regulamentação infraconstitucional, da interpretação administrativa e judicial do sistema de creditamento e da adoção de mecanismos capazes de preservar equilíbrio concorrencial, segurança jurídica e justiça fiscal.

Palavras-chave: Reforma Tributária; IBS; CBS; IVA Dual; Setor de serviços; Não cumulatividade; Neutralidade fiscal.

ABSTRACT

This study analyzes the impacts of the Tax Reform introduced by Constitutional Amendment No. 132/2023 on service provider companies, focusing on the implementation of the Goods and Services Tax (IBS) and the Contribution on Goods and Services (CBS). The research aims to understand how the new consumption taxation system, based on the Dual Value Added Tax (VAT) model, may affect the tax burden, competitiveness, and economic sustainability of the service sector in Brazil. The study is justified by the economic relevance of the sector, which accounts for a significant share of the national Gross Domestic Product (GDP) and job creation, as well as by the legal uncertainty arising from the tax transition period and the lack of consolidated regulations and case law regarding the new system. The methodology adopted is qualitative, exploratory, bibliographic, and documentary, based on the analysis of tax law doctrine, constitutional and infra-constitutional legislation, case law, and technical studies produced by national and international institutions. The research examines the historical evolution of consumption taxation in Brazil, the structural problems of the previous tax system, and the main objectives of the Tax Reform. Subsequently, it analyzes the impacts of full non-cumulativity on service provider companies, especially considering the limitations on tax credits related to payroll expenses and the possible increase in the effective tax burden. The study also discusses the compatibility of the reform with constitutional tax principles, such as ability to pay, tax neutrality, equality, and non-cumulativity, in addition to examining compensatory mechanisms, including differentiated tax rates, specific tax regimes, and presumed tax credits. Furthermore, it addresses issues related to legal certainty, tax litigation, business competitiveness, and international experiences involving the implementation of VAT systems in other countries. The results indicate that, although the Tax Reform represents an important attempt to simplify the Brazilian tax system and align it with international standards of consumption taxation, there are concrete risks of increasing the tax burden on the service sector, especially in labor-intensive activities with limited capacity for tax credit recovery. It is concluded that the effectiveness of the new model will depend on infra-constitutional



regulation, administrative and judicial interpretation of the tax credit system, and the adoption of mechanisms capable of preserving competitive balance, legal certainty, and tax justice.

Keywords: Tax Reform; IBS; CBS; Dual VAT; Service sector; Non-cumulativity; Tax neutrality.

1 INTRODUÇÃO

A tributação sobre o consumo no Brasil sempre foi marcada pela complexidade normativa, elevada litigiosidade e fragmentação de competências tributárias entre União, estados e municípios. Segundo Schoueri, o sistema tributário brasileiro caracteriza-se pela excessiva multiplicidade de tributos incidentes sobre o consumo, fator que compromete a segurança jurídica e a eficiência econômica (Schoueri, 2023). Nesse contexto, a promulgação da Reforma Tributária brasileira de 2023 representou uma das mais relevantes alterações constitucionais do sistema fiscal brasileiro desde a Constituição Federal de 1988, especialmente pela criação do modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) Dual, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

A reforma possui como principal finalidade simplificar a tributação sobre o consumo, substituindo tributos considerados cumulativos e complexos, como PIS, COFINS, ICMS e ISS. Para Mendes e Querino (2026), a adoção de um modelo de IVA busca reduzir distorções econômicas e ampliar a neutralidade tributária, permitindo maior racionalidade arrecadatória e competitividade econômica. Contudo, embora a proposta de simplificação seja amplamente defendida, diversos setores econômicos demonstram preocupação quanto aos impactos da nova sistemática, especialmente o setor de serviços.

As empresas prestadoras de serviços ocupam posição estratégica na economia nacional, sendo responsáveis por significativa participação no Produto Interno Bruto (PIB) e pela maior parcela de geração de empregos formais no país. Entretanto, diferentemente da indústria e do comércio, o setor de serviços possui cadeia produtiva reduzida e elevada concentração de custos na folha de pagamento, circunstância que limita o aproveitamento de créditos tributários na sistemática da não cumulatividade plena proposta pela reforma. Conforme observa Paulsen (2022), a não cumulatividade pressupõe a possibilidade de compensação ampla de créditos tributários ao longo da cadeia econômica, o que pode não ocorrer de forma eficiente em segmentos com baixa aquisição de insumos tributáveis.

Dessa forma, surge o debate acerca da possibilidade de aumento da carga tributária efetiva das empresas prestadoras de serviços, especialmente diante da substituição do ISS por um modelo de IVA com alíquotas estimadas superiores às atualmente praticadas pelos municípios. Para Costa (2023), um dos maiores desafios da reforma tributária consiste justamente em preservar a neutralidade fiscal entre os diferentes setores econômicos, evitando distorções concorrenciais e impactos desproporcionais sobre atividades intensivas em mão de obra.



Além dos impactos jurídicos, a Reforma Tributária também produz relevantes reflexos econômicos e empresariais, especialmente em razão do elevado custo de adaptação ao novo modelo de tributação. A transição para o sistema do IVA Dual exigirá reestruturação de processos contábeis, adequação tecnológica, revisão contratual e maior investimento em compliance tributário por parte das empresas. Conforme destaca Ribeiro (2024), a efetividade do novo sistema dependerá não apenas da simplificação normativa, mas também da capacidade de implementação prática das novas obrigações fiscais sem ampliação da insegurança jurídica e dos custos operacionais para os contribuintes.

Nesse cenário, o presente estudo delimita-se à análise dos impactos jurídicos e econômicos da implementação do IBS e da CBS para as empresas prestadoras de serviços, considerando o período posterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023 e as regras de transição previstas para o novo regime tributário.

Diante disso, formula-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a nova sistemática de não cumulatividade plena do IBS e da CBS impactará a carga tributária e a competitividade das empresas prestadoras de serviços, considerando as particularidades operacionais e financeiras desse setor?

Parte-se da hipótese de que a implementação da reforma tributária poderá ocasionar aumento real da carga tributária para empresas prestadoras de serviços, em razão da limitada capacidade de aproveitamento de créditos tributários sobre despesas relacionadas à folha salarial, exigindo mecanismos compensatórios para preservação da neutralidade fiscal e da competitividade econômica do setor.

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar os impactos jurídicos e econômicos da Reforma Tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 sobre as empresas prestadoras de serviços, especialmente quanto à compatibilidade da sistemática de não cumulatividade plena com a manutenção da competitividade do setor.

Como objetivos específicos, pretende-se: Descrever a estrutura do IVA Dual instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023, destacando os fundamentos jurídicos do IBS e da CBS; identificar os principais impactos operacionais e financeiros da não cumulatividade plena para as empresas prestadoras de serviços; analisar os possíveis reflexos da reforma tributária na carga tributária e na competitividade econômica do setor de serviços.

A relevância da pesquisa justifica-se pela necessidade de compreensão dos efeitos jurídicos e econômicos decorrentes da reforma tributária sobre um dos setores mais representativos da economia brasileira. Além disso, o estudo contribui para o debate acadêmico acerca da efetividade da nova sistemática tributária, especialmente quanto à preservação dos princípios da neutralidade fiscal, capacidade contributiva e segurança jurídica.

Quanto à metodologia, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, exploratória e de natureza bibliográfica e documental. O método de abordagem adotado é o hipotético-dedutivo, partindo da análise



das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 para examinar seus possíveis efeitos sobre as empresas prestadoras de serviços. A pesquisa bibliográfica fundamenta-se em doutrinas de Direito Tributário, artigos científicos, periódicos especializados e produções acadêmicas relacionadas à tributação sobre o consumo e ao modelo de IVA. Já a pesquisa documental compreende a análise da Constituição Federal, da Emenda Constitucional nº 132/2023, dos projetos de lei complementar relativos à regulamentação da reforma tributária e de documentos técnicos elaborados por órgãos oficiais e entidades representativas do setor econômico.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O SISTEMA TRIBUTÁRIO SOBRE O CONSUMO NO BRASIL E A NECESSIDADE DA REFORMA

O sistema tributário brasileiro historicamente desenvolveu-se sob uma estrutura complexa e fragmentada, especialmente no que se refere à tributação sobre o consumo. Desde a Constituição Federal de 1988, a incidência tributária sobre bens e serviços passou a ser repartida entre União, estados e municípios, resultando na coexistência de diversos tributos, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto Sobre Serviços (ISS), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Tal multiplicidade normativa contribuiu para a formação de um sistema marcado pela cumulatividade tributária, elevada burocracia e intensa litigiosidade fiscal.

Segundo Schoueri (2023), o sistema tributário brasileiro consolidou-se como um dos mais complexos do mundo, sobretudo em razão da sobreposição de competências tributárias e da existência de regimes distintos de incidência sobre o consumo. Nesse contexto, o ICMS, de competência estadual, e o ISS, de competência municipal, frequentemente geraram conflitos interpretativos acerca da delimitação entre circulação de mercadorias e prestação de serviços, ampliando a insegurança jurídica dos contribuintes.

Além disso, a incidência do PIS e da COFINS em regimes cumulativos e não cumulativos contribuiu para o aumento do chamado “efeito cascata”, fenômeno em que os tributos incidem sucessivamente ao longo da cadeia econômica sem possibilidade integral de compensação de créditos. Para Paulsen (2022), a cumulatividade tributária compromete a neutralidade fiscal e provoca distorções econômicas relevantes, elevando artificialmente o custo das atividades empresariais e reduzindo a competitividade do mercado nacional.

Outro fator historicamente associado à crise do modelo tributário brasileiro foi a chamada “guerra fiscal” entre os estados federativos. A concessão de benefícios fiscais relacionados ao ICMS, muitas vezes sem aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), intensificou disputas federativas e ampliou a insegurança jurídica nas relações empresariais. Conforme destaca Carrazza (2023), a utilização



indiscriminada de incentivos fiscais estaduais provocou desequilíbrios concorrenciais e contribuiu para o enfraquecimento do pacto federativo previsto constitucionalmente.

A complexidade normativa do sistema tributário brasileiro também gerou excessivo volume de obrigações acessórias. As empresas passaram a conviver com múltiplas declarações fiscais, legislações estaduais e municipais distintas e frequentes alterações normativas, aumentando significativamente os custos de conformidade tributária. Nesse sentido, Torres (2021) observa que a elevada burocracia tributária brasileira representa um obstáculo ao desenvolvimento econômico e à atração de investimentos, especialmente em setores dependentes de maior previsibilidade regulatória.

O setor de serviços, em particular, sofreu impactos relevantes decorrentes da estrutura tributária anterior. Diferentemente da indústria, cuja cadeia produtiva permite maior aproveitamento de créditos tributários, as empresas prestadoras de serviços possuem estrutura operacional predominantemente baseada em mão de obra e despesas administrativas, reduzindo a possibilidade de compensação tributária. Essa característica contribuiu para a permanência de elevada carga tributária efetiva, mesmo em atividades submetidas a alíquotas nominais aparentemente reduzidas.

Paralelamente, o aumento da judicialização tributária tornou-se uma das principais consequências da complexidade do sistema anterior. Questões relacionadas à definição de insumos, à incidência de ISS ou ICMS sobre determinadas operações e à exclusão de tributos das bases de cálculo de contribuições passaram a ocupar posição central nos tribunais superiores. O julgamento do Recurso Extraordinário n.º 574.706 pelo Supremo Tribunal Federal, que excluiu o ICMS da base de cálculo do PIS e da COFINS, tornou-se um dos maiores exemplos da instabilidade interpretativa do sistema tributário brasileiro (Brasil, 2017).

Diante desse cenário, intensificaram-se os debates acerca da necessidade de modernização do sistema tributário nacional. A promulgação da Emenda Constitucional n.º 132/2023 buscou enfrentar parte dessas distorções mediante a criação de um modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) Dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). A proposta visa substituir tributos considerados excessivamente complexos, como PIS, COFINS, ICMS e ISS, por uma sistemática mais uniforme e não cumulativa.

O modelo de IVA Dual adotado pela reforma possui inspiração em sistemas internacionais de tributação sobre o consumo e fundamenta-se nos princípios da simplicidade, transparência, neutralidade fiscal e tributação no destino. Conforme destaca Mendes e Querino (2026), o IVA representa um dos modelos mais eficientes de tributação indireta, justamente por reduzir distorções econômicas e minimizar os efeitos cumulativos presentes em sistemas fragmentados.

Entre os principais objetivos da reforma destacam-se a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, a redução da litigiosidade e a ampliação da segurança jurídica para os contribuintes. Segundo Torres (2024), a Emenda Constitucional n.º 132/2023 introduziu novos princípios estruturantes



no Sistema Tributário Nacional, especialmente a neutralidade tributária, buscando impedir que a tributação interfira indevidamente nas decisões econômicas dos agentes de mercado.

Entretanto, embora a reforma tributária tenha sido apresentada como instrumento de modernização e racionalização fiscal, diversos segmentos econômicos demonstram preocupação quanto aos efeitos concretos da nova sistemática, especialmente o setor de serviços. Isso porque a não cumulatividade plena do IBS e da CBS depende da capacidade de aproveitamento de créditos tributários ao longo da cadeia produtiva, realidade mais facilmente observada na indústria do que nas atividades intensivas em mão de obra. Nesse sentido, parte da doutrina alerta que a impossibilidade de creditamento sobre despesas com folha salarial poderá resultar em aumento efetivo da carga tributária para empresas prestadoras de serviços.

Dessa forma, verifica-se que a necessidade da reforma tributária decorreu não apenas da elevada complexidade do sistema anterior, mas também da crescente incapacidade do modelo tradicional em atender às transformações econômicas contemporâneas. Todavia, embora a implementação do IVA Dual represente tentativa relevante de simplificação e racionalização do sistema fiscal brasileiro, seus impactos sobre o setor de serviços ainda suscitam importantes debates jurídicos, econômicos e constitucionais.

2.2 O IMPACTO DA REFORMA TRIBUTÁRIA NAS EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS

A implementação do modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) Dual instituído pela Emenda Constitucional n.º 132/2023 representa uma das maiores transformações do sistema tributário brasileiro nas últimas décadas. Embora a proposta tenha como finalidade simplificar a tributação sobre o consumo e reduzir distorções econômicas, os efeitos da reforma sobre as empresas prestadoras de serviços têm sido objeto de intenso debate jurídico e econômico, especialmente em razão das particularidades operacionais desse setor.

As empresas prestadoras de serviços apresentam estrutura produtiva distinta da indústria e do comércio, uma vez que concentram parcela significativa de seus custos na folha de pagamento e na prestação intelectual de atividades, reduzindo a possibilidade de aproveitamento de créditos tributários na sistemática da não cumulatividade plena. Nesse contexto, a aplicação do IBS e da CBS levanta questionamentos acerca da efetiva neutralidade tributária prometida pela reforma.

2.2.1 A não cumulatividade plena e o sistema de creditamento

O princípio da não cumulatividade constitui um dos pilares centrais do modelo de IVA adotado internacionalmente e incorporado pela Reforma Tributária brasileira. Em termos jurídicos, a não cumulatividade busca evitar a incidência sucessiva de tributos ao longo da cadeia econômica, permitindo a compensação dos valores pagos nas etapas anteriores de circulação econômica.



Segundo Barreto (2018), a não cumulatividade representa mecanismo essencial para assegurar racionalidade econômica e impedir o chamado “efeito cascata”, caracterizado pela tributação repetitiva sobre a mesma base econômica. No sistema instituído pela Emenda Constitucional n.º 132/2023, o contribuinte poderá compensar créditos referentes às operações anteriores vinculadas à atividade econômica, permitindo que a tributação recaia apenas sobre o valor agregado em cada etapa da cadeia produtiva.

Todavia, embora o modelo apresente coerência teórica, sua aplicação prática ao setor de serviços revela limitações relevantes. Conforme explica Derzi (2020), a eficiência do sistema de creditamento depende diretamente da existência de insumos tributáveis aptos a gerar créditos compensáveis. Nas atividades industriais, a aquisição constante de mercadorias, matérias-primas e insumos físicos favorece o aproveitamento de créditos tributários. Entretanto, nas empresas prestadoras de serviços, os principais custos decorrem da mão de obra, despesas administrativas e capital intelectual, elementos que tradicionalmente não geram créditos tributários.

A exclusão da folha salarial da cadeia de creditamento constitui um dos principais pontos de preocupação para o setor de serviços. Segundo estudo elaborado pela Confederação Nacional de Serviços (CNS), segmentos intensivos em mão de obra poderão sofrer elevação significativa da carga tributária efetiva em razão da limitada possibilidade de compensação de créditos no novo modelo tributário (CNS, 2024).

Nesse sentido, Harada (2023) sustenta que a não cumulatividade somente alcança efetiva neutralidade quando permite compensação compatível com a estrutura econômica de cada atividade empresarial. Caso contrário, a uniformização de alíquotas pode produzir desequilíbrios concorrenciais e impactos desproporcionais entre os diferentes setores produtivos.

Além disso, a ausência de definição objetiva acerca do conceito de insumo creditável representa potencial fator de insegurança jurídica. A experiência brasileira com o PIS e a COFINS demonstra que a interpretação restritiva do creditamento tributário frequentemente resulta em elevado contencioso administrativo e judicial, especialmente no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

2.2.2 Os desafios operacionais e financeiros do setor de serviços

A transição para o modelo de IBS e CBS impõe às empresas prestadoras de serviços relevantes desafios operacionais, financeiros e estratégicos. Embora a reforma tenha sido concebida com o propósito de simplificar o sistema tributário nacional, diversos especialistas apontam que, durante o período de adaptação, haverá aumento significativo da complexidade operacional das empresas.

Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a implementação do IVA Dual exigirá elevado investimento em adequação tecnológica, revisão de processos contábeis e atualização



de sistemas de compliance tributário (IPEA, 2024). Isso porque, durante o período de transição, coexistirão simultaneamente o sistema tributário antigo e o novo modelo instituído pela reforma, obrigando as empresas a operarem sob múltiplas regras fiscais.

Para Oliveira (2022), o compliance tributário tornou-se elemento indispensável para a sustentabilidade empresarial em cenários de elevada complexidade normativa. A adaptação ao IBS e à CBS demandará revisão contratual, treinamento de equipes especializadas e reestruturação dos mecanismos internos de controle fiscal, especialmente em empresas de médio e grande porte.

Outro aspecto relevante refere-se ao possível aumento da carga tributária efetiva no setor de serviços. Estudos econômicos divulgados pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) indicam que empresas com baixa capacidade de geração de créditos tributários poderão sofrer elevação significativa nos custos operacionais, especialmente em segmentos intensivos em mão de obra (FIESP, 2023).

O impacto financeiro da reforma também poderá repercutir diretamente na formação de preços e nas relações contratuais. Empresas prestadoras de serviços poderão repassar parte da carga tributária adicional ao consumidor final, provocando aumento de preços em setores como educação, saúde, tecnologia e consultoria empresarial. Além disso, contratos de longo prazo firmados antes da implementação definitiva do IBS e da CBS poderão exigir renegociação para adequação às novas condições tributárias.

Nesse contexto, Baleeiro (2015) observa que alterações abruptas na estrutura tributária possuem potencial de afetar diretamente a estabilidade econômica e a previsibilidade das relações empresariais, especialmente quando não acompanhadas de mecanismos adequados de transição e compensação.

2.2.3 A transição tributária e a insegurança jurídica

A Emenda Constitucional n.º 132/2023 estabeleceu período de transição gradual para implementação do novo sistema tributário sobre o consumo, permitindo a coexistência temporária entre os tributos atuais e o modelo de IVA Dual. Embora a transição progressiva tenha como finalidade reduzir impactos econômicos abruptos, ela também amplia a complexidade operacional e jurídica enfrentada pelos contribuintes.

Segundo Ribeiro (2024), a coexistência simultânea de regimes tributários distintos tende a aumentar o grau de insegurança jurídica, sobretudo em razão da necessidade de interpretação conjunta entre normas constitucionais, leis complementares e regulamentos administrativos ainda em elaboração.

Além disso, diversos aspectos fundamentais do IBS e da CBS dependem de regulamentação infraconstitucional, especialmente quanto às hipóteses de creditamento, regimes diferenciados, definição de insumos e regras de transição. A ausência de regulamentação clara poderá intensificar disputas interpretativas semelhantes às já verificadas no sistema tributário anterior.



A experiência jurisprudencial brasileira demonstra que indefinições conceituais em matéria tributária frequentemente resultam em elevado nível de judicialização. O julgamento do Recurso Extraordinário n.º 574.706 pelo Supremo Tribunal Federal evidenciou como divergências relativas à composição da base de cálculo tributária podem produzir impactos bilionários aos cofres públicos e aos contribuintes.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, o Recurso Especial n.º 1.221.170/PR consolidou entendimento relevante acerca do conceito de insumo para fins de creditamento de PIS e COFINS, adotando o critério da essencialidade e relevância da despesa para a atividade econômica do contribuinte (Brasil, 2018). Tal precedente poderá influenciar futuras interpretações relativas ao sistema de creditamento do IBS e da CBS.

Dessa forma, observa-se que a reforma tributária, embora destinada à simplificação do sistema fiscal brasileiro, ainda enfrenta desafios relevantes quanto à segurança jurídica e à efetividade prática de seus mecanismos de não cumulatividade. No caso específico das empresas prestadoras de serviços, a ausência de definição clara acerca das possibilidades de creditamento e a elevada dependência da mão de obra permanecem como fatores centrais de preocupação econômica e jurídica.

2.3 A COMPATIBILIDADE DA REFORMA COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS

A Reforma Tributária introduzida pela Reforma Tributária brasileira de 2023 promoveu alterações estruturais significativas no sistema de tributação sobre o consumo no Brasil, especialmente mediante a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Contudo, a implementação do modelo de IVA Dual exige análise quanto à sua compatibilidade com os princípios constitucionais tributários previstos na Constituição Federal de 1988, sobretudo os princípios da capacidade contributiva, neutralidade fiscal, isonomia e não cumulatividade.

O princípio da capacidade contributiva, previsto no artigo 145, §1º, da Constituição Federal, estabelece que os tributos devem ser graduados conforme a aptidão econômica do contribuinte, buscando assegurar justiça fiscal e equilíbrio na distribuição da carga tributária. Conforme destacam Azevedo e Gonçalves (2020), a capacidade contributiva constitui instrumento essencial de concretização da justiça tributária, devendo orientar a formulação e aplicação das normas fiscais, especialmente em sistemas de tributação sobre o consumo.

No contexto da Reforma Tributária, o debate acerca da capacidade contributiva torna-se particularmente relevante em relação ao setor de serviços. Isso porque as empresas prestadoras de serviços possuem estrutura econômica intensiva em mão de obra e reduzida possibilidade de geração de créditos tributários, circunstância que pode ocasionar aumento proporcionalmente superior da carga tributária



efetiva em comparação aos demais setores econômicos. Segundo Harada (2023), a tributação uniforme sem observância das peculiaridades econômicas de cada atividade pode gerar distorções incompatíveis com os fundamentos constitucionais da justiça fiscal.

Além disso, a Emenda Constitucional n.º 132/2023 incorporou expressamente o princípio da neutralidade tributária ao sistema constitucional tributário brasileiro. A neutralidade busca impedir que a tributação interfira indevidamente nas decisões econômicas dos agentes de mercado, evitando desequilíbrios concorrenciais e distorções alocativas. Para Silva (2025), a neutralidade no sistema IBS/CBS pressupõe que o tributo não seja elemento determinante na organização econômica das empresas, preservando condições isonômicas de concorrência entre os setores produtivos.

Todavia, a efetivação da neutralidade fiscal depende diretamente da funcionalidade do sistema de não cumulatividade plena. Conforme observam Lima e Lessa (2025), a ausência de mecanismos adequados de devolução ou compensação tributária pode comprometer a neutralidade pretendida pelo modelo de IVA Dual, especialmente em operações econômicas marcadas por inadimplência ou restrições de creditamento.

Nesse cenário, o princípio da isonomia tributária também assume papel central na análise da reforma. Previsto no artigo 150, inciso II, da Constituição Federal, o princípio da isonomia proíbe tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente. Entretanto, a adoção de alíquota uniforme para diferentes setores econômicos pode produzir impactos desiguais em razão das distintas estruturas produtivas existentes entre indústria, comércio e serviços.

Segundo Derzi (2020), a isonomia tributária não significa tratamento matematicamente igualitário, mas sim tributação compatível com as desigualdades econômicas concretamente existentes entre os contribuintes. Nesse sentido, a aplicação uniforme da sistemática do IBS e da CBS pode afetar de maneira mais intensa setores com baixa capacidade de aproveitamento de créditos tributários, como ocorre nas empresas prestadoras de serviços.

A não cumulatividade, por sua vez, constitui um dos fundamentos centrais do modelo de IVA Dual instituído pela reforma tributária. O princípio busca evitar a incidência sucessiva de tributos ao longo da cadeia produtiva, permitindo a compensação dos valores recolhidos nas etapas anteriores da circulação econômica. Conforme Alcoforado (2024), a não cumulatividade plena representa elemento essencial para garantir racionalidade econômica e neutralidade concorrencial no novo sistema tributário brasileiro.

Entretanto, parte da doutrina sustenta que a eficácia da não cumulatividade no setor de serviços poderá ser limitada em razão da impossibilidade de aproveitamento de créditos sobre despesas relacionadas à folha salarial. Como grande parte do valor agregado nas atividades de prestação de serviços decorre da mão de obra e do capital intelectual, a restrição ao creditamento pode gerar aumento da carga tributária efetiva, comprometendo a neutralidade e a isonomia tributária pretendidas pela reforma.



Além disso, Schoueri e Galdino (2025) destacam que as próprias regras transitórias do IBS e da CBS devem ser interpretadas conforme os princípios constitucionais da neutralidade e da não cumulatividade, evitando que a transição entre regimes tributários produza distorções econômicas incompatíveis com o novo modelo constitucional.

Dessa forma, verifica-se que a compatibilidade da Reforma Tributária com os princípios constitucionais tributários dependerá não apenas do texto constitucional, mas também da regulamentação infraconstitucional e da interpretação adotada pelos órgãos administrativos e pelo Poder Judiciário. Embora a reforma tenha sido concebida com o objetivo de simplificar o sistema tributário e ampliar a neutralidade fiscal, persistem discussões relevantes acerca da efetiva preservação da capacidade contributiva, da isonomia e da não cumulatividade no âmbito das empresas prestadoras de serviços.

2.4 O RISCO DE ELEVAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA NO SETOR DE SERVIÇOS

A implementação do modelo de IVA Dual instituído pela Reforma Tributária brasileira de 2023 tem provocado intensos debates acerca dos possíveis impactos econômicos sobre o setor de serviços, especialmente no que se refere ao risco de elevação da carga tributária efetiva. Embora a reforma tenha sido apresentada como instrumento de simplificação e neutralidade fiscal, diversos estudos técnicos e posicionamentos doutrinários indicam que as empresas prestadoras de serviços poderão enfrentar aumento significativo de tributação em razão das particularidades operacionais do setor.

No modelo atualmente vigente, grande parte das empresas prestadoras de serviços está submetida à incidência do Imposto Sobre Serviços (ISS), tributo municipal cuja alíquota varia entre 2% e 5%, conforme os limites estabelecidos pela Lei Complementar n.º 116/2003. Além disso, muitas empresas optantes pelo regime do lucro presumido recolhem PIS e COFINS sob sistemática cumulativa, com alíquotas reduzidas em relação ao regime não cumulativo. Tal estrutura faz com que determinados segmentos do setor de serviços operem, atualmente, com carga tributária relativamente inferior à estimada para o novo sistema de IBS e CBS.

Com a Reforma Tributária, a substituição do ISS, PIS, COFINS, ICMS e IPI pelo IBS e pela CBS introduz uma lógica de tributação baseada na não cumulatividade plena e na incidência ampla sobre bens, serviços e direitos. Entretanto, estimativas econômicas indicam que a alíquota-padrão do novo IVA Dual poderá alcançar percentuais próximos de 26% a 28%, conforme estudos divulgados pelo Ministério da Fazenda e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (IPEA, 2024).

Embora o argumento governamental sustente que o aumento nominal das alíquotas será compensado pelo aproveitamento integral de créditos tributários, essa lógica apresenta limitações relevantes no setor de serviços. Segundo Rocha (2024), a neutralidade do IVA depende da existência de cadeias produtivas longas e da circulação contínua de insumos tributáveis, realidade mais presente na



indústria do que nas atividades intensivas em mão de obra. Dessa forma, empresas prestadoras de serviços tendem a possuir reduzida capacidade de recuperação de créditos tributários, comprometendo a efetividade da não cumulatividade plena.

Nesse contexto, a ausência de creditamento sobre despesas relacionadas à folha salarial representa um dos principais fatores de preocupação econômica. Conforme destaca Piscitelli (2023), a estrutura produtiva do setor de serviços é predominantemente baseada em capital humano, circunstância que diferencia substancialmente esse segmento da atividade industrial. Como os gastos com salários e encargos trabalhistas não geram créditos de IBS e CBS, parte significativa do custo operacional das empresas permanecerá integralmente tributada.

Além disso, a adoção de alíquota uniforme para setores economicamente distintos pode produzir efeitos desiguais sobre a carga tributária efetiva. Para Ribeiro e Domingues (2024), a pretensão de neutralidade fiscal do modelo de IVA Dual encontra obstáculos concretos quando aplicada a setores com baixa capacidade de creditamento, especialmente serviços de educação, saúde, tecnologia e consultoria empresarial. Nesses casos, o aumento da tributação poderá ser repassado ao consumidor final, elevando preços e reduzindo competitividade econômica.

Outro aspecto relevante refere-se ao impacto da reforma sobre contratos empresariais de longa duração. A elevação da carga tributária poderá exigir renegociação contratual, reestruturação de preços e revisão das margens operacionais das empresas prestadoras de serviços. Segundo estudo da Confederação Nacional de Serviços (CNS), determinados segmentos poderão experimentar crescimento significativo da carga tributária efetiva caso não sejam implementados mecanismos compensatórios específicos para atividades intensivas em mão de obra (CNS, 2024).

Do ponto de vista crítico, parte da doutrina sustenta que a ausência de créditos suficientes compromete não apenas a neutralidade tributária, mas também os princípios constitucionais da capacidade contributiva e da isonomia. Conforme observa Santiago (2025), a aplicação uniforme da sistemática do IBS e da CBS sem consideração das peculiaridades econômicas do setor de serviços pode resultar em desequilíbrio concorrencial e aumento desproporcional da tributação sobre atividades essenciais à economia nacional.

Além disso, especialistas alertam que a própria definição de “insumo” para fins de creditamento poderá gerar elevado grau de judicialização, reproduzindo conflitos já observados no regime de PIS e COFINS. A experiência jurisprudencial brasileira demonstra que a ausência de critérios objetivos acerca das hipóteses de creditamento frequentemente resulta em insegurança jurídica e ampliação do contencioso tributário.

Dessa forma, embora a Reforma Tributária tenha sido concebida com o propósito de simplificar o sistema fiscal brasileiro e promover maior racionalidade econômica, observa-se que seus efeitos sobre o



setor de serviços ainda suscitam relevantes preocupações jurídicas e econômicas. A limitação do sistema de creditamento, associada à possível elevação das alíquotas efetivas, evidencia que a neutralidade tributária pretendida pela reforma poderá não se concretizar de maneira uniforme entre os diferentes setores produtivos.

2.5 PERSPECTIVAS E POSSÍVEIS MECANISMOS DE COMPENSAÇÃO

A implementação da Reforma Tributária brasileira de 2023 trouxe à discussão a necessidade de criação de mecanismos capazes de reduzir os impactos econômicos da nova sistemática tributária sobre determinados setores produtivos, especialmente o setor de serviços. Embora o modelo de IVA Dual tenha sido concebido sob os princípios da neutralidade fiscal e da não cumulatividade plena, parte significativa da doutrina e das entidades econômicas sustenta que a uniformização da tributação poderá produzir desequilíbrios concorrenciais em atividades intensivas em mão de obra, exigindo soluções compensatórias específicas.

Nesse contexto, uma das principais alternativas debatidas consiste na adoção de alíquotas diferenciadas para determinados segmentos econômicos. A própria Emenda Constitucional n.º 132/2023 prevê hipóteses de redução de alíquotas para setores considerados essenciais, como saúde, educação e transporte coletivo. Segundo Tathiane Piscitelli (2023), a seletividade tributária pode funcionar como instrumento de justiça fiscal, permitindo adequação da carga tributária às peculiaridades econômicas e sociais de determinadas atividades produtivas.

Entretanto, parte da doutrina alerta que a ampliação excessiva de regimes favorecidos pode comprometer a própria lógica estrutural do IVA Dual. Para Schoueri (2023), quanto maior o número de exceções e tratamentos diferenciados, menor será o grau de simplicidade e neutralidade do sistema tributário. Assim, embora as alíquotas reduzidas possam amenizar impactos imediatos sobre o setor de serviços, sua utilização indiscriminada tende a reintroduzir distorções semelhantes às existentes no modelo anterior.

Outra proposta amplamente discutida refere-se à criação de mecanismos de crédito presumido. Tal instrumento consiste na concessão ficta de créditos tributários ao contribuinte, independentemente da existência de operações anteriores geradoras de crédito efetivo. Segundo Ribeiro (2024), o crédito presumido pode representar solução intermediária para atividades cuja estrutura econômica inviabiliza o funcionamento pleno da não cumulatividade tradicional, especialmente nos setores baseados predominantemente em mão de obra.

No caso das empresas prestadoras de serviços, o crédito presumido surge como alternativa para compensar a impossibilidade de aproveitamento de créditos relacionados à folha salarial. Conforme destaca Melina Rocha (2024), diversos países que adotam modelos de IVA implementaram mecanismos



compensatórios específicos para setores com reduzida capacidade de creditamento, justamente para evitar aumento desproporcional da carga tributária efetiva.

Além disso, a própria Emenda Constitucional n.º 132/2023 prevê a possibilidade de criação de regimes específicos de tributação para determinados setores econômicos. Entre as hipóteses já previstas constitucionalmente destacam-se combustíveis, serviços financeiros, planos de assistência à saúde, concursos de prognósticos e operações imobiliárias. A previsão de regimes diferenciados demonstra o reconhecimento, pelo legislador constituinte reformador, de que determinados segmentos econômicos possuem peculiaridades incompatíveis com a aplicação uniforme da sistemática do IVA Dual.

Segundo Santiago (2025), a adoção de regimes específicos não representa violação ao princípio da isonomia tributária, desde que fundamentada em diferenças econômicas reais e voltada à preservação da neutralidade concorrencial. Dessa forma, a criação de tratamentos diferenciados para atividades intensivas em mão de obra pode constituir mecanismo legítimo de adequação constitucional da reforma tributária.

Outro ponto central do debate refere-se à necessidade de interpretação menos restritiva do conceito de insumo para fins de creditamento tributário. A experiência jurisprudencial brasileira relacionada ao PIS e à COFINS demonstrou que interpretações excessivamente limitadoras acerca do direito ao crédito resultaram em elevado grau de judicialização tributária. No julgamento do Recurso Especial n.º 1.221.170/PR, o Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento segundo o qual o conceito de insumo deve observar os critérios da essencialidade e relevância para a atividade econômica desenvolvida pelo contribuinte (Brasil, 2018).

Nesse sentido, parte da doutrina defende que a regulamentação do IBS e da CBS deve adotar interpretação mais ampla acerca dos elementos aptos a gerar créditos tributários. Para Torres (2024), a efetividade da não cumulatividade depende diretamente da construção de um modelo interpretativo compatível com a realidade econômica contemporânea, especialmente em atividades baseadas em capital intelectual e prestação de serviços imateriais.

A adoção de interpretação menos restritiva mostra-se particularmente relevante para evitar que o novo sistema reproduza os mesmos conflitos jurídicos verificados no regime anterior. Conforme observa Derzi (2020), a excessiva limitação do direito ao crédito tributário compromete a racionalidade econômica da tributação sobre o consumo e transforma a não cumulatividade em mecanismo meramente formal.

Dessa forma, verifica-se que a efetividade da Reforma Tributária em relação ao setor de serviços dependerá não apenas da estrutura constitucional do IBS e da CBS, mas também da adoção de mecanismos compensatórios e da construção de interpretação jurídica compatível com as especificidades econômicas das atividades prestacionais. A ausência de soluções adequadas poderá comprometer os objetivos de neutralidade fiscal, simplificação tributária e segurança jurídica que fundamentaram a aprovação da reforma.



2.6 SEGURANÇA JURÍDICA E LITIGIOSIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DO IBS E DA CBS

A Reforma Tributária introduzida pela Emenda Constitucional n.º 132/2023 foi apresentada como instrumento de simplificação do sistema tributário brasileiro e de redução da elevada litigiosidade existente na tributação sobre o consumo. A substituição de tributos como ICMS, ISS, PIS e COFINS pelo modelo de IVA Dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), busca reduzir conflitos de competência tributária, eliminar cumulatividade e ampliar a previsibilidade das relações econômicas.

Historicamente, o sistema tributário brasileiro consolidou-se como um dos mais litigiosos do mundo, especialmente em razão da complexidade normativa, da multiplicidade de obrigações acessórias e das divergências interpretativas relacionadas à incidência tributária sobre bens e serviços. Segundo Torres (2021), a insegurança jurídica no Direito Tributário decorre não apenas da elevada produção normativa, mas também da instabilidade interpretativa dos órgãos administrativos e judiciais, circunstância que compromete a confiança legítima do contribuinte.

No sistema anterior à reforma, conflitos envolvendo ICMS e ISS tornaram-se frequentes diante das dificuldades de delimitação entre circulação de mercadorias e prestação de serviços, especialmente após o avanço da economia digital e da comercialização de bens imateriais. Nesse contexto, Schoueri (2023) observa que a fragmentação da tributação sobre o consumo contribuiu significativamente para o aumento do contencioso tributário e para a elevação dos custos de conformidade fiscal suportados pelas empresas brasileiras.

A adoção do IBS e da CBS pretende justamente enfrentar parte dessas distorções mediante a criação de base tributária ampla e uniforme, reduzindo a necessidade de diferenciação entre mercadorias, serviços e direitos. Conforme destacam Coutinho, Feitosa e Alves (2024), o modelo de IVA Dual possui potencial para reduzir litígios relacionados à competência tributária e à incidência fiscal, especialmente pela unificação das regras gerais aplicáveis à tributação do consumo.

Todavia, embora a reforma tenha como objetivo ampliar a segurança jurídica, a transição para o novo sistema também poderá gerar novos focos de litigiosidade. Isso ocorre porque diversos aspectos essenciais do IBS e da CBS dependem de regulamentação por lei complementar, incluindo critérios de creditamento, regimes diferenciados, hipóteses de incidência e mecanismos de devolução tributária.

Segundo Oliveira e Lima (2025), a ausência de definição clara acerca do direito ao crédito tributário no novo sistema pode reproduzir conflitos semelhantes aos já observados no regime do PIS e da COFINS, especialmente quanto à interpretação do conceito de insumo e das hipóteses de vedação ao creditamento.

Outro ponto de preocupação refere-se ao período de transição tributária, durante o qual coexistirão simultaneamente o sistema antigo e o novo modelo de tributação sobre o consumo. Para Ribeiro (2024), a convivência paralela entre diferentes regimes tributários tende a aumentar a complexidade operacional das



empresas e ampliar a insegurança jurídica, sobretudo diante da necessidade de interpretação simultânea de normas constitucionais, leis complementares e regulamentos administrativos ainda em formação.

Além disso, especialistas alertam que a ausência de uniformidade interpretativa entre os entes federativos poderá comprometer a efetividade da simplificação prometida pela reforma. Embora o IBS possua legislação nacional uniforme, a autonomia federativa na definição de alíquotas e a atuação futura do Comitê Gestor ainda suscitam debates quanto à possibilidade de novos conflitos fiscais entre estados e municípios.

Nesse sentido, Fiorindo (2024) destaca que a ampliação da base tributável promovida pelo IBS representa avanço relevante para adaptação do sistema tributário à economia digital e à expansão do setor de serviços, porém exige estrutura regulatória eficiente para evitar novas controvérsias interpretativas.

A jurisprudência dos tribunais superiores também exercerá papel central na consolidação da segurança jurídica do novo sistema tributário. A experiência brasileira demonstra que divergências interpretativas em matéria de não cumulatividade frequentemente resultam em elevado grau de judicialização. O julgamento do Recurso Especial n.º 1.221.170/PR pelo Superior Tribunal de Justiça, ao definir os critérios de essencialidade e relevância para fins de creditamento de PIS e COFINS, evidencia a importância da atuação judicial na delimitação dos direitos dos contribuintes.

Dessa forma, verifica-se que a efetividade da Reforma Tributária dependerá não apenas da estrutura constitucional do IBS e da CBS, mas também da capacidade institucional do Estado brasileiro em garantir estabilidade normativa, uniformidade interpretativa e segurança jurídica aos contribuintes. Sem regulamentação clara e coerente, o novo modelo poderá substituir antigas controvérsias tributárias por novos conflitos relacionados ao creditamento, à definição de insumos e à aplicação dos regimes.

2.7 A REFORMA TRIBUTÁRIA E OS IMPACTOS NA COMPETITIVIDADE DAS EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS

A Reforma Tributária promovida pela Emenda Constitucional n.º 132/2023 foi estruturada sob o argumento de que a simplificação do sistema tributário brasileiro contribuiria para o aumento da competitividade econômica nacional. A substituição de múltiplos tributos incidentes sobre o consumo por um modelo de IVA Dual composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) busca reduzir distorções fiscais, melhorar o ambiente de negócios e estimular o crescimento econômico.

Historicamente, o sistema tributário brasileiro tornou-se um dos principais fatores de redução da competitividade empresarial, sobretudo em razão da elevada complexidade normativa, da cumulatividade tributária e da insegurança jurídica. Segundo Appy (2020), o modelo fragmentado de tributação sobre o consumo existente no Brasil produziu ineficiência econômica significativa, elevando custos operacionais e



dificultando investimentos produtivos. O autor sustenta que a multiplicidade de tributos e obrigações acessórias compromete a produtividade das empresas e reduz a capacidade competitiva do país no cenário internacional.

Nesse contexto, a adoção do IVA Dual pretende alinhar o sistema brasileiro às práticas tributárias internacionais, promovendo maior neutralidade econômica e racionalidade arrecadatória. Conforme observa Orair e Gobetti (2021), sistemas de tributação sobre valor agregado tendem a reduzir distorções econômicas ao eliminar efeitos cumulativos e permitir maior transparência fiscal nas cadeias produtivas. (ipea.gov.br)

Todavia, embora a reforma apresente potencial de simplificação tributária, seus efeitos sobre a competitividade das empresas prestadoras de serviços permanecem objeto de preocupação. Isso ocorre porque o setor de serviços possui estrutura operacional distinta da indústria, concentrando grande parte de seus custos em despesas relacionadas à mão de obra e à prestação intelectual de atividades.

Segundo Melina Rocha (2024), a lógica tradicional do IVA foi historicamente concebida para cadeias produtivas industriais, caracterizadas pela circulação de insumos físicos e ampla possibilidade de aproveitamento de créditos tributários. No setor de serviços, entretanto, a reduzida capacidade de creditamento pode provocar aumento da carga tributária efetiva, comprometendo a neutralidade concorrencial pretendida pela reforma.

Além disso, a elevação dos custos tributários pode impactar diretamente a competitividade empresarial, especialmente em segmentos de alta intensidade tecnológica e intelectual. Conforme destaca Piscitelli (2023), o aumento da tributação sobre serviços tende a afetar setores estratégicos da economia contemporânea, como tecnologia da informação, consultoria, educação, saúde e serviços digitais.

Outro aspecto relevante refere-se à possibilidade de repasse da carga tributária ao consumidor final. Em atividades nas quais a margem de lucro é reduzida e a capacidade de absorção tributária é limitada, o aumento da tributação poderá resultar em elevação de preços e redução da competitividade econômica das empresas brasileiras frente ao mercado internacional.

Segundo estudo elaborado pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV IBRE), a elevação da carga tributária sobre o setor de serviços pode gerar efeitos inflacionários e reduzir o potencial de crescimento econômico em segmentos intensivos em mão de obra qualificada (FGV IBRE, 2024).

Além disso, a própria dinâmica concorrencial entre empresas poderá ser alterada pela reforma tributária. Grandes empresas com maior estrutura de compliance e planejamento tributário tendem a adaptar-se com mais facilidade ao novo sistema, enquanto pequenas e médias empresas poderão enfrentar maiores dificuldades operacionais e financeiras durante o período de transição.



Nesse sentido, Ricardo Lodi Ribeiro (2024) afirma que a competitividade empresarial não depende exclusivamente da redução nominal de tributos, mas também da previsibilidade normativa, da estabilidade regulatória e da capacidade de adaptação do ambiente econômico às novas exigências fiscais.

Do ponto de vista crítico, parte da doutrina sustenta que a reforma tributária somente produzirá ganhos efetivos de competitividade caso seja acompanhada de regulamentação clara, simplificação operacional e mecanismos que evitem aumento desproporcional da carga tributária no setor de serviços. A ausência dessas medidas pode resultar na substituição de antigas distorções fiscais por novos obstáculos econômicos e concorrenciais.

Dessa forma, verifica-se que a Reforma Tributária possui potencial para promover avanços relevantes no ambiente econômico brasileiro, especialmente mediante a simplificação do sistema de tributação sobre o consumo. Contudo, no caso específico das empresas prestadoras de serviços, a efetividade desses benefícios dependerá da capacidade do novo modelo tributário de preservar equilíbrio concorrencial, segurança jurídica e neutralidade econômica, evitando impactos negativos sobre a competitividade e o desenvolvimento empresarial.

2.8 O IVA EM SISTEMAS INTERNACIONAIS E OS REFLEXOS NO SETOR DE SERVIÇOS

A adoção do modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) pela Reforma Tributária brasileira de 2023 não representa inovação isolada no cenário internacional. O IVA constitui atualmente o principal modelo de tributação sobre o consumo adotado em economias desenvolvidas e emergentes, sendo aplicado em mais de 170 países, segundo dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A experiência internacional demonstra que esse sistema possui potencial para promover simplificação tributária, redução da cumulatividade e maior neutralidade econômica. Entretanto, também revela desafios relevantes relacionados à tributação do setor de serviços, especialmente em economias marcadas por elevada participação de atividades intensivas em mão de obra.

Nesse contexto, a análise comparada dos modelos internacionais de IVA mostra-se relevante para compreender os possíveis impactos do IBS e da CBS sobre as empresas prestadoras de serviços no Brasil, bem como para identificar mecanismos compensatórios e soluções regulatórias já adotadas em outros países.

2.9 O MODELO EUROPEU DE IVA E A BUSCA PELA NEUTRALIDADE TRIBUTÁRIA

O modelo europeu de Imposto sobre Valor Agregado consolidou-se como principal referência para reformas tributárias sobre o consumo em diversas partes do mundo. Instituído inicialmente na França na década de 1950 e posteriormente expandido para os países da União Europeia, o IVA europeu foi concebido



com a finalidade de evitar a tributação em cascata e assegurar maior neutralidade econômica nas relações de mercado.

Segundo Terra e Wattel (2023), o sistema europeu de IVA fundamenta-se na tributação ampla do consumo, combinada com mecanismo de creditamento financeiro que permite ao contribuinte compensar o imposto incidente nas etapas anteriores da cadeia econômica. Essa estrutura busca assegurar que a tributação recaia apenas sobre o valor agregado em cada operação econômica, evitando distorções concorrenciais e cumulatividade tributária.

A Diretiva 2006/112/CE da União Europeia estabeleceu parâmetros comuns para harmonização do IVA entre os Estados-membros, especialmente quanto às hipóteses de incidência, regras de creditamento e tributação no destino. Conforme destaca Ebrill et al. (2021), a harmonização do IVA europeu contribuiu significativamente para a integração econômica regional e para a redução de conflitos tributários entre os países integrantes do bloco.

Entretanto, embora o IVA europeu seja frequentemente apresentado como modelo de neutralidade fiscal, sua aplicação ao setor de serviços também gerou debates relevantes. Diversos países europeus passaram a adotar alíquotas reduzidas ou regimes especiais para determinadas atividades prestacionais, especialmente nos setores de saúde, educação, cultura e transporte público.

Segundo Melina Rocha (2024), a experiência europeia demonstra que a tributação uniforme sobre atividades intensivas em mão de obra pode gerar impactos econômicos desproporcionais, exigindo mecanismos compensatórios para preservação da competitividade e da justiça fiscal. Dessa forma, a neutralidade tributária no IVA europeu não se concretiza exclusivamente pela uniformidade de alíquotas, mas também pela adaptação do sistema às peculiaridades econômicas de determinados setores produtivos.

2.10 O TRATAMENTO DO SETOR DE SERVIÇOS EM EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

A análise comparada revela que diferentes países adotaram soluções específicas para reduzir os impactos do IVA sobre o setor de serviços. No Canadá, por exemplo, o modelo de Goods and Services Tax (GST) combinado ao Harmonized Sales Tax (HST) prevê mecanismos diferenciados de creditamento e regimes específicos para pequenas empresas e determinados segmentos econômicos.

Segundo Bird e Gendron (2020), o modelo canadense tornou-se referência internacional em razão da flexibilidade administrativa e da capacidade de adaptação às particularidades federativas e econômicas do país. Os autores observam que a implementação do IVA no Canadá buscou preservar equilíbrio concorrencial entre os setores produtivos, especialmente mediante simplificação operacional e regimes compensatórios.

Na América Latina, diversos países também enfrentaram dificuldades relacionadas à tributação de serviços no contexto do IVA. No Chile, por exemplo, reformas recentes ampliaram a incidência do IVA



sobre serviços digitais e atividades imateriais, exigindo reestruturação dos mecanismos de arrecadação e fiscalização tributária.

Segundo Barreix e Zambrano (2021), os países latino-americanos frequentemente enfrentam dificuldades na implementação da não cumulatividade plena em economias com elevada informalidade e forte participação do setor de serviços. Em muitos casos, a limitação do direito ao crédito tributário resulta em aumento da carga efetiva e ampliação da litigiosidade fiscal.

Além disso, a expansão da economia digital passou a desafiar os modelos tradicionais de tributação sobre o consumo. Serviços de streaming, plataformas digitais, softwares e atividades desenvolvidas em ambiente virtual passaram a exigir novas soluções regulatórias para garantir eficiência arrecadatória sem comprometer a neutralidade concorrencial.

Nesse sentido, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) passou a recomendar a adoção de modelos de IVA capazes de alcançar operações digitais transnacionais, especialmente mediante tributação no destino e cooperação internacional entre administrações fiscais (OECD, 2023).

2.11 LIÇÕES INTERNACIONAIS PARA A REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

A experiência internacional demonstra que a adoção do IVA pode gerar avanços significativos na simplificação tributária e na racionalização econômica do sistema fiscal. Contudo, também evidencia que a efetividade desse modelo depende da capacidade do ordenamento jurídico de adaptar a tributação às especificidades econômicas de cada setor produtivo.

No caso brasileiro, a implementação do IBS e da CBS ocorre em contexto marcado por elevada complexidade federativa, forte participação do setor de serviços na economia nacional e grande dependência de atividades intensivas em mão de obra. Dessa forma, a experiência internacional sugere que a adoção de mecanismos compensatórios poderá ser necessária para evitar aumento desproporcional da carga tributária sobre empresas prestadoras de serviços.

Segundo Appy (2020), a eficiência do IVA brasileiro dependerá não apenas da simplificação normativa, mas também da capacidade do sistema de preservar neutralidade econômica e reduzir distorções concorrenciais entre os diferentes setores produtivos. O autor sustenta que a implementação do IVA exige equilíbrio entre arrecadação, competitividade econômica e justiça fiscal.

Além disso, a experiência internacional demonstra que interpretações excessivamente restritivas acerca do direito ao crédito tributário tendem a ampliar o contencioso fiscal e comprometer a efetividade da não cumulatividade. Nesse aspecto, o Brasil enfrenta desafio semelhante ao observado em outros países latino-americanos, especialmente quanto à definição de insumos e à tributação de atividades imateriais.



Para Schoueri (2023), o sucesso da Reforma Tributária brasileira dependerá da construção de ambiente institucional estável, com regulamentação clara, uniformidade interpretativa e segurança jurídica aos contribuintes. Sem esses elementos, o novo modelo poderá reproduzir parte das distorções e conflitos existentes no sistema tributário anterior.

Dessa forma, a análise comparada evidencia que a adoção do IVA Dual no Brasil possui potencial para promover avanços relevantes no sistema tributário nacional. Contudo, os exemplos internacionais demonstram que a neutralidade fiscal e a simplificação tributária somente serão efetivamente alcançadas caso o modelo brasileiro seja capaz de compatibilizar eficiência arrecadatória, competitividade econômica e respeito às particularidades do setor de serviços.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar os impactos jurídicos e econômicos da Reforma Tributária introduzida pela Reforma Tributária brasileira de 2023 sobre as empresas prestadoras de serviços, especialmente no que se refere à compatibilidade da nova sistemática de tributação do consumo com os princípios constitucionais tributários e com a manutenção da competitividade do setor. A investigação partiu do seguinte problema de pesquisa: em que medida a sistemática da não cumulatividade plena do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) poderá impactar a carga tributária e a competitividade das empresas prestadoras de serviços, considerando as especificidades operacionais desse segmento econômico?

Ao longo da pesquisa, verificou-se que a Reforma Tributária representa uma tentativa de modernização do sistema fiscal brasileiro, especialmente mediante a simplificação da tributação sobre o consumo, a redução da fragmentação normativa e a adoção de um modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) Dual. A substituição de tributos como PIS, COFINS, ICMS e ISS por um sistema baseado na não cumulatividade plena e na tributação no destino evidencia a busca por maior neutralidade econômica, segurança jurídica e racionalização do ambiente tributário nacional.

Entretanto, os resultados obtidos indicam que os impactos da reforma sobre as empresas prestadoras de serviços apresentam características distintas quando comparados aos setores industrial e comercial. Verificou-se que a estrutura econômica intensiva em mão de obra, típica das atividades de prestação de serviços, reduz significativamente a possibilidade de aproveitamento de créditos tributários, sobretudo em razão da inexistência de creditamento sobre despesas relacionadas à folha salarial. Essa limitação tende a comprometer a efetividade da não cumulatividade plena e pode resultar em aumento proporcionalmente mais elevado da carga tributária efetiva para determinados segmentos do setor.

Dessa forma, a hipótese inicialmente formulada mostrou-se parcialmente confirmada. Os dados doutrinários, estudos técnicos e análises econômicas examinadas indicam a existência de risco concreto de



elevação da carga tributária no setor de serviços, especialmente em atividades com reduzida cadeia de insumos creditáveis. Contudo, a confirmação definitiva dessa hipótese depende da regulamentação infraconstitucional ainda em desenvolvimento, da definição das alíquotas efetivas do IBS e da CBS, bem como da interpretação administrativa e judicial acerca dos critérios de creditamento tributário e dos regimes diferenciados previstos pela reforma.

A pesquisa também demonstrou que a compatibilidade da reforma com princípios constitucionais tributários, como capacidade contributiva, isonomia, neutralidade fiscal e não cumulatividade, permanece como objeto de debate doutrinário. Embora o novo modelo tenha sido concebido sob a perspectiva de simplificação e eficiência arrecadatória, sua aplicação uniforme a setores economicamente distintos poderá gerar impactos desiguais, exigindo mecanismos interpretativos e regulatórios capazes de preservar equilíbrio concorrencial e justiça fiscal.

Entre as principais limitações deste estudo, destaca-se o fato de a Reforma Tributária ainda se encontrar em processo de implementação e regulamentação, circunstância que restringe a existência de dados empíricos consolidados acerca de seus efeitos concretos sobre o setor de serviços. Além disso, a ausência de jurisprudência consolidada sobre o funcionamento do IBS e da CBS limita análises mais definitivas quanto à operacionalização da não cumulatividade plena e à extensão dos créditos tributários.

Como perspectiva futura, recomenda-se o aprofundamento de pesquisas empíricas voltadas à mensuração dos impactos econômicos da reforma em segmentos específicos do setor de serviços, tais como saúde, educação, tecnologia, consultoria e serviços profissionais especializados. Sugere-se, ainda, o acompanhamento da regulamentação infraconstitucional, da atuação dos tribunais superiores e dos efeitos práticos da transição tributária, a fim de verificar se os objetivos de simplificação, neutralidade e segurança jurídica efetivamente se concretizarão no novo sistema tributário brasileiro.

Ademais, observa-se que a transição para o novo sistema tributário exigirá não apenas alterações legislativas, mas também significativa adaptação operacional por parte das empresas prestadoras de serviços. A necessidade de investimentos em compliance tributário, capacitação profissional e atualização tecnológica evidencia que os impactos da reforma ultrapassam o campo jurídico, alcançando diretamente a gestão empresarial e a organização econômica das atividades prestacionais. Nesse cenário, a atuação coordenada entre Poder Público, setor produtivo e órgãos de fiscalização será fundamental para reduzir inseguranças interpretativas e garantir maior estabilidade durante o período de transição do sistema tributário nacional.

Conclui-se, portanto, que a Reforma Tributária representa uma das mais relevantes transformações do sistema fiscal brasileiro desde a Constituição Federal de 1988. Embora o modelo do IVA Dual possua potencial para promover simplificação, racionalidade econômica e redução de distorções históricas da tributação sobre o consumo, sua efetividade dependerá diretamente da forma como serão estruturadas as



normas infraconstitucionais e interpretados os mecanismos de creditamento tributário. No caso específico das empresas prestadoras de serviços, a ausência de soluções compatíveis com as particularidades econômicas do setor poderá comprometer os objetivos de neutralidade fiscal e justiça tributária pretendidos pela reforma, ampliando custos operacionais, insegurança jurídica e riscos de judicialização. Assim, o sucesso do novo sistema tributário brasileiro dependerá da capacidade institucional do Estado em equilibrar eficiência arrecadatória, desenvolvimento econômico e proteção à competitividade do setor de serviços.

REFERÊNCIAS

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, n. 49, p. 239-263, 2024. Disponível em: <https://revistas.apet.org.br/index.php/rdta/article/view/602>. Acesso em: 20 maio 2026.

APPY, Bernard. **Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado**. Interesse Nacional, São Paulo, ano 13, n. 50, p. 24-33, 2020.

AZEVEDO, Lyza Anzanello de; GONÇALVES, Everton das Neves. Extrafiscalidade e capacidade contributiva: a ampliação da noção de justiça fiscal para além da capacidade contributiva. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 119-138, 2020. Disponível em: Index Law Journals. Acesso em: 18 maio 2026.

BARREIX, Alberto; ZAMBRANO, Raúl. **O IVA na América Latina: desafios e perspectivas**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2021.

BIRD, Richard; GENDRON, Pierre-Pascal. **The VAT in developing and transitional countries**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar n.º 116, de 31 de julho de 2003. **Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 ago. 2003.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.221.170/PR**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Seção. Julgado em 22 fev. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 24 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n.º 574.706/PR**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 15 mar. 2017. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2 out. 2017.

CALMON, Sacha. **Curso de direito tributário brasileiro**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.



CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS (CNS). **Impactos da reforma tributária sobre o setor de serviços no Brasil**. Brasília, DF: CNS, 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SERVIÇO (CNS). **Nota técnica: impactos da PEC 45/2019 no setor de serviços**. Brasília, DF: CNS, 2023.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

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**, São Paulo, n. 50, p. 367-391, 2024. Disponível em: Revista APET. Acesso em: 20 maio 2026.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito tributário, direito penal e tipo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

EBRILL, Liam et al. **The modern VAT**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2021.

FIORINDO, Vitor Paiva. Ampliação da base tributável dos estados pelo Imposto sobre Bens e Serviços. **Revista de Finanças Públicas**, Tributação e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 12, n. 16, 2024. Disponível em: UERJ Periódicos. Acesso em: 20 maio 2026.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV IBRE). **Impactos econômicos da reforma tributária sobre o setor de serviços**. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2024.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Reforma tributária e os impactos econômicos sobre o setor produtivo**. Brasília, DF: IPEA, 2024.

LIMA, Daniel Serra; LESSA, Donovan Mazza. O princípio da neutralidade tributária e a questão da inadimplência. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 532–548, 2025. DOI: 10.21783/rei.v11i2.921. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/921>. Acesso em: 20 maio 2026.

MENDES, Rachel; QUERINO, Fabiano. A reforma tributária do consumo no Brasil: uma análise da literatura sobre os desafios da contabilidade. **Caderno de Estudos Interdisciplinares**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. e812673, 2026. DOI: 10.5281/zenodo.19616541. Disponível em: <https://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/cei/article/view/2906>. Acesso em: 21 maio 2026.

OECD. **International VAT/GST Guidelines**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023.



OLIVEIRA, Bruno; LIMA, Vitor Henrique Fumeiro. **Do “uso e consumo do estabelecimento” ao “uso pessoal”**: a transformação do direito ao crédito na Reforma Tributária brasileira. *Revista JurisFIB*, Bauru, v. 16, n. 16, 2025. Disponível em: *Revista JurisFIB*. Acesso em: 20 maio 2026.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Reforma tributária e competitividade econômica no Brasil**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2021. Disponível em: IPEA. Acesso em: 20 maio 2026.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

PISCITELLI, Tathiane dos Santos. **Reforma tributária e tributação do consumo no Brasil**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Reforma tributária e segurança jurídica no sistema IBS/CBS. **Revista Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, v. 22, n. 129, p. 45-67, 2024.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Reforma tributária, IVA Dual e justiça fiscal. **Revista Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, v. 22, n. 131, p. 11-34, 2024.

RIBEIRO, Ricardo Lodi; DOMINGUES, Victor Borges Polizelli. IVA Dual, neutralidade fiscal e os impactos no setor de serviços. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 58, p. 77-101, 2024.

ROCHA, Melina. IVA Dual e os desafios da tributação sobre serviços no Brasil. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 15, p. 1-22, 2024.

ROCHA, Melina. O IVA e a tributação de serviços na economia digital. **Revista de Direito Tributário Contemporâneo**, São Paulo, v. 25, p. 112-140, jul./set. 2021.

SANTIAGO, Igor Mauler. Capacidade contributiva e não cumulatividade no IBS e na CBS. **Revista de Direito Tributário Contemporâneo**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 45-68, 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

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**, [S. l.], n. 59, p. 755–781, 2025. DOI: 10.46801/2595-6280.59.31.2025.2753. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2753>. Acesso em: 20 maio 2026.

SILVA, M. L. da. Neutralidade e não cumulatividade no IBS e na CBS. **Revista de Direito Tributário da APET**, [S. l.], n. 51, p. 123–149, 2025. DOI: 10.65992/rdta.VN51.2025.725. Disponível em: <https://revistas.apet.org.br/index.php/rdta/article/view/725>. Acesso em: 20 maio 2026.

TERRA, Ben; WATTEL, Peter. **European VAT law**. 8. ed. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2023.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional tributário: sistema constitucional tributário**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional tributário e segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.



TORRES, Heleno Taveira. **Reforma tributária e neutralidade fiscal no sistema IBS/CBS**. Revista de Direito Tributário Atual, São Paulo, v. 52, p. 15-34, 2024.

TORRES, Heleno Taveira. Reforma tributária e neutralidade fiscal no sistema IBS/CBS. **Revista Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, v. 22, n. 130, p. 25-49, 2024. Disponível em: <https://gesel.ie.ufrj.br/wp-content/uploads/2024/09/Artigo-Heleno-Taveira-Torres-13.09.2024.pdf>. Acesso em: 20 maio 2026.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.