

A REFORMA TRIBUTÁRIA E O TRATAMENTO JURÍDICO DOS SALDOS CREDORES DOS TRIBUTOS EXTINTOS

Dayane do Nascimento Lima da Silva¹

RESUMO

A Emenda Constitucional n.º 132/2023 promoveu a mais profunda reformulação do sistema tributário brasileiro desde a Constituição de 1988, ao substituir o modelo fragmentado de tributação sobre o consumo pela criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), ambos estruturados como impostos sobre valor agregado (IVAs). Com a extinção gradual dos tributos ICMS, IPI, PIS e Cofins, emerge a questão do tratamento jurídico e econômico que será dispensado aos respectivos saldos credores acumulados pelos contribuintes. O presente artigo examina a natureza jurídica desses créditos, o tratamento normativo estabelecido pela EC 132/2023 e pela legislação infraconstitucional subsequente, bem como os desafios vinculados à efetiva monetização dos referidos montantes. Ao final, apresentam-se propostas normativas visando assegurar maior segurança jurídica, equilíbrio fiscal e efetividade no processo de transição tributária.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma Tributária; Saldos credores acumulados; ICMS; PIS/Cofins; IPI.

INTRODUÇÃO

¹ Advogada membro da Comissão Especial de Assuntos Tributários da OAB/RJ. Gerente de Impostos, Riscos e Contingências Tributárias na Ternium Brasil. Coordenadora do Comitê Técnico Tributário da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB).

O sistema tributário brasileiro, notoriamente complexo e disfuncional, consolidou-se ao longo das últimas décadas como um fator de entrave ao desenvolvimento econômico nacional, dada a sua estrutura fragmentada, cumulativa e excessivamente litigiosa. A multiplicidade de normas infraconstitucionais, a sobreposição de competências entre as diversas esferas federativas e a ausência de neutralidade tributária configuraram um ambiente fiscal que compromete a competitividade das empresas brasileiras e desestimula investimentos produtivos.

Diante desse cenário, a Emenda Constitucional n.º 132, promulgada em dezembro de 2023, apresenta-se como a mais abrangente e estrutural reforma do sistema de tributação sobre o consumo desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Sua essência reside na substituição do modelo fragmentado, representado pelo ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins, pela criação de dois tributos sobre valor agregado: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal. Ambos possuem natureza não cumulativa e abrangem ampla base de incidência, em conformidade com as melhores práticas internacionais.

O processo de transição para o novo regime tributário, no entanto, não se limita à reconfiguração das competências fiscais e à simplificação operacional. Um dos desafios mais relevantes consiste na definição do tratamento jurídico e econômico a ser dispensado aos saldos credores acumulados pelos contribuintes no regime anterior. Tais créditos, formados em decorrência da aplicação do princípio da não cumulatividade no âmbito do ICMS, PIS/Cofins e IPI, representam valores substanciais incorporados aos ativos circulantes das empresas, caracterizando-se como direitos subjetivos patrimoniais plenamente reconhecidos no ordenamento jurídico brasileiro (SCHOUERI, 2025).

Nesse contexto, o presente estudo propõe-se a examinar, sob perspectiva crítica e sistemática, a disciplina normativa conferida pela Emenda Constitucional n.º 132/2023 e pela legislação infraconstitucional correlata à questão dos saldos credores dos tributos

extintos. Além de analisar a natureza jurídica desses créditos, serão abordados os desafios relativos à sua efetiva utilização, bem como os potenciais impactos econômicos dessa gestão sobre a liquidez empresarial e o equilíbrio federativo.

Busca-se, ao final, propor aprimoramentos normativos capazes de assegurar a efetividade dos princípios constitucionais da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da livre concorrência no âmbito da transição tributária, contribuindo para o êxito da reforma e a preservação da legitimidade do novo sistema de tributação sobre o consumo no Brasil.

A NATUREZA JURÍDICA DOS SALDOS CREDORES E O TRATAMENTO NORMATIVO PROPOSTO PELA REFORMA TRIBUTÁRIA

Os créditos acumulados de ICMS, PIS, Cofins e IPI constituem, no ordenamento jurídico brasileiro, direitos subjetivos patrimoniais dos contribuintes. Resultantes do princípio constitucional da não cumulatividade, esses créditos não se caracterizam como meras expectativas de direito, mas como posições jurídicas firmes, incorporadas ao patrimônio do sujeito passivo e reconhecidas como ativos financeiros legítimos (SCHOUERI, 2025). Sua natureza jurídica está diretamente vinculada à lógica do sistema não cumulativo: o imposto recolhido nas etapas anteriores da cadeia gera, quando não aproveitado, um direito líquido do contribuinte à restituição ou à utilização creditória futura, assegurando a neutralidade econômica da tributação.

A Emenda Constitucional n.º 132/2023 incorporou o referido entendimento ao disciplinar o tratamento dos saldos credores vinculados aos tributos extintos. No caso do ICMS, o artigo 134 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) assegura aos contribuintes o direito ao aproveitamento integral dos saldos credores, delegando à lei complementar a regulamentação dos procedimentos e prazos para sua utilização, seja mediante compensação com débitos de IBS, transferência a terceiros ou ressarcimento pelo Comitê Gestor do IBS.

No tocante aos créditos de IPI, PIS e Cofins, o artigo 135 do ADCT prevê aos contribuintes a possibilidade de compensação com outros tributos federais, inclusive a CBS, ou de ressarcimento em dinheiro. O dispositivo abrange tanto créditos ordinários quanto presumidos, desde que não apropriados ou utilizados até a extinção dos respectivos tributos e atendidos os requisitos estabelecidos na legislação vigente à época da extinção, atribuindo à lei complementar a definição da forma de sua utilização.

Em nível infraconstitucional, a disciplina legal proposta pela reforma tributária revela uma tentativa clara de balancear o direito creditório com a capacidade financeira da Administração Pública, em especial no que se refere ao ressarcimento dos créditos de ICMS. Senão vejamos.

Essencialmente, a Lei Complementar n.º 214/2025 reproduz em seus artigos 378 a 383 as premissas constitucionais do artigo 135 do ADCT para utilização do saldo credor do PIS e da Cofins, pormenorizando, ao longo de seus dispositivos, as regras e procedimentos a serem observados. Quanto aos créditos de IPI, embora a LC 214/2025 não discipline expressamente, os créditos continuarão a ser apropriados normalmente durante o período de transição, conforme a legislação vigente, e ao final desse processo, eventuais saldos de créditos acumulados deverão ser compensados com outros tributos federais ou ressarcidos em dinheiro, em regime similar ao previsto para o PIS e a Cofins.

No que se refere aos créditos de ICMS, o tratamento infraconstitucional ainda se encontra em fase de definição, estando em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar n.º 108/2024. As soluções atualmente previstas no texto do projeto, contudo, suscitam preocupações relevantes sob as perspectivas jurídica, econômica e federativa, evidenciando a necessidade de análise crítica e de aprimoramento das regras propostas.

Isso porque, a redação vigente estabelece prazos excessivamente dilatados para a homologação dos saldos credores de ICMS pelos entes federativos, e trata como faculdade a antecipação da devolução dos créditos em caso de incremento da arrecadação do IBS – quando, sob a ótica jurídico-econômica, tal adiantamento deveria constituir um efetivo compromisso dos entes subnacionais. Somam-se a isso, a ausência de previsão normativa para a securitização dos créditos acumulados, e a inexistência de um mecanismo eletrônico uniforme que possibilite a cessão desses créditos de forma ágil e transparente entre contribuintes. Em conjunto, tais deficiências não apenas comprometem a efetividade material do direito creditório, como também restringem a liquidez das empresas e acentuam as assimetrias operacionais.

Em termos federativos, a disciplina infraconstitucional reflete o impasse político-institucional da reforma: Estados/DF e União, responsáveis pela devolução dos créditos, enfrentam passivos bilionários cuja restituição imediata poderia comprometer sua liquidez fiscal. Por essa razão, as normas propostas priorizam soluções que preservem o fluxo orçamentário dos entes federativos, mesmo à custa da efetividade material do direito creditório reconhecido.

Neste cenário, constata-se que o tratamento jurídico e normativo conferido aos saldos credores dos tributos extintos, embora respeite formalmente o direito subjetivo dos contribuintes, permanece materialmente inadequado para assegurar sua efetividade econômica, afetando especialmente setores econômicos exportadores e empresas inseridas em cadeias produtivas longas, cujas operações sistematicamente geram saldos credores acumulados. Essa realidade impõe a necessidade de revisão da regulamentação proposta, mediante adoção de soluções legislativas que conciliem segurança jurídica, liquidez empresarial e equilíbrio fiscal.

PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO NORMATIVO PARA TRATAMENTO DOS SALDOS CREDITORES DE ICMS

Considerando as fragilidades identificadas na regulamentação delineada pelo Projeto de Lei Complementar n.º 108/2024, impõe-se a formulação de propostas legislativas que assegurem maior efetividade econômica ao direito creditório do contribuinte, sem desconsiderar as limitações fiscais impostas aos entes subnacionais. As medidas propostas a seguir visam reequilibrar o tratamento jurídico conferido aos saldos credores acumulados de ICMS, preservando sua equivalência econômica e garantindo segurança jurídica durante o período de transição tributária.

A primeira proposta refere-se à redução do prazo máximo para homologação dos saldos credores de ICMS pelos entes federativos. O art. 151, inciso II do PLP 108/2024 estipula um prazo de 12 (doze) meses, considerado excessivo sob as perspectivas da segurança jurídica, da razoável duração do processo administrativo e da liquidez empresarial. Recomenda-se sua redução para 90 (noventa) dias, prorrogáveis uma única vez por igual período, mitigando riscos de retenção indevida dos créditos e assegurando maior previsibilidade ao contribuinte.

A segunda medida consiste em tornar obrigatória a antecipação da devolução de créditos em caso de incremento da arrecadação do IBS. O atual tratamento facultativo, previsto no parágrafo único do artigo 157 do PLP 108/2024, revela-se insuficiente. Propõe-se que a antecipação de parcelas do ressarcimento passe a ser obrigação dos entes federativos, sempre que verificado aumento real da receita do IBS, funcionando como mecanismo anticíclico apto a viabilizar a recuperação econômica do setor produtivo em cenários favoráveis à arrecadação estatal.

Como terceiro ponto, propõe-se a autorização expressa para securitização dos créditos acumulados, mediante emissão de títulos da dívida pública estadual lastreados nos saldos homologados. Essa medida possibilitaria a conversão dos créditos em instrumentos financeiros líquidos para os contribuintes, sem impor impacto imediato sobre o fluxo orçamentário dos entes subnacionais, diluindo passivos fiscais de forma tecnicamente viável.

Por fim, recomenda-se a criação de uma Plataforma Nacional de Créditos Fiscais (PNCF), gerida pelo Comitê Gestor do IBS, que viabilize a cessão eletrônica e segura de saldos credores entre contribuintes. Essa medida não apenas permitiria maior transparência e rastreabilidade às operações de cessão de créditos, como também a transformação dos saldos credores em ativos efetivamente negociáveis, fortalecendo sua liquidez e funcionalidade como instrumento econômico.

A adoção coordenada de tais medidas constitui pressuposto fundamental para superação das principais deficiências do regime atualmente proposto pelo PLP 108/2024, assegurando maior efetividade ao direito creditório, preservando a competitividade das empresas e contribuindo para o equilíbrio fiscal dos entes federativos no contexto da transição tributária.

CONCLUSÃO

Longe de se restringir a um aspecto operacional, o tratamento jurídico e econômico dos saldos credores acumulados dos tributos extintos no âmbito da Reforma Tributária do Consumo representa um dos principais desafios conceituais e operacionais da transição tributária brasileira. Como visto, o tema envolve a efetivação de direitos patrimoniais dos contribuintes, reconhecidos constitucionalmente e incorporados ao seu patrimônio jurídico. A adequada solução dessa questão revela-se decisiva não apenas para assegurar a liquidez empresarial e a neutralidade fiscal, mas também para conferir legitimidade ao novo modelo tributário instituído pela Emenda Constitucional n.º 132/2023.

No âmbito federal, a regulamentação dos saldos credores de PIS e Cofins foi disciplinada sem maiores controvérsias pela Lei Complementar n.º 214/2025. Essa norma reproduziu as premissas constitucionais estabelecidas pelo artigo 135 do ADCT e detalhou, em nível infraconstitucional, os procedimentos e condições para compensação ou ressarcimento dos créditos acumulados, garantindo aos contribuintes tratamento previsível

e menos problemático no que se refere à sua monetização. No tocante ao IPI, embora o seu tratamento final não tenha sido disciplinado de forma expressa, prevalece o entendimento de que os créditos continuarão a ser apropriados até a extinção gradual do imposto, ao final da qual deverão ser igualmente compensados ou ressarcidos em regime semelhante ao aplicado às contribuições federais.

Na esfera estadual, inspira maiores cuidados o tratamento conferido aos saldos credores de ICMS, ainda em fase de definição no Projeto de Lei Complementar n.º 108/2024. A redação atual do projeto evidencia fragilidades relevantes, como a previsão de prazos excessivamente dilatados para homologação e devolução dos créditos, o tratamento facultativo da antecipação em caso de incremento da arrecadação do IBS, e a ausência de mecanismos que permitam a securitização e a cessão eletrônica dos créditos acumulados entre contribuintes. Tais deficiências comprometem a efetividade econômica do direito creditório e tendem a aprofundar desequilíbrios no contexto federativo.

Diante desse cenário, as propostas delineadas neste artigo constituem instrumentos normativos indispensáveis à preservação da equivalência econômica dos saldos credores acumulados, à proteção da liquidez empresarial e ao reequilíbrio da relação jurídico-tributária no novo modelo de tributação sobre o consumo. Com efeito, o adequado tratamento jurídico e econômico desses créditos não pode ser concebido como aspecto periférico da reforma tributária. Ao contrário, representa componente estrutural do sistema, cujo sucesso dependerá da efetivação dos princípios constitucionais da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da livre concorrência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023. Diário Oficial da União, Brasília, 21 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar n.º 214, de 16 de janeiro de 2025. Diário Oficial da União, Brasília, 17 jan. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar n.º 108, de 2024. Institui o Comitê Gestor do IBS e dispõe sobre o tratamento de saldos credores. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

IFI – Instituto Fiscal Independente. *Relatório de Acompanhamento Fiscal: abril de 2025*. Brasília: Senado Federal, 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário. 14. ed.* São Paulo: SaraivaJur, 2025.