

# Revista de Estudos Tributários

Ano XXVIII — nº 165 — Set-Out 2025

## REPOSITÓRIO AUTORIZADO DE JURISPRUDÊNCIA

Supremo Tribunal Federal — Nº 29/2000

Superior Tribunal de Justiça — Nº 42/1999

Tribunal Regional Federal da 1ª Região — Nº 21/2001

Tribunal Regional Federal da 2ª Região — Nº 1999.02.01.057040-0

Tribunal Regional Federal da 3ª Região — Nº 22/2010

Tribunal Regional Federal da 4ª Região — Nº 07/0042596-9

Tribunal Regional Federal da 5ª Região — Nº 10/2007

## EDITORIAL SÍNTESE

DIRETORA DE CONTEÚDO: Milena Sanches Tayano dos Santos

## EDITORIAL IET — INSTITUTO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS

### DIRETORES

Aristeu Gil Alves

Ricardo Prisco

### EDITOR-CHEFE

Pedro Adamy

### EDITOR-EXECUTIVO

Eduardo Halperin

### CONSELHO EDITORIAL

Heleno Taveira Tôrres, Hugo de Brito Machado, Humberto Bergmann Ávila,

Ives Gandra da Silva Martins, José Mörschbächer, Kiyoshi Harada,

Leandro Paulsen, Milton Terra Machado, Misabel Derzi, Paulo de Melo Aleixo,

Renato Lopes Becho, Roberto Ferraz, Roque Carrazza, Walmir Luiz Becker

### COMITÊ TÉCNICO

Adler Baum, Adolpho Bergamini, Carlos Mário da Silva Velloso,  
Carlos Roberto Lofego Caníbal, Fernando Dantas Casillo Gonçalves,

Henrique Tróccoli Júnior, Marcel Gulin Melhem,

Paulo de Vasconcellos Chaves, Vilson Darós

### COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

Ilse Salazar Andriotti, Luiza Nagib, Pedro Adamy,  
Tatiane Aparecida Mora Xavier, Víctor de Luna Paes



## 1998 © SÍNTESE

Uma publicação da SÍNTESE, uma linha de produtos jurídicos do Grupo IOB e do IET – Instituto de Estudos Tributários.

Publicação bimestral de doutrina, jurisprudência e outros assuntos tributários.

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução parcial ou total, sem consentimento expresso dos editores.

As opiniões emitidas nos artigos assinados são de total responsabilidade de seus autores.

Os acórdãos selecionados para esta Revista correspondem, na íntegra, às cópias obtidas nas secretarias dos respectivos tribunais.

Distribuída em todo o território nacional.

Tiragem: 5.000 exemplares

Revisão e Diagramação: Dois Pontos Editoração

Capa: Tusset Monteiro Comunicação

Artigos para possível publicação poderão ser enviados para o endereço [conselho.editorial@iob.com.br](mailto:conselho.editorial@iob.com.br)

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)



REVISTA DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS –  
Porto Alegre: v. 1, n. 1, maio/jun. 1998

Publicação periódica  
Bimestral

v. 28, n. 165, set./out. 2025

ISSN 1519-1850

1. Direito tributário – Brasil
2. Jurisprudência – periódico

CDU: 349.9(05)  
CDD: 340

(Bibliotecária responsável: Helena Maria Maciel CRB 10/851)

# Síntese

uma marca do GRUPO IOB

IOB Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda.  
Av. Marquês de São Vicente, 2219, sala 01-1220, 1º andar  
– Água Branca  
05036-040 – São Paulo – SP

#### Telefones para Contatos

Cobrança: 0800 724 7900 opção 03  
SAC e Suporte Técnico: 0800 724 7900 opção 01  
E-mail: [relacionamento@iob.com.br](mailto:relacionamento@iob.com.br)  
Renovação: 0800 724 7900



## Carta do Editor

Escolhemos como Assunto Especial desta edição o tema: "ITCMD – Sistema de Geoprocessamento".

Publicamos importante doutrina intitulada "Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação – Sistema de Geoprocessamento – Catástrofe Ambiental – Excepcionalidade e Superabilidade", de autoria de Pedro Adamy.

Na Parte Geral selecionamos conteúdo, para mantermos a qualidade desta Edição, com a publicação de relevantes temas: "Saldo Credor do ICMS – O Problema Que Ecoliza na Reforma Tributária Sobre o Consumo", de autoria de Luiza Nagib, Tatiane Aparecida Mora Xavier e Victor de Luna Paes; e "ITCMD Sobre Bens no Exterior e a Inexistência de Constitucionalidade Superveniente da Legislação Estadual Paulista com a EC 132/2023", de autoria de Ilse Salazar Andriotti.

Aproveite esse rico conteúdo e tenha uma ótima leitura!

**Milena Sanches Tayano dos Santos**



Diretora de Conteúdo

**Gustavo Masina**



Presidente do IET





## Sumário

**Normas Editoriais para Envio de Artigos .....7**

### **Assunto Especial**

#### **ITCMD – SISTEMA DE GEOPROCESSAMENTO**

##### **DOCTRINA**

1. Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação – Sistema de Geoprocessamento – Catástrofe Ambiental – Excepcionalidade e Superabilidade  
Pedro Adamy .....9

### **Parte Geral**

#### **DOCTRINAS**

1. Saldo Credor do ICMS – O Problema Que Ecola na Reforma Tributária sobre o Consumo  
Luiza Nagib, Tatiane Aparecida Mora Xavier e Victor de Luna Paes.....27
2. ITCMD sobre Bens no Exterior e a Inexistência de Constitucionalidade Superveniente da Legislação Estadual Paulista com a EC 132/2023  
Ilse Salazar Andriotti .....47

#### **JURISPRUDÊNCIA**

##### **ACÓRDÃOS NA ÍNTEGRA**

1. Supremo Tribunal Federal .....72
2. Superior Tribunal de Justiça .....83
3. Superior Tribunal de Justiça .....94
4. Superior Tribunal de Justiça .....118
5. Tribunal Regional Federal da 1<sup>a</sup> Região .....146
6. Tribunal Regional Federal da 2<sup>a</sup> Região .....153
7. Tribunal Regional Federal da 3<sup>a</sup> Região .....159
8. Tribunal Regional Federal da 4<sup>a</sup> Região .....164
9. Tribunal Regional Federal da 5<sup>a</sup> Região .....173

EMENTÁRIO DE JURISPRUDÊNCIA

1. Ementário de Jurisprudência.....182

**Índice Alfabético e Remissivo .....**205

## Saldo Credor do ICMS – O Problema Que Ecou na Reforma Tributária sobre o Consumo

### *ICMS Credit Balance – The Persistent Challenge Resonating Through the Consumption Tax Reform*

**LUIZA NAGIB**

Doutora e Mestre em Direito Tributário pela PUC/SP, Professora de Direito Tributário da Graduação e da Pós-Graduação da PUC/SP, Professora dos Cursos de Pós-Graduação do Cogeaec-PUC/SP, Advogada, Consultora Jurídica. Ex-Juíza do Tribunal de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo.

**TATIANE APARECIDA MORA XAVIER**

Mestranda em Direito Constitucional e Processual Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Advogada.

**VICTOR DE LUNA PAES**

Mestrando em Direito Constitucional e Processual Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Advogado.

**RESUMO:** Este artigo examina os desafios jurídicos e operacionais relacionados ao acúmulo de saldos credores de ICMS no contexto da Reforma Tributária sobre o consumo, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023. A partir da análise do art. 134 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do Projeto de Lei Complementar nº 108/2024, investiga-se a regulamentação proposta para a homologação, atualização e compensação desses créditos. O estudo destaca a importância do princípio da não cumulatividade inerente ao ICMS e a necessidade de garantir a sua efetividade aos contribuintes antes, durante e após o período de transição. Conclui-se que, embora as medidas propostas representem um avanço normativo, ainda são insuficientes para assegurar uma solução célere, uniforme e economicamente viável para os contribuintes.

**PALAVRAS-CHAVE:** ICMS; saldo credor; reforma tributária; não cumulatividade; Emenda Constitucional nº 132/2023.

**ABSTRACT:** This article examines the legal and operational challenges associated with the accumulation of ICMS credit balances in the context of the Tax Reform on consumption, introduced by Constitutional Amendment nº 132/2023. Based on an analysis of article 134 of the Transitional Constitutional Provisions Act and Supplementary Bill nº 108/2024, the study investigates the proposed regulations for the recognition, updating, and offsetting of such credits. The research highlights the importance of the non-cumulativity principle inherent to the ICMS and the need to ensure its effectiveness for taxpayers before, during, and after the transition period. It concludes that,

although the proposed measures represent normative progress, they remain insufficient to guarantee a prompt, consistent, and economically viable solution for taxpayers.

KEYWORDS: ICMS; tax credit balance; tax reform; non-cumulativity; Constitutional Amendment nº 132/2023.

SUMÁRIO: Introdução; 1 O tratamento dos saldos credores de ICMS na Reforma Tributária sobre o consumo; 2 O ICMS e a não cumulatividade na Constituição Federal de 1988; 3 Formação dos saldos credores de ICMS; Conclusão; Referências.

## INTRODUÇÃO

Não é de hoje que o acúmulo de saldos credores do imposto sobre operações de circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (o “ICMS”) conclama reflexões no meio jurídico. Embora não seja um problema recente, as alternativas para utilização desses créditos continuam limitadas. A perspectiva de extinção gradual do imposto até 31.12.2032, em decorrência da Reforma do Sistema Tributário Nacional promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, intensifica as preocupações quanto à possibilidade de escoamento célere ou resarcimento adequado aos contribuintes.

Este estudo se desenvolverá, diante deste cenário, a partir da revisão dos dispositivos introduzidos pela Emenda Constitucional nº 132/2023 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, inclusive quanto à delegação de competência para regulamentação por meio de lei complementar, revelando a preocupação do legislador constituinte derivado em relação à transição dos saldos credores de ICMS.

Com efeito, a Lei Complementar nº 214/2025, que institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) – tributos que substituirão gradativamente o ICMS –, não contempla o tratamento dos saldos credores do imposto previsto no inciso II do art. 150 da Constituição Federal de 1988. Contudo, conforme será abordado neste trabalho, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 108/2024, já aprovado pela Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado Federal, procura regulamentar essa questão.

As soluções trazidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 – e que deverão ser regulamentadas pelo PLP 108/2024 – aparentam, *prima facie*, acomodar a questão dos saldos credores acumulados do ICMS. Entretanto, seriam essas medidas realmente capazes de trazer uma resolução efetiva e eficiente ao tema ou se trata apenas de um novo capítulo desse problema? A resposta não é simples nem imediata, e exige uma reflexão mais cuidadosa, como propõe este artigo.

Para tanto, e fazendo uso da metodologia bibliográfica, será fundamental revisitar a origem dos créditos conferidos pela sistemática do ICMS, o seu papel essencial na neutralidade dessa exação e a necessidade de assegurar ao contribuinte do ICMS o aproveitamento ou o resarcimento desses valores de forma compatível com os princípios constitucionais vigentes antes, durante e após o regime de transição da Reforma Tributária sobre o consumo.

Este artigo buscará, portanto, examinar algumas das complexidades e desafios associados ao acúmulo de saldos credores do ICMS, especialmente à luz da legislação em vigor e da iminente extinção gradual desse imposto. E, a partir da contextualização das novas diretrizes estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pelo Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 108/2024 quanto aos saldos credores do ICMS remanescentes até o final de 2032, convidará o leitor a refletir sobre as soluções e consequências dessas implementações no panorama tributário brasileiro.

## 1 O TRATAMENTO DOS SALDOS CREDORES DE ICMS NA REFORMA TRIBUTÁRIA SOBRE O CONSUMO

Em 20 de dezembro de 2023, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 132, introduzindo a maior alteração no Sistema Tributário Nacional desde a própria Constituição Federal de 1988. De fato, mesmo com a rigidez que lhe fora imposta<sup>1</sup>, a Constituição Federal de 1988 já havia sofrido algumas modificações em matéria tributária, mas, sem

1 De acordo com o art. 60 da CF/1988, o Texto Constitucional somente poderá ser modificado por meio de Emenda, cuja propositura observe critérios bastante rígidos, que vão desde sua autoria, o modelo de votação (votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros), até, e principalmente, o seu conteúdo, sendo vedada a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir: (i) a forma federativa de Estado; (ii) o voto direto, secreto, universal e periódico; (iii) a separação dos Poderes; e (iv) os direitos e as garantias individuais.

sombra de dúvida, nenhuma delas revolucionou o Sistema Tributário Nacional como a Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023.

Neste artigo, dado o seu recorte metodológico, o foco recairá sobre o art. 134 do ADCT, inserido pela EC 132/2023. Ele estabeleceu em seu *caput* que os saldos credores de ICMS existentes ao final de 2032 devem ser aproveitados na forma ali prevista e nos termos de competente lei complementar. E o que está previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias?

De acordo com o § 1º do art. 134 da ADCT, essa regra de transição alcança os saldos credores de ICMS cujos aproveitamento ou resarcimento sejam admitidos pela legislação em vigor em 31 de dezembro de 2032 e que tenham sido homologados pelos respectivos entes federativos. Para tanto, adverte que devem ser observadas as seguintes diretrizes: (i) apresentação de pedido de homologação pelos contribuintes; (ii) o ente federativo deve se manifestar sobre o pedido, no prazo a ser definido pela lei complementar; (iii) na ausência de resposta do ente federativo quanto ao pedido apresentado, os créditos serão considerados homologados.

Nota-se, entretanto, que o § 2º do mesmo art. 134 estabelece que essas disposições se estendem também aos créditos reconhecidos após 31.12.2032 – o que leva a crer que esse reconhecimento compreende, inclusive, aqueles resultantes de decisões transitadas em julgado em momento posterior ao marco temporal estabelecido no *caput*.

Após a homologação do saldo dos créditos de ICMS, o § 3º do mesmo dispositivo dispõe que cabe aos Estados e ao Distrito Federal informar ao Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços quanto ao montante desses saldos para compensação com o IBS. Essa compensação se dará: (i) tratando-se de créditos relativos à entrada de mercadorias destinadas ao ativo permanente, pelo prazo remanescente; ou (ii) quanto aos demais casos, em 240 (duzentas e quarenta) parcelas mensais, iguais e sucessivas.

Conforme observado no § 4º do art. 134, há a determinação de que o Comitê Gestor do IBS deduza do produto da arrecadação do IBS devido ao respectivo ente federativo o valor compensado na forma do

§ 3º. Dessa forma, essa parcela compensada não integrará a base de cálculo para os fins estabelecidos nos arts. 158, IV, 198, § 2º, 204, parágrafo único, 212, 212-A, II, e 216, § 6º, todos da Constituição Federal de 1988, ou seja, essencialmente para fins de transferência ou repasse para Municípios e para a reserva de receita mínima destinada a ações relacionadas à saúde, assistência social, educação e cultura.

Não sendo desconhecido do legislador constituinte derivado o fato de que muitos contribuintes, diante do acúmulo de saldos credores de ICMS – seja em decorrência da atividade desempenhada, seja em razão dos entraves para escoamento desses créditos estabelecidos pelos Estados e Distrito Federal –, atraíram para si a regra de compensação dos saldos credores de ICMS com o IBS em 240 (duzentas e quarenta) parcelas mensais, iguais e sucessivas, o § 5º do art. 134 da ADCT cuidou de assegurar a atualização monetária desses saldos, a partir de 2033 e pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou por outro índice que venha a substituí-lo.

O § 6º do art. 134 da ADCT da Constituição Federal de 1988 determina que caberá à lei complementar mencionada no *caput* dispor sobre: (i) as regras gerais de implementação do parcelamento previsto no § 3º; (ii) a forma pela qual os titulares dos créditos de que trata este artigo poderão transferi-los a terceiros; e (iii) a forma pela qual o crédito de que trata este artigo poderá ser resarcido ao contribuinte pelo Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, caso não seja possível compensar o valor da parcela, nos termos do § 3º.

Diante dessa delegação de regulamentação ao legislador complementar, cumpre verificar que dois projetos de leis complementares ganharam notoriedade e avançaram mais rapidamente nas Casas Legislativas, são eles o PLP 68/2024 e o PLP 108/2024.

O PLP 68/2024 foi convertido na Lei Complementar (LC) nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Esta lei complementar instituiu o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), tributos que substituirão gradativamente o ICMS. No entanto, ela não tratou dos saldos credores do imposto previsto no inciso II do art. 150 da Constituição Federal de 1988.

Observa-se, contudo, que o PLP 108/2024<sup>2</sup>, já aprovado pela Câmara dos Deputados e atualmente em tramitação no Senado Federal<sup>3</sup>, dispõe de título destinado a regulamentar a transição do ICMS para o IBS, o chamado “Título IV – Disposições Relativas à Transição do ICMS”, e mais especificamente um capítulo intitulado “Capítulo I – Da Caracterização, da Homologação e da Utilização do Saldo Credor do ICMS”<sup>4</sup>.

A leitura dos artigos que tratam dos saldos credores de ICMS (Seção I – Dos Saldos Credores) aponta que o legislador complementar manteve as diretrizes constitucionais (i) ao determinar que os saldos credores de ICMS existentes em 31 de dezembro de 2032 serão reconhecidos pelos Estados e pelo Distrito Federal, e poderão ser utilizados pelos contribuintes conforme as regras estabelecidas no capítulo correspondente; (ii) ao definir o que é considerado saldo credor de ICMS, especificando que deve ser um valor escriturado como crédito e não compensado ou utilizado até 31 de dezembro de 2032, desde que esteja regularmente apurado e admitido pela legislação vigente na data mencionada, inclusive àqueles reconhecidos posteriormente, como os resultantes de decisões judiciais com trânsito em julgado favoráveis ao sujeito passivo<sup>5</sup>; e (iii) ao

2 Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166095>. Acesso em: 21 jul. 2025.

3 A expectativa, conforme havia sido noticiado pelo Senado, era de que o Texto do Projeto fosse votado ainda no primeiro semestre de 2025. Neste contexto, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) estabeleceu um cronograma de audiências públicas para debater o PLP 108/2024 nos meses de maio e junho 2025. Embora tenham, de fato, sido realizadas as Quatro Audiências Públicas, até julho de 2025 não houve votação do Texto pelo Senado Federal (Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/03/28/relator-preve-votar-ainda-neste-semestre-o-projeto-do-comite-gestor-do-ibs> e <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/04/23/ccj-aprova-calendario-de-debates-sobre-segunda-parte-da-reforma-tributaria>). Acesso em: 21 jul. 2025.

4 Não se olvida aqui que tratando-se de um projeto de lei em votação, ainda que já tenha sido aprovado em uma das casas legislativas, muitas alterações ainda podem (e devem!) ser promovidas. No entanto, no que diz respeito especificamente à regulamentação da utilização dos saldos credores de ICMS, não há indicações – ao menos inicialmente – de alterações drásticas ao texto aprovado pela Câmara –, até porque, como vimos, o art. 134 da ADCT cuidou de estabelecer diretrizes básicas para tanto. Até 21.07.2025, foram apresentadas 311 propostas de emendas ao PLP 108/2024 no Senado Federal, das quais cerca de 65 tratam do aperfeiçoamento – muitas de forma redundante – dos dispositivos do “Capítulo I – Da Caracterização, da Homologação e da Utilização do Saldo Credor do ICMS”. Também verificou-se nos últimos meses um aumento de emendas buscando uma maior efetividade para utilização dos saldos credores de ICMS, o que corrobora a importância do tema e justifica a sua abordagem neste estudo. Por metodologia, neste artigo as propostas de emendas pertinentes serão abordadas à medida que as disposições originais do PLP 108/2024 são trazidas para reflexão.

5 Buscando afastar interpretações restritivas, observa-se que a redação do parágrafo único do art. 149 do PLP 108/2024 recebeu ao menos 6 pleitos de Emenda, quais sejam, as de nºs 29, 37, 38, 43, 274 e 278, todas visando conferir maior segurança jurídica para esclarecer que: a) o direito ao aproveitamento de créditos tributários de ICMS abrange todas as operações efetuadas até 31.12.2032, sem limitar os créditos que forem reconhecidos posteriormente, inclusive após o ano de 2032; b) que estão incluídos os créditos de ICMS que já foram objeto de reconhecimento formal e homologação prévio pelas administrações tributárias dos Estados e do Distrito Federal; c) que os créditos são os resultantes de decisões não só judiciais, mas também adminis-

estabelecer que, a partir de 1º de fevereiro de 2033, os saldos credores serão atualizados de acordo com a variação mensal do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)<sup>6</sup> ou outro índice que venha a substituí-lo, tudo a garantir que os créditos de ICMS sejam devidamente reconhecidos e atualizados, proporcionando segurança jurídica aos contribuintes.

A proposta de legislação complementar permite a transferência de saldos credores homologados de ICMS para empresas do mesmo grupo econômico ou terceiros<sup>7</sup>. Conforme a “Seção V – Da Transferência do Saldo Credor”, o titular pode transferir o saldo<sup>8</sup>, exclusivamente para compensação, no respectivo Estado ou Distrito Federal, com créditos tributários relativos ao ICMS; ou no âmbito do CG-IBS, com o IBS devido. Essa compensação será feita no mesmo número de parcelas remanescentes aplicáveis ao titular original<sup>9</sup>.

Na impossibilidade de compensação, como alternativa à transferência de créditos para terceiros, o titular do saldo credor homologado pode ser resarcido em espécie pelo CG-IBS, também em 240 parcelas mensais, iguais e sucessivas, ou pelo prazo restante das compensações em curso. O resarcimento deve ocorrer até 90 dias após o mês da compensação e sem acréscimos. Após esse prazo, o valor será atualizado pela Taxa Selic a partir do 91º dia.

Se, a partir de 2034, houver aumento na arrecadação do IBS acima do registrado nos anos anteriores, os Estados e o Distrito Federal pode-

trativas; e d) dispensada a observância quanto à necessidade de homologação aos créditos cuja quantificação já tenha sido validada por essas decisões.

- 6 As Emendas nºs 293 e 299 ao PLP 108/2024 propõem alteração no sentido de que a partir de 1º de fevereiro de 2033 os saldos credores sejam atualizados de acordo com a Taxa Selic.
- 7 A transferência de saldos credores homologados tacitamente só será permitida a partir de 1º de janeiro de 2038. No Senado, a Emenda nº 18 ao PLP 108/2024 propõe a exclusão desse prazo, sob justificativa de que é excessivo, pois os contribuintes já atenderam aos requisitos legais e aguardaram o transcurso de prazo para homologação, causando insegurança jurídica e prejudicando a liquidez, o fluxo de caixa das empresas e a sua competitividade.
- 8 Essa transferência deve ser comunicada ao CG-IBS por meio de documento fiscal eletrônico de transferência de crédito, conforme regulamento.
- 9 As Emendas nºs 41, 49, 50, 123, 152 e 153 ao PLP 108/2024 propõem a alteração da redação original que vincula a transferência dos créditos de ICMS às legislações estaduais e distritais, basicamente, para conferir ao CG-IBS o dever dessa regulamentação uniforme, além da exclusão de que, no caso de homologação tácita do saldo credor, a transferência somente poderá ser efetuada a partir de 1º de janeiro de 2038 – evidenciado verdadeira penalização aos contribuintes.

rão<sup>10</sup> antecipar o pagamento das parcelas de ressarcimento dos saldos credores.

A partir da contextualização das novas diretrizes estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 quanto aos saldos credores do ICMS remanescentes até o final de 2032, sobressai a preocupação constitucional de garantir o aproveitamento e os ressarcimentos desses créditos, inclusive para pagamento do novo imposto, o IBS. As diretrizes para homologação, atualização e compensação dos saldos credores foram cuidadosamente delineadas para conferir segurança jurídica e previsibilidade aos contribuintes.

É certo que a regulamentação complementar, por meio do PLP 108/2024, reforça a estrutura necessária para a implementação eficaz dessas mudanças, destacando a importância de um sistema tributário mais simples, moderno e eficiente. Contudo, tal como apontado em algumas das propostas de emendas ao PLP 108/2024, revela-se prioritário garantir o escoamento desses saldos credores por amplas formas e por meio de um procedimento uniforme estabelecido para todos os Estados e o Distrito Federal a ser regulamentado pelo CG-IBS – deixar que esses procedimentos se deem a cargo das legislações de cada ente federativo pode impor aos contribuintes submissão a regramentos incompatíveis com o próprio ideal estabelecido pelo art. 134 da ADCT, a inviabilizar a fruição desse direito.

E quando se fala de garantir o escoamento desses saldos credores de ICMS, a transferência desses saldos para empresas do mesmo grupo ou terceiros para compensação de débitos de ICMS (constituídos ou não constituídos) é primordial, de modo que, se até ao final de 2032 essa via não se mostrar suficiente, restará aos contribuintes a compensação dos saldos credores de ICMS com débitos próprios de IBS ou o ressarcimento em espécie, em 240 (duzentos e quarenta) parcelas, iguais e sucessivas.

Convertendo o número de parcelas mensais em anos, tem-se que essa compensação ou esse ressarcimento do saldo credor do ICMS se dará em 20 (vinte) anos, e isso, em um País como o Brasil, que convive como números alarmantes e uma baixíssima expectativa de sobrevivên-

<sup>10</sup> As Emendas nºs 91, 252 e 305 ao PLP 108/2024 apontam para a necessidade de alteração da redação atual, que emprega o termo “poderão” – conferindo caráter meramente facultativo à antecipação, o que pode gerar insegurança jurídica e imprevisibilidade para os contribuintes – para “deverão”.

cia das empresas por mais de 5 (cinco) anos<sup>11</sup>, denota, desde logo, que o regime de transição trazido pela Reforma Tributária sobre o consumo (Emenda Constitucional nº 132/2023) pode formalmente até aparentar acomodar bem a questão; todavia, ainda está aquém de ser o mais adequado, levando-se em consideração, inclusive, os desafios inerentes à atividade empresarial no Brasil.

Esse é o contorno do horizonte que até aqui se vislumbra a partir de dezembro de 2032<sup>12</sup>. E o que pode ser dito da situação atual dos saldos credores de ICMS? Algo ainda pode ser feito durante o período de transição?

Como sabiamente advertiu Geraldo Ataliba, a “compreensão das mais revolucionárias inovações estará condicionada ao perfeito conhecimento das situações pretéritas e problemas por elas engendrados”<sup>13</sup>. Destarte, para compreender o presente e construir o futuro, é crucial reconhecer as lições do passado.

Ao que parece, o novo mecanismo de débito e crédito criado para o IBS olhou para o passado; visualizou os gargalos de aproveitamento que implicavam acúmulo de saldo credor do ICMS e amesquinhavam a plenitude da não cumulatividade assegurada constitucionalmente; e buscou, então, conferir maior fluidez para utilização dos créditos desse novo imposto. Até o momento, não há indícios de que a nova metodologia possa incorrer em problemas semelhantes. Todavia, até 2032, o atual sistema ainda está vigente, os acúmulos de saldos credores do ICMS permanecem, assim como as dificuldades enfrentadas pelos contribuintes para escoamento desses créditos, e é sobre isso que passa-se, então, a refletir<sup>14</sup>.

11 Nesse sentido, estudos como o elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontam que, entre as empresas nascidas em 2017, em média apenas 37,3% delas sobreviveram por 5 (cinco) anos (Tabela 2.1 – Número de nascimentos em 2017 e taxa de sobrevivência após anos de nascimento, por faixas de pessoal ocupado assalariado. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/empreendedorismo/22649-demografia-das-empresas-e-estatisticas-de-empreendedorismo.html>. Acesso em: 21 jul. 2025).

12 Ao menos o que por hora está assim delineado, dado que “estabilidade”, desafortunadamente, não é uma das virtudes características do Brasil e ao longo de 7 anos até que cheguemos a 2032 muitas modificações ainda podem ser levadas a efeito.

13 ATALIBA, Geraldo. *Sistema constitucional tributário brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 40.

14 O uso da palavra reflexão aqui não é despropositado. Para além da significação do ato de pensar, interessa a sua origem no latim tardio “reflexio -onis, volta, regresso, reflexão” (“Reflexão”. *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha]*, 2008-2025. Disponível em: [https://dicionario.priberam.org/\[reflex%C3%A3o\]; e Dicio-](https://dicionario.priberam.org/[reflex%C3%A3o]; e Dicio-)

## 2 O ICMS E A NÃO CUMULATIVIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Os dados extraídos do Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais e do Distrito Federal divulgados pelo Ministério da Fazenda – Conselho Nacional de Política Fazendária<sup>15</sup>, apontam que, no ano de 2023, de um total de arrecadação de competência dos Estados e do Distrito Federal (no valor de R\$ 848.849.899.236,00), cerca de 82,42% advêm da cobrança do ICMS. Ademais, é possível verificar, ainda, que a arrecadação do ICMS apresenta uma curva de crescimento constante, com evidente destaque entre os anos de 2020 e 2021. Trata-se, sem dúvida, do imposto de maior representatividade da arrecadação das unidades federativas brasileiras<sup>16</sup>, e não à toa atraiu os olhares para uma Reforma Tributária tão contundente.

De acordo com o § 2º do art. 155 da Constituição Federal, o ICMS atenderá ao seguinte comando constitucional: “Será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal”<sup>17</sup>. E qual a razão da apreensão do legislador constitucional para fixar, de forma expressa e explícita, no art. 155, inciso II, a não cumulatividade como um primado inerente ao ICMS?

Ora, podem ser muitas as razões<sup>18</sup>, mas, indubitavelmente, dada a materialidade dessa exação, qual seja, a incidência sobre a circulação

nário Houaiss da Língua Portuguesa. Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia. Diretores: Antônio Houaiss, Mauro de Salles Villar e Francisco Manoel de Mello Franco. 1. ed. São Paulo: Moderna, 2015. p. 808).

15 Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGQ1NjhZmQtZTIIYy00MjBiLWEwYTgtMGZjMjg2NzI1NDc2IiwidCI6IjNIYzkyOTY5LTvhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9>. Acesso em: 21 jul. 2025.

16 COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário*. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 366.

17 Sobre o assunto são valiosas as palavras de Roque Antonio Carrazza: “Todavia, há várias maneiras de evitar a superposição de cargas tributárias. Assim, pode-se adotar, entre outros, o método direto subtrativo (aplicação da alíquota tributária sobre a diferença entre as saídas e entradas), o método direto aditivo (aplicação da alíquota tributária sobre o valor agregado), o método indireto aditivo (aplicação do somatório da alíquota sobre cada um dos elementos que compõem o valor agregado pelo contribuinte) e o método indireto subtrativo (aplicação da diferença entre a alíquota aplicada sobre as saídas e a alíquota correspondente às entradas). Este último método (o indireto subtrativo) foi o determinado pela Constituição Federal para evitar os efeitos da cumulatividade no ICMS. Praticamente nenhuma liberdade de ação foi deixada ao legislador infraconstitucional, que é obrigado a garantir ao contribuinte, em cada operação ou prestação, uma dedução correspondente aos montantes do tributo devidos nas operações ou prestações anteriores” (ICMS. 20. ed. rev. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 406).

18 Ricardo Lobo Torres esclarece que foram inúmeros os argumentos de ordem econômica a justificar o tributo não cumulativo: a sua neutralidade na formação dos preços, o desestímulo à integração vertical das empresas,

de mercadoria (verdadeiro imposto sobre o consumo), é natural considerar que essa circulação se dê (ou possa se dar) em várias etapas até que a mercadoria chegue, enfim, ao consumidor final.

Assim, a Constituição Federal de 1988, atenta à necessidade de impor limites ao poder de tributar, assegurando aos cidadãos a proteção de seus direitos fundamentais, buscou conferir ao ICMS a característica de um “tributo neutro”<sup>19</sup>. Nas palavras de Roque Antonio Carrazza, “graças a essa característica, que lhe é imprimida pelo princípio da não-cumulatividade, o ônus econômico do imposto é sempre o mesmo, pouco importando o número de operações realizadas com a mercadoria”<sup>20</sup>.

Não por outra razão, Regina Helena Costa atribui à não cumulatividade “expressão do princípio da capacidade contributiva” (art. 145, § 1º, da CF/1988)<sup>21</sup>. E explica: a sua “eficácia alcança, também o contribuinte de fato, impedindo que o imposto se torne um gravame cada vez mais oneroso nas várias operações de circulação [...], que chegariam ao consumidor final com preços proibitivos”<sup>22</sup>.

a aptidão para incentivar a exportação e a capacidade para harmonizar as economias dos Estados-membros (*O curso de direito financeiro e tributário*. 14. ed. São Paulo: Renovar, 2007. p. 382).

- 19 Na Nota de Atualização da obra de Aliomar Baleeiro, Misabel Abreu Derzi se debruça sobre a não cumulatividade, e nos apresenta que “a Constituição da República adota exatamente o princípio da neutralidade, quer por meio da adoção da não cumulatividade, quer mediante a prevenção dos desequilíbrios de mercado. Assim dispõe o art. 146-A: ‘Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir os desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo’. Portanto, impostos plurifáscicos e não cumulativos foram pensados para equivalerem a impostos de incidência única sob o valor final (mais alto) de venda para o consumo, com as vantagens de se antecipar, desde a primeira etapa, em parcelas, o tributo que somente seria devido ao Fisco na etapa final, sem os riscos da insolvência, ou, pelo menos, com a redução substancial de tal risco. As vantagens, portanto, de um imposto plurifáscico e não cumulativo em relação a um imposto de incidência única no varejo são altas, quer para as Fazendas Públicas, quer para o desenvolvimento econômico. Enfim, a não cumulatividade nos tributos incidentes sobre o comércio de produtos, mercadorias e serviços é princípio que veda a nova incidência do mesmo tributo (imposto ou contribuição) sobre valor já tributado na fase anterior (ou nas aquisições-entradãs), evitando-se, então, a cumulatividade. Com esse sentido é utilizado na Constituição da República, na jurisprudência e na dogmática. E supõe a mesma pessoa competente, relativamente a um mesmo tipo de tributo. No entanto, em sentido amplo, econômico, qualquer nova incidência de tributos da mesma família, não importa a denominação, sobre valor já tributado pela mesma pessoa política ou por outra, ainda que no âmbito internacional, poderá ser considerada verdadeira cumulação, muitas vezes denominada de bitributação, como seria o caso da dupla tributação da renda entre países diferentes ou a cumulação do IPI, PIS e Cofins, com o ICMS” (*Direito tributário brasileiro*. 14. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 520).
- 20 CARRAZZA, Roque Antonio. *ICMS*. 20. ed. rev. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 406-407.
- 21 “Art. 145. [...] § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.”
- 22 COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário*. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. p. 368.

Em conformidade com o princípio da não cumulatividade, o valor apurado a título de ICMS por um determinado contribuinte pode ser pago, então, tanto em espécie (“moeda corrente”) quanto em créditos (“moeda escritural”), correspondentes ao montante de ICMS recolhido nas operações ou prestações anteriores realizadas em um dado período (em geral, trinta dias)<sup>23</sup>.

O Texto Constitucional zelou ao disciplinar, no inciso II, seguinte, do mesmo § 2º do art. 155, as únicas duas e exclusivas hipóteses de restrição ao princípio da não cumulatividade, quais sejam: a isenção ou a não incidência. E, aqui, é possível concluir que a clareza constitucional não permite supor a possibilidade de que qualquer norma infraconstitucional venha apequenar ou invalidar o direito à utilização do crédito de ICMS na apuração do imposto devido, para além das duas únicas hipóteses previstas no inciso I do § 2º do art. 155 da Constituição Federal de 1988<sup>24</sup>.

23 Segundo Roque Antonio Carrazza, “o crédito de ICMS é mantido na escrita fiscal do contribuinte para utilização (compensação) futura, como ‘moeda de pagamento’ do tributo. Portanto, o pagamento do tributo faz nascer uma relação jurídica de natureza financeira que tem por sujeito ativo o contribuinte, por sujeito passivo o Fisco Estadual e por objeto justamente o aludido crédito de ICMS. Sempre por força do princípio da não cumulatividade, o contribuinte tem o direito de utilizar tal crédito para compensar seus débitos de ICMS. O Fisco Estadual (ou do Distrito Federal), de seu turno, tem o dever inafastável de respeitar e zelar para que o crédito de ICMS (saldo credor) seja efetivamente utilizado para compensação com débitos do mesmo imposto” (*ICMS*. 20. ed. rev. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 438-439).

24 Em Notas de Atualização ao tratar das lições de Aliomar Baleeiro, Misabel Abreu Derzi de forma categórica assinala que “a primeira grande peculiaridade do sistema jurídico nacional, como já alertamos de plano, está em que o princípio da não cumulatividade é um princípio constitucional, e nisso se distingue dos sistemas jurídicos europeus, em que os legisladores têm flexibilidade muito maior na modelagem do princípio (ora limitada pelas diretrizes da Comunidade Europeia). E mais: na Constituição não encontramos apenas um princípio singularmente mencionado ou nomeado em cláusula aberta e indeterminada, cujo desdobramento fosse atribuído à lei complementar. Em um contexto dessa natureza, evidentemente, caberia à lei complementar não apenas definir a espécie de compensação a ser adotada (por adição ou subtração; imposto-contraimposto ou base de cálculo-contra base de cálculo), mas ainda sua amplitude (crédito físico ou financeiro); estornos admissíveis, por período ou compensação mercadoria a mercadoria; tratamento dos saldos positivos ou negativos; regime de resarcimento do contribuinte (transferência para outros contribuintes, devolução em dinheiro); poderia ainda dispor sobre regras de combate à fraude, sonegação e evasão que, por meio da compensação, se colocassem... etc. Entretanto, a Constituição brasileira é peculiar, exatamente, porque ela consagra o princípio da não cumulatividade de forma amplamente determinada, em suas linhas mais importantes. Decore desse outro contexto, que já sabemos pela simples leitura do art. 155, a espécie de compensação adotada, sua amplitude e os estornos admissíveis. Resta às leis complementares ainda um vasto campo de atuação, é verdade. Se ela será periódica ou mercadoria a mercadoria, como deverão ser tratados os saldos e o regime de resarcimento do contribuinte e as regras de combate à evasão são relevantíssimas questões não definidas na Carta brasileira. Além disso, as leis complementares podem estabelecer uma série de condições formais ou materiais ao exercício do Direito, que visam, sobretudo, a combater a evasão e a fraude. Não obstante, serão inconstitucionais as condições ou restrições que configurem novas limitações como exceções ao princípio da não cumulatividade, não autorizadas na Constituição. Esse campo não coberto pelas normas fundamentais é o domínio próprio das leis complementares. É evidente que, se o legislador complementar, convenial ou estadual, pudesse amputar, modificar, reduzir, ou amesquinhado o princípio da não cumulatividade, estaria na posição de revisor do Texto Magno e assim poderia até mesmo destruir totalmente o princípio, abolindo-o indiretamente e tornando letra morta a Constituição brasileira. As regras de combate à evasão, no regime de compensação, é verdade, podem acarretar anulações de crédito e estorno por determinação de lei, mas o seu

### 3 FORMAÇÃO DOS SALDOS CREDORES DE ICMS

Quando da apuração do ICMS devido por um determinado contribuinte, em um determinado mês, pode ocorrer que o pagamento ICMS seja levado a efeito parte com créditos do imposto (“moeda escritural”) e parte em espécie (“moeda corrente”). No entanto, nada impede (ou deveria impedir!) que esse pagamento seja efetuado apenas por meio do abatimento de créditos, quando estes equivalem ou excedam o total de débitos apurados do imposto. Em caso de excesso de crédito, esse saldo credor do ICMS deverá ser transportado para o mês subsequente. Essa é, pois, a regra estabelecida pelo art. 24<sup>25</sup> da LC 87/1996, competente para disciplinar o regime de compensação do ICMS, nos termos do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal de 1988.

Levando-se em conta essa sistemática intentada pelo Texto Constitucional, é razoável imaginar que, ordinariamente, algum saldo credor de ICMS se forme na escrita fiscal de um contribuinte simplesmente em razão do volume de entradas e saídas regularmente tributadas, uma situação transitória no confronto de débitos e créditos, que, no geral, não implica preocupação maior quanto à oportunização do seu aproveitamento, fazendo valer a não cumulatividade inerente a esse imposto em um curto espaço de tempo.

É verdade que pode acontecer, também, excepcionalmente, um lançamento expressivo de crédito extemporâneo decorrente de um reconhecimento judicial, cujo abatimento demande um período mais extenso de utilização, em especial nos casos em que a apuração de débito do ICMS seja sempre muito menor do que aquele saldo credor que se formou, transportando-se para os meses seguintes, sempre em busca de seu efetivo aproveitamento.

pressuposto serão sempre e invariavelmente as hipóteses de ilegalidade do abatimento, ilicitude na obtenção do crédito, desacompanhado de nota fiscal adequada e outras fraudes passíveis de cometimento pelo contribuinte. Jamais estender-se-ão os estornos aos casos de comprovada licitude" (*Direito tributário brasileiro*. 14. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 635).

25 “Art. 24. A legislação tributária estadual disporá sobre o período de apuração do imposto. As obrigações consideram-se vencidas na data em que termina o período de apuração e são liquidadas por compensação ou mediante pagamento em dinheiro como disposto neste artigo: I – as obrigações consideram-se liquidadas por compensação até o montante dos créditos escriturados no mesmo período mais o saldo credor de período ou períodos anteriores, se for o caso; II – se o montante dos débitos do período superar o dos créditos, a diferença será liquidada dentro do prazo fixado pelo Estado; III – se o montante dos créditos superar os dos débitos, a diferença será transportada para o período seguinte.”

Ocorre, ainda, que, para uma parcela significativa de contribuintes, muitas vezes em decorrência do setor da atividade desempenhada, além de continuamente transportar o saldo credor para o mês subsequente, este ainda os vê aumentando mês após mês. Isso se dá em virtude de alíquotas diferentes em operações de entrada e saída de mercadoria ou em serviço tomado e prestado; de operações ou prestações efetuadas com redução de base de cálculo nas hipóteses em que seja admitida a manutenção integral do crédito; ou, ainda, e, principalmente, de operações ou prestações de saídas realizadas sem o pagamento do imposto, em virtude de isenção ou não incidência, mas nas hipóteses em que é admitida a manutenção do crédito de origem (operações de exportação, por exemplo<sup>26</sup>), ou, ainda, em operações abrangidas pelo regime jurídico da substituição tributária, com retenção antecipada do imposto ou do diferimento.

São situações específicas, mas que acabam criando um tipo mais característico de saldo credor, que é conhecido, a depender de cada Estado, como “saldo credor acumulado” ou “crédito acumulado”. Naturalmente, esses “créditos acumulados” também compõem o saldo credor geral do contribuinte; entretanto, a sua utilização recebe disciplina específica por cada ente estadual ou distrital, tanto em relação ao procedimento de apuração e validação prévia – não se trata de simples lançamento na escrita fiscal, como acontece ordinariamente – quanto no tocante à forma de aproveitamento.

Aliás, como regra geral, a LC 87/1996 disciplina, no *caput* do art. 25, a compensação dos saldos credores e devedores entre os estabelecimentos do mesmo sujeito passivo localizado no Estado, a chamada “apuração centralizada” do ICMS.

Todavia, quando se refere, especificamente, ao “saldo credor acumulado” em razão de operações com saída para exportação, prevê o § 1º do mesmo dispositivo regulamentar que, para além da imputação desses créditos para qualquer de seus estabelecimentos no Estado, também a permissão para transferência a outros contribuintes do mesmo

26 De acordo com a alínea a do inciso X do § 2º do art. 155 da CF/1988, não incidirá o ICMS “sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores”.

Estado, mediante a emissão pela autoridade competente de documento que reconheça esse crédito<sup>27</sup>.

Quanto aos demais “saldos credores acumulados”, o § 2º do art. 25 da LC 87/1996 estabelece que cabe à lei estadual permitir, do mesmo modo, a imputação desses para qualquer de seus estabelecimentos no Estado, assim como a sua transferência para outros contribuintes do mesmo Estado, por óbvio, desde que previamente validados e autorizados pelo Fisco.

Sem qualquer pretensão de esgotar aqui todas as causas estruturais e operacionais do acúmulo de saldo credor do ICMS, importa destacar que os procedimentos e a sistematização para a validação desses chamados “créditos acumulados” pelos entes da Federação envolvem, além do cumprimento dos trâmites necessários, também um alarmante lapso temporal.

Significa dizer que esse processo está sujeito tanto à duração excessiva do procedimento quanto às limitações estabelecidas pelo Fisco, especialmente quando se está diante de créditos acumulados cuja permissão é regulamentada por legislação estadual. A abertura dessa discretionaryidade aos Estados e ao Distrito Federal, se, por um lado, é importante para preservação dos cofres do Erário, mantendo-se o nível da arrecadação necessário – o que de fato é salutar, não se pode negar –, por outro lado, impõe aos contribuintes não só o esvaziamento do exercício pleno à não cumulatividade do ICMS – o que não poderia ser desafiado por meio de lei ordinária local e sequer pela própria lei complementar –, como também coloca em risco o próprio direito à manutenção de suas atividades econômicas.

Essa prática, que desvirtua a garantia de neutralidade do imposto, além de atribuir excedente de carga econômica do ICMS ao contribuinte, violando a sua própria capacidade contributiva<sup>28</sup>, acaba muitas vezes

- 
- 27 Essa transferência de crédito acumulado para outro contribuinte, ainda quando autorizada pelo Estado e pelo Distrito Federal, pressupõe, naturalmente, uma negociação com deságio entre os contribuintes. Logo, o valor reavido pelo contribuinte não é exatamente aquele a que fazia jus, mas esse tipo de monetização mitiga os prejuízos a que se encontram expostos em razão da inviabilidade de resarcimento dos créditos de ICMS por outro meio.
- 28 A observância à capacidade contributiva do contribuinte para fins da incidência de um imposto mereceu atenção constitucional, conforme se extrai do § 1º do art. 145 da CF/1988: “Art. 145. [...] § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do

distorcendo a visibilidade da própria situação financeira da empresa, já que o lançamento em balanço desses créditos acumulados, apesar de repercutirem diretamente no seu patrimônio, compromete a sua liquidez, diante da impossibilidade de serem efetivamente reavidos.

Se não houver um esforço urgente e cooperativo entre contribuintes, Fiscos estaduais e distrital, além do próprio Poder Judiciário, na tentativa de melhor viabilizar, nos próximos anos, a utilização dos saldos credores acumulados de ICMS – dando efetividade à não cumulatividade na medida da plenitude conferida pela Constituição Federal de 1988 –, quando chegado dezembro de 2032, os saldos credores acumulados (de todos os tipos, os gerais, os créditos acumulados de exportação e de outras operações, tal como designados pelas legislações estaduais e distrital) serão ainda muito expressivos, e, de acordo com o tratamento previsto para eles pela Emenda Constitucional nº 132/2023, restará, basicamente, a possibilidade de compensação com IBS ou resarcimento em 240 (duzentos e quarenta) parcelas mensais, iguais e sucessivas, o que implica concluir que a medida trazida pela Reforma Tributária poderá até ser efetiva, mas não será capaz de assegurar uma resolução eficiente e justa ao problema.

Vislumbra-se, nesse sentido, que, por meio da agilização nos processos de pleito, homologação<sup>29</sup> e autorização para transferências dos créditos acumulados; da promoção de esforço legislativo que venha conferir efetividade ao mandamento constitucional da não cumulatividade<sup>30</sup>, a exemplo da possibilidade de que um determinado contribuinte possa utilizar dos seus saldos credores de ICMS para compensação com todos os saldos devedores do imposto, bem como com os valores devidos a título de diferencial de alíquota na entrada de mercadoria do

contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

- 29 As Emendas nºs 138 e 219 ao PLP 108/2024, por exemplo, propõem apreciação do pedido de homologação em prazo menor (de até 30 dias) para contribuintes enquadrados em programas de conformidade desenvolvidos pelo Comitê Gestor do IBS e pela RFB, nos termos da Lei Complementar nº 214/2025.
- 30 Consoante se verifica das Emendas nºs 92, 265 e 306 ao PLP 108/2024, que propõem, basicamente, a conversão dos saldos credores de ICMS em títulos da dívida pública dos Estados, dispondo de maior liquidez, redução de seus custos de financiamento e melhor aproveitamento dos créditos tributários.

exterior e a título de substituição tributária (PLP 36/2023<sup>31</sup>); ou, então, para autorização de utilização de crédito acumulado para celebração de transação objetivando o pagamento de débitos fiscais, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa<sup>32</sup>; além, naturalmente, do amparo judicial quando da busca pelo reconhecimento do direito dos contribuintes ao aproveitamento desses créditos, ante, notadamente, os princípios constitucionais da não cumulatividade, da proteção à capacidade contributiva e da vedação à exigência de tributos com efeito de confisco.

### CONCLUSÃO

A análise empreendida ao longo deste artigo evidencia que o acúmulo de saldos credores de ICMS não é apenas um resquício de um sistema tributário em transição, mas um reflexo persistente das disfunções que desafiam a efetividade do princípio da não cumulatividade. A Reforma Tributária sobre o consumo, ao prever a extinção gradual do ICMS e instituir novos tributos, como o IBS e a CBS, oferece uma oportunidade histórica de reconfiguração do sistema. No entanto, a forma como os créditos acumulados de ICMS serão tratados nesse processo de transição poderá ser determinante para o sucesso ou fracasso da promessa simplificação e de justiça tributária.

Embora a Emenda Constitucional nº 132/2023 e o PLP 108/2024 tenham avançado na tentativa de conferir segurança jurídica e previsibilidade ao aproveitamento e ressarcimento dos saldos credores de ICMS, ainda pairam incertezas quanto à efetividade prática dessas medidas. A previsão de compensação ou ressarcimento em até 240 (duzentas e quarenta) parcelas mensais, embora represente um avanço formal, pode se revelar insuficiente diante da realidade econômica das empresas brasileiras, cuja sobrevivência na maioria das vezes sequer ultrapassa os

31 O PLP 36/2023 está atualmente em trâmite perante a Câmara de Deputados e busca alterar a Lei Complementar nº 87/1996, de forma a garantir a utilização de créditos acumulados de ICMS (Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2350062&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 16 jul. 2025).

32 Observou-se que, nas Audiências Públicas promovidas pela CCJ, a preocupação com o prazo para homologação dos saldos credores, a necessidade de uniformização da forma de concessão e o prazo de 240 para devolução dos créditos de acumulados de ICMS foi objeto de exposição (Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/05/27/debate-traz-sugestoes-sobre-creditos-tributarios-e-imposto-sobre-doacoes-e-herancas> e <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/06/10/ccj-debatedores-sugerem-mudancas-no-comite-gestor-do-ibs>. Acesso em: 21 jul. 2025).

cinco anos. A morosidade e a fragmentação normativa entre os entes federativos também colocam em risco a uniformidade e a equidade do tratamento conferido aos contribuintes.

É imprescindível, portanto, que todos (o legislador infraconstitucional, os contribuintes e os próprios entes federativos) adotem uma postura cooperativa, promovendo regulamentações e práticas que assegurem a fluidez no escoamento dos créditos acumulados. Medidas como a ampliação das hipóteses de compensação, a autorização para transferência entre contribuintes e a possibilidade de transação tributária com uso de créditos acumulados para quitação de débitos fiscais devem ser vistas não como concessões, mas como instrumentos de concretização dos princípios constitucionais da capacidade contributiva, da vedação ao confisco e da própria justiça tributária.

Ainda, se a Reforma Tributária pretende, de fato, inaugurar um novo ciclo de simplicidade, transparência e justiça fiscal, ela deve começar por resolver, com coragem e responsabilidade, os problemas que ainda ecoam do passado – e o saldo credor do ICMS é, sem dúvida, um dos mais emblemáticos.

## REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. *Sistema constitucional tributário brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

BALEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel Abreu. *Direito tributário brasileiro*. 14. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília/DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023*. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm#art1). Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp87.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm). Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 36/2023*. Altera a Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir), de forma a garantir a utilização de créditos acumulados de ICMS. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, [2025]. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mos/trarintegra?codteor=2239496&filename=PLP%2036/2023](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mos/trarintegra?codteor=2239496&filename=PLP%2036/2023). Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Governo Federal. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Demografia das Empresas e Estatísticas de Empreendedorismo*. Tabela 2.1 – Número de nascimentos em 2017 e taxa de sobrevivência após anos de nascimento, por faixas de pessoal ocupado assalariado. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/empreendedorismo/22649-demografia-das-empresas-e-estatisticas-de-empreendedorismo.html>. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Conselho Nacional de Política Fazendária. *Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais e do Distrito Federal*. Brasília/DF: Ministério da Fazenda, [2025]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGQ1NjhMzQtZTIIY00MjBiLWEwYTgtMGZjMjg2NzI1NDc2IwidCl6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9>. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei Complementar nº 108/2024*. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS); dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos e sobre o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); altera as Leis nºs 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), 1.079, de 10 de abril de 1950, e 14.113, de 25 de dezembro de 2020, as Leis Complementares nºs 63, de 11 de janeiro de 1990, 87, de 13 de setembro de 1996, 123, de 14 de dezembro de 2006, e 141, de 13 de janeiro de 2012, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972. Brasília/DF: Senado Federal, [2024]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166095>. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. *Relator prevê votar ainda neste semestre o projeto do comitê gestor do IBS*. Fonte: Agência Senado. Brasília/DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/03/28/relator-preve-votar-ainda-neste-semestre-o-projeto-do-comite-gestor-do-ibs>. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. *Relator prevê votar ainda neste semestre o projeto do comitê gestor do IBS*. Fonte: Agência Senado. Brasília/DF: Senado Federal, 2025. Disponível

em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/04/23/ccj-aprova-calendario-de-debates-sobre-segunda-parte-da-reforma-tributaria>. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. CCJ: debatedores sugerem mudanças no Comitê Gestor do IBS. Fonte: Agência Senado. Brasília/DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/06/10/ccj-debatedores-sugerem-mudancas-no-comite-gestor-do-ibs>. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Recurso Especial nº 2.115.789/MG*. 1ª Turma. ICMS. Exportação. Saldo credor. Transferência. Restrição imposta pela legislação local. Illegitimidade. Agravante: Estado de Minas Gerais. Agravado: Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração. Relator Ministra Gurgel de Faria. 09.04.2025. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=integra&documento\\_sequencial=306682542&registro\\_numero=202304566409&peticao\\_numero=202500073399&publicacao\\_data=20250411&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=306682542&registro_numero=202304566409&peticao_numero=202500073399&publicacao_data=20250411&formato=PDF). Acesso em: 21 jul. 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. *ICMS*. 20. ed. rev. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

COSTA, Regina Helena. *Curso de direito tributário*. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia. Diretores: Antônio Houaiss, Mauro de Salles Villar e Francisco Manoel de Mello Franco. 1. ed. São Paulo: Moderna, 2015.

TORRES, Ricardo Lobo. *O curso de direito financeiro e tributário*. 14. ed. São Paulo: Renovar, 2007.