

DO “USO E CONSUMO DO ESTABELECIMENTO” AO “USO PESSOAL”: A TRANSFORMAÇÃO DO DIREITO AO CRÉDITO NA REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

FROM “USE AND CONSUMPTION OF THE ESTABLISHMENT” TO “PERSONAL USE”: THE TRANSFORMATION OF THE RIGHT TO CREDIT IN THE BRAZILIAN TAX REFORM

*Bruno de Bastos Olivera**

*Vitor Henrique Fumeiro Lima***

RESUMO

O presente artigo, por meio do método dedutivo e através de pesquisa bibliográfica, analisa a transformação do direito ao crédito tributário sobre bens de uso e consumo a partir da Reforma Tributária (EC nº 132/2023), realizando um estudo comparativo entre o antigo regime do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o novo sistema do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). A pesquisa parte da problemática histórica da sistemática do ICMS, marcada pela indefinição do conceito de “uso e consumo do estabelecimento”, que gerou um legado de insegurança jurídica e elevado contencioso, comprometendo a efetividade do princípio da não cumulatividade. Em seguida, o texto examina a mudança

* Doutor e Mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento, com ênfase na área fiscal, pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Professor da Universidade Estadual Paulista, UNESP, Campus de Franca/SP. Professor do Mestrado e Doutorado – PPGDireito Unesp.

** Graduando em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Tributação, Cidadania e Desenvolvimento (NETCD) e assistente jurídico-tributário.

de paradigma introduzida pelo IVA-Dual, que adota um modelo de crédito financeiro amplo, positivando o Princípio da Neutralidade e substituindo o conceito vago anterior pela noção estrita de “uso ou consumo pessoal”. Por fim, o trabalho avalia criticamente a regulamentação do tema, apontando os riscos de um rol taxativo de vedações e o potencial de litígio de um rol exemplificativo, mas conclui que a nova arquitetura constitucional oferece salvaguardas mais robustas ao contribuinte, representando um avanço para a racionalidade e a segurança jurídica do sistema tributário nacional.

Palavras Chave: Reforma tributária; ICMS; IBS/CBS; Não cumulatividade; Uso e consumo.

ABSTRACT

This article, using a deductive method and bibliographic research, analyzes the transformation of the right to tax credit on goods for use and consumption following the Tax Reform (Constitutional Amendment No. 132/2023). It provides a comparative study between the former regime of the Goods and Services Circulation Tax (ICMS) and the new systems of the Goods and Services Tax (IBS) and the Goods and Services Contribution (CBS). The research begins with the historical issue of the ICMS system, marked by the undefined concept of “use and consumption of the establishment,” which generated legal uncertainty and high litigation, undermining the effectiveness of the non-cumulation principle. Next, the paper examines the paradigm shift introduced by the IVA-Dual, which adopts a broad credit model, enshrining the Principle of Neutrality and replacing the previous vague concept with a strict notion of “personal use or consumption.” Finally, the work critically assesses the regulation of the topic, highlighting the risks of a restrictive list of prohibitions and the potential for litigation from an illustrative list, but concludes that the new constitutional architecture provides more robust safeguards for the taxpayer, representing an advance for the rationality and legal certainty of the national tax system.

Keywords: Tax reform; ICMS; IBS/CBS; Non-cumulation; Use and consumption.

1. INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, representa um marco na história do sistema tributário brasileiro, promovendo uma profunda

reestruturação da tributação sobre o consumo com a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Dentre as inovações mais aguardadas, destaca-se a implementação de um sistema de não cumulatividade amplo, que visa assegurar a neutralidade fiscal e eliminar as distorções econômicas historicamente associadas ao seu antecessor, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Nesse contexto, um dos pontos de maior relevância e potencial controvérsia reside na regulamentação do direito ao crédito nas operações que envolvem bens destinados a “uso ou consumo pessoal”, conforme previsto no art. 156-A, §1º, VIII, da Constituição Federal. A delimitação precisa desta hipótese de vedação é fundamental para a efetividade do novo modelo, especialmente quando se considera o legado de insegurança jurídica e o elevado contencioso gerado pela sistemática análoga no âmbito do ICMS.

O presente artigo se propõe a analisar criticamente o novo tratamento normativo conferido ao tema. Embora a Constituição mencione outras vedações ao crédito, o escopo deste trabalho se concentrará exclusivamente na hipótese de uso ou consumo pessoal, por representar a principal herança de um dos mais complexos litígios tributários do país: a sistemática dos bens de ‘uso e consumo’ no ICMS, que por décadas gerou cumulatividade, violou a neutralidade do imposto e impôs um cenário de profunda insegurança jurídica aos contribuintes. Para tanto, a análise será desenvolvida a partir de um estudo comparativo com o regime do ICMS, a escolha por este tributo em detrimento de outros não cumulativos, como o PIS e a COFINS, é uma delimitação metodológica deliberada.

Conforme esclarece Menezes Breyer (2024, p. 223), a semelhança fundamental reside na materialidade: enquanto o ICMS, o IBS e a CBS são tributos que incidem sobre operações com bens e serviços, o PIS e a COFINS são contribuições que incidem sobre uma grandeza estanque e pessoal ao contribuinte, qual seja, a receita bruta. Essa distinção estrutural torna o ICMS o paradigma histórico e téc-

3. Notícia do temporal que atingiu o Rio Grande do Sul disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/01/rs-tem-forte-temporal-nesta-terca-16-e-mais-de-20-bairros-ficam-sem-luz-em-porto-alegre.shtml>. Acesso em: 5 ago. 2024.

4. Notícia do novo evento climático sobre o município de Muçum disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2024/05/oito-meses-depois-mucum-esta-embaixo-d-agua-novamente-veja-fotos-clvpe20ov01kw011wn0l2e0ol.html>. Acesso em: 5 ago. 2024

5. Notícia sobre o evento climático intensificado pelas mudanças climáticas disponível em: <https://www.ufrgs.br/iph/tragedia-no-rio-grande-do-sul-foi-intensificada-por-mudancas-climaticas-confirma-estudo/>. Acesso em: 5 ago. 2024.

6. Notícia sobre novos eventos climáticos extremos se tornarem comuns no Rio Grande do Sul disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/czkv2mrdv31o>. Acesso em: 5 ago. 2024.

nico mais pertinente para avaliar os avanços e os desafios da nova sistemática de creditamento

Trata-se de uma pesquisa de abordagem dedutiva, cujos procedimentos metodológicos consistem na pesquisa bibliográfica e documental, fundamentada em doutrina especializada, legislação e jurisprudência consolidada. O método parte da análise geral do sistema para extrair conclusões específicas sobre o novo regimento, tendo por objetivo investigar se a nova arquitetura constitucional e legal de fato corrige as distorções do passado e oferece um caminho para a pacificação dos conflitos entre Fisco e contribuintes, fortalecendo a segurança jurídica e a neutralidade tributária no Brasil.

2. O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO E A IMPORTÂNCIA HISTÓRICA DO ICMS NA ARRECADAÇÃO DOS ESTADOS-MEMBROS

Embora tenha surgido como entidade política independente em 1822, com a Proclamação da Independência, o Estado brasileiro firmou-se inicialmente, sob a Constituição de 1824, como um Estado Unitário no qual todo o poder se concentrava nas mãos do então Império. A transição para o federalismo como forma de organização estatal, no entanto, ocorreu somente em 1891, após o nascimento da República, conferindo maior autonomia político-administrativa aos entes federados subnacionais. Desde então, a experiência federativa brasileira tem sido marcada por avanços e retrocessos, refletindo ciclos históricos de maior ou menor centralização do poder pela União, dinâmica que revela as tensões inerentes ao pacto federativo nacional e tem implicações diretas sobre a repartição de competências e a autonomia financeira dos Estados-membros (Ferreira Filho, 1982).

Como observa Lewandowski (2017, p. 325), o nascimento do país sob a forma de Estado unitário, com centralização do poder no Império, configura o “pecado original” do federalismo nacional, cuja herança centralizadora persiste mesmo após a adoção do modelo federativo em 1891. Fatos como a ausência de autonomia política e financeira das províncias, e posteriormente dos Estados-membros, comprometeram a consolidação de um federalismo robusto, gerando tensões que se prolongam até os dias atuais, principalmente no que diz respeito à construção do sistema tributário

nacional. Embora a Constituição de 1988 tenha conferido maior ênfase ao modelo de federalismo cooperativo, fortalecendo a autonomia dos entes federativos e promovendo maior descentralização de competências e receitas, persistem desequilíbrios significativos, dentre os quais, destaca-se a guerra fiscal, fenômeno que evidencia a competição predatória entre Estados pela atração de investimentos, frequentemente em detrimento da racionalidade do sistema tributário e da harmonia federativa.

Nesse contexto, a afirmação da autonomia financeira dos estados teve como marco a criação do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC)¹ em 1922 e sua posterior transferência de competência aos Estados-membros com a Constituição de 1934. Alinhado a uma tendência internacional, esse tributo sobre o consumo tornou-se a viga mestra dos orçamentos estaduais (Costa, 1963, p.55), representando cerca de 40% do total das receitas financeiras dos Estados-membros logo após sua transferência de competência e chegando a representar 90% de suas receitas totais no período anterior à reforma de 1965 (Varsano, 1996, p. 3). Essa proeminência foi herdada e reconfigurada por seu sucessor, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), introduzido pela Emenda Constitucional nº 18 de 1965, que embora tenha sido concebido em um contexto de combate à crise econômica e com o fundamento de eliminar os impactos da cumulatividade, manteve o papel de principal fonte de arrecadação estadual, alcançando, já em 1968, a marca de 7,28% do PIB Nacional e 31% da carga tributária bruta global. (Roberto; Castro; Lukic, 2018, p. 990).

Não obstante, com o advento da Constituição de 1988, o antigo ICM teve sua base de cálculo incrementada com as chamadas *blues chips*², surgindo o que então se conhece por ICMS, que manteve a característica não-cumulativa de seu antecessor, mas atingiu uma esfera econômica muito mais ampla e, diga-se de passagem, com grande valor agregado. O ICMS, é, atualmente, o imposto que mais arrecada no âmbito nacional, já que representa uma média de 6,6% de um total de 32% do PIB nacional e 20,3% do total de arrecadação dos anos de 2015 e 2016 (Scacchetti, 2020, p. 31). No que diz respeito aos Estados-membros, cita-se como exemplo o Estado do Rio de Janeiro³ que, no ano de 2024, arrecadou R\$ 48 Bi de ICMS e o

1. Inicialmente chamado de Imposto sobre Vendas Mercantis

2. Combustíveis, energia elétrica e comunicações

3. Dados da Secretaria de Estado de Fazenda. Arrecadação geral de tributos estaduais. Disponível em: <https://portal.fazenda.rj.gov.br/dados-de-arrecadacao/>.

4. Dados da Secretaria de Estado de Fazenda: Evolução da Arrecadação Geral do Estado. Disponível em: https://www.fazenda.mg.gov.br/governo/receita_estado/evolucao_anual/evolucao_anos_anterioresef.html.

Estado de Minas Gerais⁴, que arrecadou R\$79 Bi, em ambos os casos correspondendo a cerca de 75% de suas receitas. Mas, como menciona Roberto, Castro e Lukic (2018, p. 994), com o passar dos anos, os estados menos desenvolvidos arrecadam mais proporcionalmente às suas economias do que os estados mencionados, fato que demonstra a importância do ICMS em âmbito nacional.

Apesar do exposto, o ICMS contém muitos problemas, principalmente quando se avalia sua não-cumulatividade, casos como a vedação ao crédito bens destinados ao uso e consumo afetam diretamente o contribuinte final, que, por uma falha no sistema de compensações, aumenta drasticamente o valor efetivamente pago de tributo na última etapa. Assim, com a propositura da Emenda Constitucional nº 132 de 2023 e, posteriormente, com a Lei Complementar nº 214 de 2025, o IBS e a CBS surgem com a proposta corrigir as falhas vigentes no então sistema.

Diante da relevância do ICMS e das problemáticas em seu sistema de compensações, o presente artigo se propõe a comparar o regime tributário anterior com o modelo que passará a vigor em 2027. A análise concentra-se, especificamente, no conceito de “Uso e Consumo”, previsto nos arts. 20 e 33 da Lei Kandir, mantido na redação do art. 156-A da Constituição e especificado no art. 57 da Lei Complementar nº 214/2025.

3 USO E CONSUMO DO ESTABELECIMENTO - ICMS

A correta aplicação do princípio da não-cumulatividade, pilar constitucional da tributação sobre o consumo, sempre encontrou um de seus maiores e mais persistentes obstáculos na disciplina do creditamento de ICMS sobre bens destinados a “uso ou consumo” do estabelecimento. A ausência de uma definição legal clara e objetiva para o que se enquadraria nesta categoria transformou o tema em um campo fértil para a insegurança jurídica e para um contencioso tributário crônico, que por décadas opôs o Fisco e os contribuintes em disputas sobre a essencialidade de insumos e a correta interpretação do alcance do direito ao crédito.

O desdobramento desse problema estrutural parte da própria indefinição do conceito, cuja vagueza normativa gerou um ambiente de incerteza que prejudicou a atividade econômica, aprofundando-se nos consequentes problemas práticos e

econômicos que decorrem da vedação ao crédito, com especial ênfase na violação material da não-cumulatividade e na oneração indevida da cadeia produtiva. Essa cadeia de distorções culmina, por fim, no exame da inconstitucionalidade da restrição, onde se argumenta que ela representa não apenas uma afronta ao texto constitucional, mas também uma majoração fiscal dissimulada, configurando um verdadeiro desvio de poder legislativo.

3.1 A indefinição do conceito

Nos termos do art. 33, inciso I, da Lei Complementar nº 86/98, “somente darão direito de crédito as mercadorias destinadas ao uso ou consumo do estabelecimento nele entradas a partir de 1º de janeiro de 2033”. Surge, entretanto, a indagação acerca do real significado da expressão “uso e consumo do estabelecimento”: trata-se de conceito que não encontra definição legal expressa e tampouco possui delineamento pacífico na jurisprudência dos tribunais superiores, circunstância que, per sí, compromete a segurança jurídica do contribuinte, bem como a simplicidade do tributo, como será analisado.

Conforme leciona André Mendes Moreira (2020, p. 389), a conceituação da expressão “bens de uso e consumo” é elaborada a partir do método de exclusão. Por essa técnica, tais bens correspondem, em verdade, àqueles que não se qualificam como insumos (matérias-primas ou produtos intermediários) nem como bens do ativo imobilizado. Isso porque não se integram ao produto (matéria-prima), não se revelam essenciais e relevantes ao processo produtivo (produtos intermediários) e tampouco tem vida útil superior a um ano (ativo imobilizado), sendo então adquiridos pelas empresas como se estes fossem seus “consumidores finais” (Da Silva; Feitosa Neto, 2023), não lhes permitindo o direito ao crédito.

Assim, importa destacar que os critérios de classificação dos bens enquadrados como matérias-primas e daqueles destinados ao ativo imobilizado encontram-se pacificados tanto na doutrina quanto na jurisprudência, de modo que sua aplicação não costuma gerar controvérsias relevantes para presente análise. Nesse contexto, a principal dificuldade decorrente da referida indefinição conceitual concentra-se na adequada classificação de determinados bens, se como insumos (produtos intermediários), ou como materiais de uso e consumo pelo contribuinte, já que a própria noção de produto intermediário também se encontra marcada por significativa indeterminação jurídica.

Nessa perspectiva, pelo método da exclusão, os produtos intermediários podem ser definidos como todos aqueles bens que não se enquadram como matérias-primas ou como ativos imobilizados, desde que apresentem essencialidade e relevância para o processo produtivo. A distinção em relação aos bens de uso e consumo reside justamente nesse critério: enquanto os produtos intermediários são indispensáveis à atividade produtiva, os bens de uso e consumo não possuem tal relevância ou essencialidade. Desse modo, um mesmo bem pode ser enquadrado como produto intermediário — hipótese em que enseja o direito ao crédito — ou como bem de uso e consumo — situação em que tal direito não se reconhece.

Em relação a essencialidade, a definição pode parecer simples em um primeiro momento, já que se poderia resumir o conceito a seguinte afirmação: o bem que retirado do processo produtivo sem prejudicá-lo de alguma forma não pode ser considerado essencial. No tocante a relevância, também através de uma ratio simplória, pode-se entender que relevante é o bem que, “embora não indispensável (...), integre o processo de produção, seja pelas singularidades de cada cadeia produtiva, seja por imposição legal” (Brasil, 2018, p. 80).

Assim, fiscos e contribuintes relativizam demasiadamente tal conceito: enquanto as fazendas tendem a classificar todo e qualquer bem que não seja considerado como matéria-prima ou ativo imobilizado, como sendo de uso e consumo, os sujeitos passivos da relação tributária tendem a fazer o exato contrário, ou seja, qualificar todos os bens que não se enquadram nas categorias mencionadas, como produtos intermediários. Verifica-se, assim, um movimento antagônico, em que a Fazenda Pública busca ampliar a base de tributação, enquanto o contribuinte, por sua vez, reduzir sua carga tributária, revelando-se um cenário de permanente tensão interpretativa e aumento dos processos administrativos e judiciais.

Ademais, a hermenêutica da expressão “bens de uso e consumo do estabelecimento” revela outra controvérsia, centrada na delimitação do conceito de “estabelecimento”. Maria Helena Diniz (2022, p. 224), ao discorrer sobre o “estabelecimento empresarial”, define-o como:

Direito comercial. 1. Complexo de coisas, bens e serviços reunidos e organizados para o exercício do comércio (Alfredo Rocco), ou melhor, de atividade empresarial. 2. Local onde se realizam operações relativas à prática de atividades econômicas organizadas voltadas à produção e circulação de bens e serviços, servindo uma clientela, com o intuito de obter lucro. (...) 4. Complexo de bens, materiais e imateriais, que constituem o instrumento utilizado

pelo empresário ou pela sociedade empresária para a exploração de determinada atividade mercantil (Oscar Barreto Filho). (...) 6. Complexo de bens de natureza variada, materiais (mercadorias, máquinas, imóveis, veículos, equipamentos etc.) ou imateriais (marcas, patentes, tecnologia, ponto etc.), reunidos e organizados pelo empresário ou pela sociedade empresária, por serem necessários e úteis ao desenvolvimento e exploração de sua atividade econômica, ou melhor, ao exercício da empresa. É uma universalidade de direito.

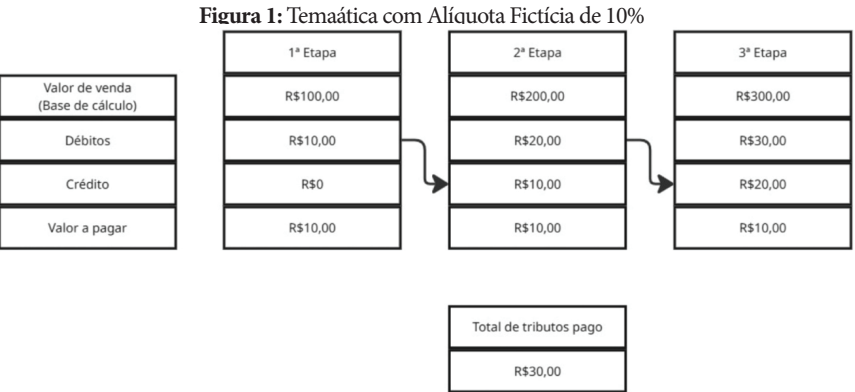
Logo, quando o legislador complementar se utiliza da expressão “estabelecimento”, ele se refere ao conjunto de fatores que permite com que o empresário pratique sua atividade econômica. Assim, por força do art. 110 do Código tributário nacional, que determina que a lei tributária deve interpretar os conceitos de direito privado sem alterar sua definição, conteúdo e alcance de seus institutos, a Lei Kandir amplia a base de bens que podem ser caracterizados como sendo de uso e consumo. Tal cenário confere à autoridade fiscal uma ampla margem discricionária para classificar como de uso ou consumo todos os bens que não se enquadrem estritamente como matéria-prima ou ativo imobilizado, resultando, mais uma vez, em uma significativa oneração tributária para os contribuintes do ICMS.

Dessa forma, as indeterminações conceituais entre “material de uso e consumo” e “produto intermediário” geram um cenário de profunda incerteza para o contribuinte no momento da contabilização de um bem. Essa ambiguidade não apenas impede a definição segura da conduta a ser adotada, mas também torna o sistema do ICMS excessivamente complexo, comprometendo a segurança jurídica. Como resultado direto, tal imprecisão impõe a contribuintes e ao fisco custos expressivos com a resolução de inúmeros litígios administrativos e judiciais.

3.2 Os problemas da vedação ao crédito de bens destinados ao uso e consumo do estabelecimento

A efetivação do princípio da não cumulatividade do ICMS, nos termos da Lei Complementar nº 87/96, ocorre por meio da técnica de apuração subtrativa denominada “imposto-contra-imposto”. Este método prevê que o valor do tributo a ser recolhido em cada etapa da cadeia de circulação corresponderá à diferença entre os débitos apurados nas saídas e os créditos pagos na etapa anterior.

Com o intuito de elucidar essa sistemática, apresenta-se um exemplo com uma alíquota fictícia de 10%:



Fonte: Dos autores

Assim, toda vez que uma determinada empresa ou indústria adquire bens para beneficiá-los, ela tem custos não apenas com a aquisição de suas matérias-primas, mas também com maquinários, peças, partes, manutenção, veículos, serviços diversos e afins. Assim, o processo de agregação de valor de um determinado bem gira em torno não apenas dos insumos (matérias-primas e produtos intermediários) adquiridos, mas de toda a superestrutura disponibilizada pela empresa/ indústria, mesmo que esta não faça parte de sua linha de produção principal (Souza; Sticca, 2007), que poderá tomar créditos de ICMS desses bens ou serviços nos termos do art. 20 da Lei Kandir⁵.

Ocorre que, com a vedação do direito crédito aos bens de uso e consumo do estabelecimento por meio do art. 33 da Lei Complementar nº 87/1996, esta não-cumulatividade plena, consignada pela constituição, resta prejudicada. Isso porque, mesmo que tais bens sejam utilizados para, de alguma forma, beneficiar o produto em questão, acabam não gerando direito ao crédito e aumentam drasticamente seu preço, atingindo diretamente o consumidor final.

Art. 20. Para a compensação a que se refere o artigo anterior, é assegurado ao sujeito passivo o direito de creditar-se do imposto anteriormente cobrado em operações de que tenha resultado a entrada de mercadoria, real ou simbólica, no estabelecimento, inclusive a destinada ao seu uso ou consumo ou ao ativo permanente, ou o recebimento de serviços de transporte interestadual e intermunicipal ou de comunicação.

Essa distorção impacta de forma contundente o setor de transporte rodoviário de cargas, um pilar para a economia brasileira, cuja controvérsia jurídica se concentra na complexa classificação de itens vitais para a operação da frota. A discussão abrange uma vasta gama de bens, que vão desde combustíveis e lubrificantes até uma lista detalhada de componentes de manutenção, como pneus, câmaras de ar, filtros, peças do sistema de freios (pastilhas, lonas, tambores), baterias, correias, rolamentos e eixos. Tais itens são frequentemente classificados pela administração tributária como de “uso e consumo” com base em uma interpretação restritiva da lei, que defende a teoria do “crédito físico”, embora os contribuintes argumentem que se trata de produtos intermediários, cuja natureza é essencial, por serem consumidos de forma direta e imediata na prestação do serviço, e relevante, por serem indispensáveis a cadeia produtiva.

Como já apontado, a ausência de um critério legal claro leva essa disputa diariamente aos tribunais, gerando uma litigiosidade crônica com decisões antagônicas que acentuam a insegurança jurídica. Enquanto uma corrente jurisprudencial relevante, como a presente em julgados dos Tribunais de Justiça de São Paulo⁶, Rio de Janeiro⁷ e Paraíba⁸, tem acolhido a tese dos contribuintes ao adotar o critério da essencialidade e relevância, outras decisões, como as proferidas pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina⁹, negam o creditamento quando o transporte é classificado como uma atividade-meio, ou seja, quando realizado por uma indústria para escoar sua própria produção. Essa divergência cria um cenário onde o direito ao crédito não é absoluto, dependendo da jurisdição e da atividade principal da empresa.

6. TJSP, 9ª Câmara de Direito Público, AC nº 1000578-15.2024.8.26.0095, Relator Des. Ponte Neto, DJ. 07/08/2025; TJSP, 1ª Câmara de Direito Público, AC nº 1028069-94.2022.8.26.0053, Relator Des. Rubens Rihl, DJ. 27/09/2024; TJSP, 8ª Câmara de Direito Público, AC nº 1077275-14.2021.8.26.0053, Relator Des. Leonel Costa, DJ. 29/11/2024.

7. TJRJ, Oitava Câmara de Direito Público, AC nº 0248385-21.2022.8.19.0001, Relatora Des. Rosa Maria Cirigliano Manesch, DJ. 28/05/2025; TJRJ, Décima Câmara de Direito Público, AC nº 0322595-29.2011.8.19.0001, Relatora Des. Isabela Pessanha Chagas, DJ. 03/06/2025.

8. TJPB, Seção Especializada Cível, MS Coletivo nº 0820349-60.2024.8.15.0000, Relator Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque, DJ. 07/07/2025.

9. TJSC, 5ª Câmara de Direito Público, AC nº 5015164-80.2024.8.24.0018, Relator Des. Hélio do Valle Pereira, DJ. 20/05/2025; TJSC, 3ª Câmara de Direito Público, AC nº 5030969-40.2023.8.24.0008, Relator Des. Jaime Ramos, DJ. 24/09/2024; TJSC, 5ª Câmara de Direito Público, AC nº 5035800-67.2024.8.24.0018, Relator Des. Substituto Alexandre Moraes da Rosa; TJSC, 1ª Câmara de Direito Público, AC nº 5004542-21.2020.8.24.0037, Relator Des. Luiz Fernando Boller; TJSC, 3ª Câmara de Direito Público, AC nº 5004932-67.2023.8.24.0010, Relator Des. Sandro Jose Neis, DJ. 06/05/2025.

O impacto real dessa ambiguidade normativa se manifesta em graves violações a princípios tributários fundamentais. A consequência mais direta é a quebra do Princípio da Neutralidade Tributária, segundo o qual, um imposto “(...) dito neutro é aquele que não altera as decisões dos agentes econômicos” (Coelho, 2023), pois o ICMS que deveria ser recuperável se transforma em um custo irrecuperável, forçando a empresa a embutir essa carga em seu preço final e distorcendo suas decisões econômicas, gerando o efeito de tributos em cascata, resultando em “imposto sobre imposto” e ferindo diretamente a não cumulatividade. Adicionalmente, a incerteza afeta a livre concorrência, pois cria uma desvantagem competitiva para empresas em jurisdições mais restritivas. O paradoxo se aprofunda ao considerarmos o Princípio da Seletividade em razão da Essencialidade, pois a ação fiscal que obstrui o crédito no transporte anula o benefício pretendido pela baixa tributação de itens essenciais para a vida do brasileiro, como o caso de alimentos, fazendo com que o ônus recaia sobre o consumidor final.

Em suma, a vedação ao crédito de ICMS sobre produtos intermediários essenciais no setor de transportes revela uma falha estrutural que gera uma cascata de distorções sistêmicas. A ausência de um critério legal claro fere a segurança jurídica e a livre concorrência, enquanto a prática fiscal viola a neutralidade do imposto e contradiz a seletividade pretendida para bens essenciais. Fica evidente, portanto, como uma interpretação fiscal restritiva pode gerar um impacto econômico adverso que se espalha por toda a sociedade, penalizando setores vitais e gerando ineficiências em toda a cadeia produtiva.

3.3 A (in)constitucionalidade da vedação ao crédito na aquisição de bens de uso e consumo do estabelecimento

Historicamente, a disciplina do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), vigente durante a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, foi estabelecida pelo Decreto-Lei nº 406/68. Este diploma legal, em seu art. 3º¹⁰, previa a não cumulatividade de maneira irrestrita, garantindo o abatimento do imposto cobrado nas etapas precedentes sem qualquer vedação expressa ao aproveitamento de créditos. Observa-se que não havia uma restrição legal do crédito sob a aquisição de bens destinados ao consumo.

10. Art 3º O impôsto sôbre circulação de mercadorias é não cumulativo, abatendo-se, em cada operação o montante cobrado nas anteriores, pelo mesmo ou outro Estado.

Ocorre que, com o advento da Constituição de 1988, o art. 34, §8º da ADCT permitiu, de forma transitória, que o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) fixasse normas para regulamentar provisoriamente a matéria. Desse dispositivo emanou-se o Convênio ICMS nº 66/ 1988, legislação primogênita em vedar não apenas o direito ao crédito para bens destinados ao consumo, mas também a produtos intermediários¹¹. Nesse sentido, é relevante notar que a natureza do CONFAZ, um conselho formado pelos titulares das Secretarias de Fazenda das unidades federativas e pelo Ministro da Fazenda, cuja criação, conforme a exposição de motivos da Lei Complementar nº 24/75, visava conter a guerra fiscal, sendo sua atuação voltada a defesa dos interesses arrecadatórios dos entes estaduais.

Com a edição da Lei Complementar nº 87 de 1996, seguindo a interpretação restritiva emanada pelo Convênio CONFAZ, a vedação ao crédito de ICMS sobre bens de uso e consumo se perpetuou. Tal diploma legal apresentou uma aparente antinomia: ao mesmo tempo em que o art. 20 consagrava o direito ao crédito, o art. 33 estabelecia marcos temporais para o seu exercício, cujo início foi sucessivamente postergado. Originalmente fixado para 1º de janeiro de 1998, o termo inicial foi adiado por meio de diversas alterações legislativas, a última dessas alterações, promovida pela Lei Complementar nº 171/2019, prorrogou a vigência do direito ao crédito para 2033, data que, em virtude da Emenda Constitucional nº 132/2023, coincidirá com a extinção do ICMS. Fica evidente, portanto, que o direito ao crédito sob a égide da Lei Kandir foi concebido como uma norma de eficácia diferida, cuja aplicação prática foi inviabilizada pelo próprio legislador. Logo, resta avaliar a Constitucionalidade dessa vedação aos créditos advindos da aquisição de bens de uso e consumo do estabelecimento no ICMS. Observa-se que não se fara juízo de valor sobre a constitucionalidade das leis complementares que postergaram o início do crédito, mas sim sobre a proibição, mesmo que temporal, da vedação de tal crédito.

A redação da não-cumulatividade do ICMS, tal como estabelecida pela Constituição de 1988, suscitou controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais relevantes. A primeira delas reside na própria natureza jurídica da não-cumulatividade: trata-se de um princípio ou de uma regra? A segunda, de caráter mais pragmático,

11. Art. 31 Não implicará crédito para compensação com o montante do imposto devido nas operações ou prestações seguintes:
II - a entrada de bens destinados a consumo ou à integração no ativo fixo do estabelecimento;
III - a entrada de mercadorias ou produtos que, utilizados no processo industrial, não sejam nele consumidos ou não integrem o produto final na condição de elemento indispensável a sua composição;

questiona a constitucionalidade das restrições impostas pela legislação infraconstitucional ao seu alcance, levantando o debate sobre os limites do legislador ordinário para vedar o creditamento.

Ao revisitar o debate sobre a distinção entre princípios e regras, Humberto Ávila (1999, p. 156), analisa as contribuições da doutrina alemã, notadamente as de Esser (1990), Wollf-Bachof e Forsthoff (1994), e Larenz (1991). Ávila sistematiza o pensamento desses autores em torno de três critérios tradicionalmente utilizados para diferenciar as espécies normativas: o grau de abstração, a generalidade da prescrição e o fundamento de validade. O primeiro e o segundo critério, que são avaliados conjuntamente pelo autor, se referem a abstração da norma, na qual um princípio se aplica a um número indeterminado de pessoas e circunstâncias, enquanto as regras possuem características mais concretas, permitindo uma aplicação mais direta de sua hipótese. Quanto ao fundamento de validade, os princípios, por serem consequências do conceito geral de Estado de Direito, se diferenciam das regras pois esta tem natureza estritamente formal, derivada de sua posituação em textos legislativos.

Analisando de forma crítica tais doutrinas, Ávila (1999, p. 167) propõe uma definição complementar baseada no grau de determinação do fim e da conduta. Conforme seu entendimento, a distinção reside no fato de que os princípios são normas imediatamente finalísticas, que prescrevem a conduta de maneira mais aberta e, por isso, exigem uma maior correlação com outras normas e uma atividade interpretativa institucionalmente legitimada para serem concretizados. Diferentemente, as regras são normas mediatemente finalísticas, que definem o comportamento esperado de forma mais precisa e determinada, reduzindo a necessidade de interpretação ou da busca de sentido em outras partes do ordenamento.

Assim, se utilizando da definição do conceito de princípio de Humberto Ávila, Mônica de Vasconcellos (2014, p. 85) define a não-cumulatividade do ICMS como regra, por não se tratar de norma abstrata e genérica, mas sim de uma norma específica de aplicação imediata e com consequências facilmente verificáveis.

Em contrapartida, Hugo de Brito Machado (1999, p. 136 e 137) propõe uma dupla concepção para a não-cumulatividade do ICMS. Em sua primeira dimensão, a não-cumulatividade se apresenta como um princípio, como enunciado de forma genérica no texto constitucional e desprovido de uma finalidade específica. Em sua segunda dimensão, manifesta-se como uma técnica de tributação, que instrumen-

taliza a realização do princípio ao definir seu regime jurídico - o regime de crédito físico ou o de crédito financeiro.

A qualificação da norma prevista no art. 155, § 2º, I, da Constituição Federal, como regra ou princípio, permanece uma questão controversa. Contudo, à luz dos ensinamentos de Humberto Ávila, a não-cumulatividade do ICMS revela uma natureza jurídica dual, como exposto por Hugo de Brito Machado. Por um lado, assume a feição de princípio, uma vez que sua plena eficácia depende da integração com outras normas que lhe conferem concretude. Por outro lado, manifesta-se como uma regra-técnica, pois constitui, em si mesma, um método de apuração tributária com o propósito de produzir efeitos específicos e imediatos no cálculo do imposto devido.

A despeito da discussão sobre sua natureza como regra ou princípio, a própria Constituição Federal estabeleceu de forma taxativa o alcance da não-cumulatividade do ICMS. Conforme leciona Roque Antônio Carrazza (2007, p. 377), o art. 155, § 2º, I, da Carta Magna, possui eficácia plena e aplicabilidade imediata. A norma é inequívoca ao prescrever que o imposto “será não-cumulativo, compensando-se o que for devido (...) com o montante cobrado nas anteriores”, estabelecendo como única vedação expressa ao creditamento as hipóteses de isenção ou não incidência (art. 155, § 2º, II). Depreende-se, portanto, que o Poder Constituinte, ao desejar restringir o direito ao crédito, o fez de maneira explícita, não deixando margem para restrições infraconstitucionais.

Não obstante, o principal argumento mobilizado pelas autoridades fiscais para legitimar a restrição ao crédito de bens de uso e consumo fundamenta-se na competência delegada ao legislador complementar para “disciplinar o regime de compensação do imposto” (art. 155, § 2º, XII, “c”), sustentando-se que tal delegação autorizaria a lei complementar a definir o próprio mérito das operações e bens aptos a gerar crédito. Este foi, inclusive, o fundamento adotado pelo Ministro Alexandre de Moraes ao proferir seu voto pela constitucionalidade das leis complementares que postergaram o direito ao crédito de ICMS, no âmbito do julgamento do Recurso Extraordinário nº 601.967/RS (Tema nº 346)¹².

Tal interpretação, contudo, carece de fundamento. A expressão “disciplinar”, como adverte o próprio Carrazza (2007, p. 353 e 354) refere-se estritamente aos aspectos procedimentais do creditamento, como o lançamento, registro e a forma de

12. STF, Tribunal Pleno, RE nº 601.967/RS, Relator Min. Marco Aurélio, Redator para o Acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJ. 18/08/2020.

utilização do crédito, e não à sua substância. Nessa esteira, Luís Eduardo Schoueri (2025, p. 443) reforça que, ainda que a disciplina do regime compensatório caiba à lei complementar, esta não pode, sob nenhuma hipótese, subverter a norma constitucional a ponto de tornar o imposto cumulativo. Corroborando essa linha de pensamento, Misabel Derzi, em seus comentários à obra de Aliomar Baleeiro (1997, p. 451) qualifica o creditamento como um direito incondicional, cujo conceito, atrelado ao valor adicionado, não pode ser “amesquinhado” ou reduzido pelo intérprete ou pelo legislador ordinário. A competência para disciplinar é, assim, uma autorização para organizar, e não para aniquilar o direito fundamental à não-cumulatividade.

Por último, a inconstitucionalidade da vedação ao crédito de uso e consumo se manifesta em sua faceta mais grave: a de ser uma majoração dissimulada do ICMS. Ainda que a alíquota e a base de cálculo permaneçam formalmente intactas, a restrição ao crédito gera, na prática, o mesmo resultado de um aumento direto do imposto. Essa estratégia, contudo, esbarra frontalmente no princípio da legalidade tributária, que exige que qualquer agravamento da carga fiscal se dê exclusivamente pela alteração de seus elementos próprios. É o que Roque Carrazza (2007, p. 349) define, sem meias-palavras, como um típico desvio de poder legislativo, fruto de um claro abuso de poder.

4 TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO PÓS EC Nº 132 DE 2023: IBS E CBS

Conforme demonstrado no capítulo anterior, a sistemática de creditamento do ICMS sobre bens de uso e consumo do estabelecimento consolidou-se, ao longo de décadas, como um dos mais complexos e litigiosos pontos do sistema tributário nacional. A crônica indefinição do conceito de uso e consumo do estabelecimento, somada às sucessivas prorrogações do art. 33, I, da Lei Complementar nº 87/1996, não apenas gerou um ambiente de profunda insegurança jurídica, mas também impôs um ônus indevido às cadeias produtivas. A vedação ao crédito,

25. O número da ação movida pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul foi noticiado pela própria instituição, conforme informação disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/62315/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

como argumentado, resultou em cumulatividade oculta, violação ao princípio da não-cumulatividade e, na prática, em uma “majoração dissimulada do ICMS”, representando um verdadeiro desvio de poder legislativo que penaliza investimentos e competitividade.

Foi justamente para endereçar essas e outras distorções que a Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019 foi apresentada, resultando a Emenda Constitucional nº 132 de 2023. Conforme a justificativa apresentada pelo Deputado Baleia Rossi, um dos responsáveis pela proposta, o modelo então vigente era fundamentalmente inadequado, pois assim como outros tributos, o ICMS não

(...) possui as características adequadas ao modelo de tributação sobre o consumo mediante cobrança não cumulativa sobre o valor adicionado, o que acaba provocando um aumento do custo dos investimentos, a oneração desproporcional da produção nacional relativamente à de outros países, além de um enorme contencioso entre o fisco e os contribuintes. (...). A não-cumulatividade do ICMS é frustrada pela não devolução de créditos acumulados e pela existência de uma série de restrições à recuperação de créditos. (Brasil, 2019, p. 24).

A mudança, portanto, não se configurou como uma mera opção, mas como uma resposta direta a diversos problemas do sistema anterior, dentre os quais se destaca a frustração do princípio da não-cumulatividade que historicamente marcou o ICMS (Shingai; Vasconcelos, 2025, p. 10), impulsionando o desenho de um novo paradigma tributário. Com o objetivo de eliminar a cumulatividade oculta e as distorções que oneravam os investimentos, a proposta foi estruturada para garantir o creditamento amplo e imediato de todo o imposto incidente na cadeia produtiva, assegurando o crédito instantâneo sobre a aquisição de uma ampla base de bens.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 132, de 2023, foram instituídos os novos tributos sobre o consumo: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Além de objetivarem o combate à cumulatividade típica do ICMS, tais tributos apresentam um conjunto de características — ampla base de incidência, neutralidade, alíquotas uniformes, cobrança no destino, simplicidade e transparência — que Misabel Derzi aponta como essenciais para um bom Imposto sobre o Valor Agregado (Balthazar; Derzi, 1999, p. 20).

A partir do cenário inaugurado pela Reforma Tributária, e em contraste

com as problemáticas da não-cumulatividade do ICMS sobre bens de uso e consumo, procede-se ao exame da norma constitucional do IVA brasileiro e da legislação complementar que a regulamentou.

4.1 A não-cumulatividade estabelecida no art. 156-A, §1º, VIII, da Constituição

Com o advento da emenda Constitucional nº 132 de 2023, a não-cumulatividade consignada pela Constituição no âmbito do IBS foi regulada pelo art. 156-A, §1º, VIII:

Art. 156-A. § 1º O imposto previsto no caput será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte: (...) VIII - será não cumulativo, compensando-se o imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem material ou imaterial, inclusive direito, ou de serviço, excetuadas exclusivamente as consideradas de uso ou consumo pessoal especificadas em lei complementar e as hipóteses previstas nesta Constituição;

Esse mesmo racional de não-cumulatividade ampla, detalhado para o IBS, foi estendido à Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), por força do que dispõem o art. 195, § 16º, também da Constituição.

A nova redação do dispositivo soluciona controvérsias históricas ao positivar o conceito de não-cumulatividade ampla, conferindo um fundamento constitucional explícito para o creditamento sobre a aquisição de todos os bens e serviços, superando as limitações e os litígios decorrentes da sistemática anterior, prevista no art. 155, § 2º, II, da Constituição. Diante desse novo panorama, passa-se a analisar os principais pontos, as limitações e os avanços do regime de não-cumulatividade consagrado pela Constituição.

O primeiro aspecto que se pode observar no §1º do art. 156-A, da Constituição, é que o constituinte derivado não apenas positivou o Princípio da Neutralidade, como também o ligou diretamente a não-cumulatividade. Isso significa dizer que, por mais que o legislador complementar tente limitar o direito ao crédito do IBS/CBS, tal como ocorreu com a vedação de créditos de bens de uso e consumo do estabelecimento no ICMS, ele não poderá fazê-lo sem violar a neutralidade (Fernandes, 2024). Tal violação ocorre porque, como ensina Isaias Coelho (2023), a Neutralidade e a não-cumulatividade caminham juntas, já que “não há maior

inimigo da neutralidade que os impostos cumulativos”, pois o efeito em cascata da vedação de créditos, como já mencionado, interfere diretamente nas decisões econômicas de produtores e consumidores. Assim, a título de exemplo, caso a neutralidade tributária estivesse positivada na Constituição antes da reforma tributária, este seria um forte argumento para debater o caso da vedação ao crédito de bens de uso e consumo do estabelecimento do ICMS, já que, como demonstrado, tais vedações afetavam diretamente a formação de preços dos produtos finais (mesmo que essenciais), bem como a tomada de decisões de ambos os polos econômicos.

Ademais, outro ponto notável do art. 156-A, §1º da Constituição, é a utilização da expressão “todas” para disciplinar as operações que geram direito ao crédito. Diferentemente do que ocorria com o ICMS, na qual o constituinte originário determinou que o crédito seria concedido em relação a “cada” operação de circulação de mercadorias ou prestação de serviços, o signo “todas” permite concluir que qualquer operação que enseje o pagamento de IBS/CBS irá gerar direito ao crédito, inclusive as aquisições de bens materiais e imateriais, direito ou serviço, excetuada as aquisições de bens de uso e consumo pessoal. É o que aponta Frederico Menezes Breyner (2024), concluindo ainda que o direito ao crédito independe de “(...) qualquer critério físico, mecânico, contábil ou financeiro”, garantindo uma ampla não-cumulatividade aos novos tributos sobre o consumo do sistema tributário nacional.

Essa amplitude do direito ao crédito, que encontra como única exceção os bens de uso e consumo pessoal, permite classificar a nova sistemática do IBS/CBS como a do crédito financeiro. Tal regime é definido por André Mendes Moreira (2020, p. 80), como aquele que permite ao contribuinte o creditamento sobre todas as aquisições destinadas à sua atividade, o que abrange não apenas insumos diretos (matérias-primas e produtos intermediários), mas também bens do ativo imobilizado e outros custos que, ainda que não aplicados diretamente na produção, são necessários à operação da empresa — a exemplo dos materiais de escritório.

Adicionalmente, ao adotar a expressão “pessoal” para qualificar os bens de uso e consumo, a nova redação constitucional restringiu de forma significativa o alcance da vedação ao crédito, contrastando nitidamente com o regime do ICMS, que emprega o conceito muito mais abrangente de “estabelecimento” por meio de Lei Complementar. A consequência direta do termo “pessoal” é que a vedação passa a se aplicar somente aos bens que, embora adquiridos pela pessoa jurídica, destinam-se ao consumo de pessoas físicas a ela vinculadas, como sócios, direto-

res, administradores ou empregados (Menezes Breyner, 2024, p. 236), garantindo uma proteção constitucional do direito ao crédito aos demais bens. Um exemplo paradigmático seria a aquisição de um veículo pela empresa para o uso particular de um sócio em atividades alheias ao objeto social.

Outro avanço fundamental da reforma tributária reside na delimitação estrita da competência conferida ao legislador complementar. Diferente do que ocorria com o ICMS, na qual a Constituição, por meio do art. 155, §2º, XII, “c”, concedeu ao legislador complementar o direito de disciplinar o regime de compensação do imposto, gerando uma abrangência de interpretações sobre o que poderia ser regulado ou não, o art. 156-A limita essa competência à estrita definição do que são bens de uso e consumo pessoal (Machado Segundo, 2024, p. 327). Na prática, a nova regra veda a possibilidade de interpretações restritivas ao crédito por parte do legislador, de agentes fiscais ou do Judiciário, a exemplo do já mencionado RE nº 601.967/RS, prevenindo, assim, futuros embates sobre a constitucionalidade de normas que limitem o creditamento.

Em conjunto, os pontos analisados solucionam a histórica controvérsia conceitual em torno dos bens de uso e consumo e dos produtos intermediários. Isso porque, com a adoção do crédito financeiro, o conceito de produtos intermediários deixa de ser aplicado para fins de tomada de crédito, enquanto os bens de uso e consumo, agora com a utilização da expressão “pessoal”, passa a ter uma delimitação muito mais específica do que a presente no ICMS. Além disso, a limitação de competência expressa na Constituição, junto a posituação do Princípio da Neutralidade, ligado a uma não-cumulatividade ampla, faz com que o legislador complementar, fisco e contribuintes tenham menos espaços interpretativos sobre o que pode ou não gerar direito ao crédito, de modo a diminuir drasticamente as possibilidades de litígios e os custos ligados a ele. Em última análise, a consequente redução de litígios promove maior efetividade a princípios como a livre-concorrência e a seletividade em razão da essencialidade, frequentemente violados pela sistemática restritiva de créditos do ICMS.

4.2 O conceito de uso e consumo pessoal e o art. 57 da Lei Complementar nº 214/2025

Embora o novo sistema não cumulativo do IBS/CBS represente um avanço significativo, a disciplina conferida ao tema pelo legislador complementar não está isenta de críticas. Contudo, a análise aprofundada de tais pontos pressupõe a com-

preensão objetiva do conceito de “uso e consumo pessoal” e da racionalidade subjacente à vedação de seu creditamento.

A experiência do IVA Europeu, conforme analisada por Fabiana Carsoni Fernandes (2024, p. 364 e 365), oferece um importante referencial teórico. A autora sustenta que, para garantir a neutralidade do imposto, quando ligado a não-cumulatividade, o creditamento se restringe a bens que atendam a dois critérios essenciais: a conexão intrínseca com a atividade econômica do contribuinte e a integração, ainda que indireta, ao custo do produto ou serviço comercializado. É em decorrência direta desses critérios que o regime do IVA Europeu, visando coibir fraudes ou irregularidades, não permite a dedução de crédito de bens que, utilizados por pessoas naturais, não tenham caráter estritamente profissional ou econômico.

A partir dessa lógica, pode-se conceituar bens de uso e consumo pessoal como todos os bens e serviços que, embora adquiridos pela pessoa jurídica, não se destinam à sua atividade empresarial, mas sim ao uso ou consumo particular de pessoas físicas a ela vinculadas (Machado Segundo, 2024, p. 323), é o que define o art. 57, §4º da LC nº 214/2025. Exemplos paradigmáticos incluem a aquisição, pela empresa, de bens imóveis para um sócio, o pagamento de despesas com a educação de seus dependentes ou a compra de um artigo de luxo para uso exclusivo de seu cônjuge.

Para regulamentar o conceito, a Lei Complementar nº 214/2025, em seu artigo 57, adotou uma abordagem dúplice. Por um lado, o inciso I do referido artigo estabelece um rol taxativo de bens e serviços considerados, por sua própria natureza, de uso ou consumo pessoal. Por outro lado, o inciso II define as hipóteses fáticas em que qualquer bem ou serviço, a depender de sua destinação, enquadrar-se-á nessa mesma categoria.

Detalhando a primeira abordagem regulatória, o inciso I do art. 57 da LC nº 214/2025 veda o creditamento de um conjunto de bens e serviços que, por sua própria natureza, são presumidos como de uso ou consumo pessoal. Nessa categoria, incluem-se: “a) joias, pedras e metais preciosos; b) obras de arte e antiguidades de valor histórico ou arqueológico; c) bebidas alcoólicas; d) derivados do tabaco; e) armas e munições; f) bens e serviços recreativos, esportivos e estéticos.”

Contudo, a regra geral de vedação é excepcionada pelo próprio art. 57, em seu §3º, incisos I a III. Este dispositivo reconhece o direito ao crédito em

hipóteses específicas nas quais tais bens são aplicados diretamente às atividades econômicas do contribuinte. Dessa forma, o creditamento é permitido: i) para joias, obras de arte, bebidas e tabaco (alíneas “a” a “d”), quando forem objeto de comercialização ou insumos na produção de outros bens a serem vendidos; ii) para armas e munições, quando utilizadas por empresas de segurança privada; e iii) para bens e serviços recreativos, esportivos ou estéticos, quando integrarem o serviço ou o bem final oferecido aos clientes no estabelecimento do contribuinte.

É inegável que o rol taxativo do inciso I limita o potencial de litígio, ao estabelecer uma presunção objetiva sobre o que constitui uso ou consumo pessoal. Contudo, a contrapartida dessa rigidez é que as exceções previstas no §3º se mostram insuficientes para contemplar a multiplicidade de situações concretas em que tais bens integram a atividade empresarial, o que pode resultar em uma violação direta do Princípio da Neutralidade e da não-cumulatividade plena almejada pela Constituição. É o que aponta Hugo de Brito Machado Segundo (2024, p. 325) ao exemplificar o caso do hotel de luxo que, ao adquirir obras de arte, tapetes e moveis antigos para o conforto de seus clientes, em sua típica atividade econômica, não poderá tomar créditos sobre tais aquisições por força do art. 57, I, “b” da LC nº 214/2025.

A segunda modalidade de vedação ao crédito, detalhada no inciso II do art. 57, adota um critério subjetivo, focado na destinação do bem. De acordo com o dispositivo, serão considerados de uso ou consumo pessoal quaisquer bens ou serviços transferidos de forma não onerosa ou por valor inferior ao de mercado a um rol específico de pessoas físicas vinculadas ao contribuinte. Esse rol compreende: i) o próprio contribuinte, se pessoa física; ii) sócios, acionistas, administradores e membros de conselhos; iii) empregados do contribuinte; e iv) cônjuges, companheiros e parentes (até o terceiro grau) das pessoas físicas referidas nos itens de “i” a “iii”.

Com o intuito de ilustrar as hipóteses do inciso II, o §1º do art. 57 traz um rol exemplificativo de situações em que o bem ou serviço será considerado de uso pessoal. Destacam-se, notadamente, a aquisição e manutenção de bens imóveis residenciais (inciso I) e de veículos, abrangendo, neste último caso, despesas associadas como seguro e combustível (inciso II). Adicionalmente, o inciso IV do mesmo artigo, por sua vez, estabelece as exceções à regra de vedação, autorizando o crédito sobre um rol específico de bens e serviços fornecidos aos trabalhadores, tais como uniformes, equipamentos

de proteção individual (EPI), alimentação fornecida no local de trabalho e benefícios pactuados em convenção coletiva, a exemplo do vale-transporte e de planos de saúde.

Em sentido inverso à primeira hipótese de vedação (o rol taxativo), a segunda modalidade de classificação, por ser uma norma de caráter geral e abstrata, apresenta um elevado potencial de litígio (Fernandes, 2024, p. 385). Essa vulnerabilidade decorre do fato de que regras abertas ampliam a margem para interpretações divergentes, fomentando inseguranças jurídicas. Contudo, deve-se ponderar que esse risco é mitigado por outros avanços da reforma, como a clareza das novas delimitações conceituais, aliada à força do Princípio da Neutralidade e da não cumulatividade ampla, bem como a utilização de expressões mais objetivas, sugere que o contencioso dos novos tributos não atingirá os mesmos patamares observados no regime do ICMS.

Todavia, a real dimensão desse novo cenário de litígios só poderá ser aferida com a efetiva implementação dos novos tributos e a consolidação da jurisprudência sobre o tema.

5 CONCLUSÃO

A análise da vedação ao crédito de bens de uso e consumo no âmbito do ICMS revela uma disfunção sistêmica que, por décadas, comprometeu a efetividade do princípio da não-cumulatividade no Brasil. A combinação de um conceito legalmente indefinido, sucessivas prorrogações legislativas que adiaram indefinidamente o direito ao crédito e uma interpretação fiscal restritiva resultou em um cenário de profunda insegurança jurídica, elevado contencioso e graves distorções econômicas, configurando um verdadeiro desvio de poder legislativo que onerou toda a cadeia produtiva.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 132 de 2023, ao instituir o IBS e a CBS, não promove uma simples reforma, mas uma fundamental mudança de paradigma. A transição para um sistema de crédito financeiro amplo, que garante o aproveitamento de “todas as operações”, aliada à inédita positivação do Princípio da Neutralidade como norteador da não-cumulatividade, representa a correção de um rumo histórico. A substituição do vago

conceito de “uso e consumo do estabelecimento” pela noção estrita de “uso ou consumo pessoal” soluciona a principal fonte de litígios do sistema anterior, limitando a exceção ao crédito a hipóteses claramente desvinculadas da atividade empresarial.

Contudo, a análise da Lei Complementar nº 214/2025, que regulamenta a matéria, indica que a implementação do novo modelo não será isenta de desafios. A criação de um rol taxativo de bens com creditamento vedado (art. 57, I) se mostra um equívoco, pois estabelece uma presunção rígida que pode conflitar com a realidade econômica e violar a neutralidade em situações em que tais bens são, de fato, essenciais à atividade. Por outro lado, o rol exemplificativo, baseado em critérios subjetivos de destinação (art. 57, II), embora possua um natural potencial de litígio, se insere em uma lógica comum a sistemas de IVA em todo o mundo.

A diferença crucial, no entanto, reside na robustez do novo texto constitucional. Como defendido ao longo deste trabalho, as novas salvaguardas, como a limitação da competência do legislador complementar e a força normativa do Princípio da Neutralidade, fornecem ao contribuinte e ao judiciário um arcabouço muito mais seguro para dirimir futuras controvérsias. Assim, embora novos conflitos interpretativos possam surgir, eles tendem a ser mais factuais e menos estruturais, representando um avanço inegável para a racionalidade e a segurança jurídica do sistema tributário nacional.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto Bergmann. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. Rio de Janeiro: **Revista de Direito Administrativo**, p. 151–179, 1999.

BALEEIRO, Aliomar.; DERZI, Misabel de Abreu Machado. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 7a ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar.; DERZI, Misabel de Abreu Machado. **Reforma**

tributária e Mercosul : a instituição do Iva no direito tributário brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 06 set. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968.** Estabelece normas gerais de direito financeiro, aplicáveis aos impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre serviços de qualquer natureza, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0406.htm. Acesso em: 06 set. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 06 set. 2025

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.** Altera o Sistema Tributário Nacional previsto na Constituição Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 21 dez. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975.** Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm. Acesso em: 06 set. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.** Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e inter-

municipal e de comunicação, e dá outras providências. (Lei Kandir). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 45, de 2019. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial nº 1.775.781/SP. Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Julgado em: 11 out. 2023. Brasília: Diário de Justiça Eletrônico, 11 dez. 2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202002697399. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. Recurso Especial nº 1.221.170/PR. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em: 22. Fev. 2018. Brasília: Diário de Justiça Eletrônico, 24 abril. 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201002091150. Acesso em: 27 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 601.967/RS. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 29 abr. 2021. Repercussão Geral – Tema 346. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2693515>. Acesso em: 27 ago. 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

COELHO, Isaias. **Neutralidade e não-cumulatividade do IVA (IBS/CBS)** | Blog do IBRE. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/neutralidade-e-nao-cumulatividade-do-iva-ibscbs>. Acesso em: 10 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA. Convênio ICMS nº 66, de 14 de dezembro de 1988. Fixa normas para regular provisoria-

mente o disposto no § 8º do art. 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez. 1988. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1988/CV066_88.

COSTA, Alcides Jorge. **Impôsto de vendas e consignações**: análise dos sistemas de arrecadação. São Paulo: Revista de Administração de Empresas, v. 3, n. 6, p. 53–72, mar. 1963.

DA SILVA, Alexandre Souza; FEITOSA NETO, Nelson Mendes. Não cumulatividade do ICMS sob a luz da Constituição e da Lei Complementar sobre materiais de uso e consumo. **Revista Contemporânea**, v. 3, n. 11, p. 21080–21099, 9 nov. 2023.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico Universitário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022.

FERNANDES, Fabiana Carsoni. A não Cumulatividade do IBS e da CBS e o Impedimento à Dedução de Créditos sobre Aquisições de Bens e Serviços de Uso ou Consumo Pessoal. São Paulo: **Revista Direito Tributário Atual**, n. 58, p. 362–388, 15 dez. 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Estado Federal Brasileiro**. São Paulo: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, p. 131–140. 1982.

MACHADO, Hugo de Brito. **Aspectos fundamentais do ICMS**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 1999.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. IVA-Dual pode a Lei dispor livremente sobre o que são Bens Destinados ao Uso ou ao Consumo Pessoal(is)? São Paulo: **Revista Direito Tributário Atual**, n. 56, p. 317–328, 9 maio 2024.

MENEZES BREYNER, Frederico. Não Cumulatividade do ICMS, do IBS e da CBS. São Paulo: **Revista Direito Tributário Atual**, n. 57, p. 221–242, 23 set. 2024.

MINAS GERAIS (Estado). **Secretaria de Estado de Fazenda. Evolução da Arrecadação Geral do Estado.** Belo Horizonte, 2024. Disponível em: https://www.fazenda.mg.gov.br/governo/receita_estado/evolucao_anual/evolucao_anos_anterioresef.html. Acesso em: 04 mai. 2025.

MOREIRA, André Mendes. **A não-cumulatividade dos tributos.** 4. ed. São Paulo: Editora Noeses, 2020.

PARAÍBA. **Tribunal de Justiça da Paraíba. Seção Especializada Cível. Mandado de Segurança Coletivo nº 0820349-60.2024.8.15.0000.** Relator: Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque. João Pessoa, 07 jul. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Secretaria de Estado de Fazenda. Arrecadação geral de tributos estaduais.** Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://portal.fazenda.rj.gov.br/dados-de-arrecadacao/>. Acesso em: 04 mai. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Oitava Câmara de Direito Público.** Apelação Cível nº 0248385-21.2022.8.19.0001. Relatora: Des. Rosa Maria Cirigliano Maneschy. Julgado em: 28 mai. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Décima Câmara de Direito Público.** Apelação Cível nº 0322595-29.2011.8.19.0001. Relatora: Des. Isabela Pessanha Chagas. Julgado em: 03 jun. 2025.

ROBERTO, José R. Afonso; CASTRO, Roberto Pacheco de; LUKIC, Melina Rocha. ICMS: crise federativa e obsolescência. São Paulo: **Revista Direito GV**, v. 14, n. 3, p. 986–1018, set. 2018.

SANTA CATARINA. **Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 1ª Câmara de Direito Público.** Apelação Cível nº 5004542-21.2020.8.24.0037. Relator: Des. Luiz Fernando Boller. Julgado em: 17 jun. 2025.

SANTA CATARINA. **Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 3ª Câmara de Direito Público.** Apelação Cível nº 5004932-67.2023.8.24.0010. Relator: Des. Sandro Jose Neis. Julgado em: 06 mai. 2025.

SANTA CATARINA. **Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 3ª Câmara de Direito Público.** Apelação Cível nº 5030969-40.2023.8.24.0008. Relator: Des. Jaime Ramos. Julgado em: 24 set. 2024.

SANTA CATARINA. **Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 5ª Câmara de Direito Público.** Apelação Cível nº 5015164-80.2024.8.24.0018. Relator: Des. Hélio do Valle Pereira. Julgado em: 20 mai. 2025.

SANTA CATARINA. **Tribunal de Justiça de Santa Catarina. 5ª Câmara de Direito Público.** Apelação Cível nº 5035800-67.2024.8.24.0018. Relator: Des. Substituto Alexandre Morais da Rosa. Julgado em: 06 mai. 2025.

SÃO PAULO. **Tribunal de Justiça de São Paulo. 1ª Câmara de Direito Público.** Apelação Cível nº 1028069-94.2022.8.26.0053. Relator: Des. Rubens Rihl. Julgado em: 27 set. 2024.

SÃO PAULO. **Tribunal de Justiça de São Paulo. 8ª Câmara de Direito Público.** Apelação Cível nº 1077275-14.2021.8.26.0053. Relator: Des. Leonel Costa. Julgado em: 29 nov. 2024.

SÃO PAULO. **Tribunal de Justiça de São Paulo. 9ª Câmara de Direito Público.** Apelação Cível nº 1000578-15.2024.8.26.0095. Relator: Des. Ponte Neto. Julgado em: 07 ago. 2025.

SCACCHETTI, Camila. **Dai a César o que é de César: do dízimo ao ICMS - raízes da tributação sobre o consumo.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 18 fev. 2020.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Direito Tributário.** 14a ed. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2025.

SHINGAI, Thais Romero Veiga; VASCONCELOS, Breno Ferreira Martins. **Manual da Reforma Tributária: Aspectos práticos do Imposto sobre Bens e Serviços, da Contribuição sobre Bens e Serviços e do Imposto Seletivo.** 1. ed. Barueri: Atlas, 2025.

SOUZA, André Ricardo Passos de; STICCA, Ralph Melles. **Créditos de ICMS sobre bens destinados ao uso e consumo do estabelecimento**: Considerações acerca da Lei Complementar no 122/06. São Paulo: Revista de Direito Tributário APET, v. v. 4 n. 13, p. 33–48, 2007.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1996.

VASCONCELLOS, Mônica Pereira Coelho de. ICMS: distorções e medidas de reforma. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário - Quartier Latin, 2014. v. XIII