RAFAEL ROVERI MOLINA
MAYARA MARTINS MOLINA

INTELIGÊNCIA TRIBUTÁRIA

Fundamentos e estratégias jurídicas para a redução lícita da carga tributária



ROVERI MOLINA
ADVOGADOS ASSOCIADOS

RAFAEL ROVERI MOLINA • MAYARA MARTINS MOLINA

INTELIGÊNCIA TRIBUTÁRIA

Fundamentos e estratégias jurídicas para a redução lícita da carga tributária

Sistema Tributário Nacional, carga tributária, planejamento tributário, compensação, transação, precatórios e direitos creditórios, à luz da Reforma Tributária

São José do Rio Preto • 2026

© 2026 Rafael Roveri Molina e Mayara Martins Molina. Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, armazenada ou transmitida, por qualquer meio, sem autorização prévia e expressa dos autores, nos termos da Lei nº 9.610/1998.

Edição revista, atualizada e ampliada. Texto-base de 2026, com atualização editorial pontual em 22 de outubro de 2026.

Os casos ilustrativos apresentados ao longo da obra são construções didáticas e não se referem a pessoas ou empresas determinadas. As opiniões expressas são de responsabilidade dos autores e não substituem a análise jurídica do caso concreto.

Roveri Molina Advogados Associados. São José do Rio Preto, SP.

EDIÇÃO 2026

Esta edição reorganiza o manuscrito, recompõe quadros e notas e incorpora ajustes pontuais documentados no relatório editorial.

Projeto gráfico: formato 17 × 24 cm; tipografia STIX e DejaVu Sans. Capa com fotografia dos autores fornecida pelo solicitante e tratamento visual assistido por IA.

Apresentação

Prezado leitor,

Ao abrir este livro, você entra em um universo que costuma ser apresentado como árido, quase como um labirinto sem saída: o sistema tributário brasileiro. Acreditamos, porém, que a jornada aqui proposta é muito mais do que o estudo de leis e números. Ela é uma investigação sobre o impacto profundo que os tributos exercem na vida de cada pessoa, na sobrevivência das empresas, no desempenho da economia e, por consequência, na qualidade da sociedade que construímos.

Começaremos pela estrutura do sistema: o que é tributo, quem pode instituí-lo, quais princípios constitucionais limitam o poder de tributar e qual o papel do Código Tributário Nacional. Em seguida, examinaremos a carga tributária brasileira e os seus reflexos sobre a competitividade, o investimento e a desigualdade. A partir daí, entraremos no núcleo do livro: a elisão fiscal, isto é, a redução lícita da carga tributária, com a sua evolução histórica, os seus fundamentos, os seus limites e os instrumentos legítimos de planejamento.

A quarta parte é dedicada aos mecanismos de extinção das obrigações tributárias, com ênfase na compensação, na transação e na utilização de direitos creditórios e precatórios, à luz do art. 100 da Constituição Federal e das sucessivas Emendas Constitucionais que redesenharam esse regime, da EC nº 62/2009 à EC nº 136/2025, e se encerra com os instrumentos administrativos e judiciais de defesa do contribuinte. Por fim, olharemos para o futuro: a Reforma Tributária do consumo, a nova tributação da renda e o papel que a elisão fiscal continuará a desempenhar em um sistema em plena transição.

Ao longo do texto, você encontrará quadros-síntese, casos ilustrativos e referências à legislação, à jurisprudência e à doutrina, além de um glossário ao final. Os casos ilustrativos são construções didáticas, inspiradas em situações frequentes na prática profissional, e não relatos de pessoas determinadas. Eles servem para aproximar a teoria do cotidiano, porque, por trás de cada tributo, há uma família, um empreendedor, um trabalhador, um sonho que depende de contas que precisam fechar.

Esperamos que esta obra não seja apenas um apanhado de informações, mas um convite à reflexão e à ação. Que ela ajude você a compreender melhor a relação

entre contribuinte e Estado e, quem sabe, a se tornar um agente transformador dessa relação. Se, ao final, você sentir o desejo de se aprofundar ainda mais, teremos alcançado o nosso objetivo.

Vamos juntos explorar essa trama fascinante que é a tributação no Brasil. Que cada página seja um passo rumo ao entendimento e à conscientização.

Um grande abraço,

Rafael Roveri Molina e Mayara Martins Molina

Sobre os autores

RAFAEL ROVERI MOLINA

Advogado inscrito na OAB/SP sob o nº 503.749 e na OAB/PR sob o nº 30.705. Sócio fundador da Roveri Molina Advogados Associados, com sede em São José do Rio Preto/SP, fundada em maio de 1999, com atuação nacional em Direito Tributário e Aduaneiro, Empresarial, Trabalhista, Civil e de Trânsito. Professor, articulista e autor de textos jurídicos, com atuação concentrada em compensação tributária, recuperação de créditos, transação tributária, regime de precatórios e direitos creditórios, defesa administrativa e judicial do contribuinte e Reforma Tributária.

- 1993: Técnico em Contabilidade, Colégio Estadual São Vicente de Paula, Nova Esperança/PR.
- 2000: Bacharel em Direito, UNIPAR (Universidade Paranaense).
- 2008: Especialização em Direito Tributário, Rede de Ensino LFG (Luiz Flávio Gomes), Paranavaí/PR.
- 2018: Mestrado em Direito Tributário Internacional, UCA (Universidade Católica de Buenos Aires).
- 2020: Especialização em Contabilidade Tributária, Faculdade Metropolitana.
- 2020: Especialização em Contabilidade, Faculdade Metropolitana.
- 2022: MBA em Blindagem Patrimonial, Planejamento Tributário e Auditoria Fiscal, FAEC (Faculdade Atitude de Educação Continuada).

MAYARA MARTINS MOLINA

Sócia da Roveri Molina Advogados Associados, com formação interdisciplinar em Direito, Contabilidade e Marketing, dedicada às áreas de Direito Civil, Processo Civil e Direito Tributário.

- 2018: Graduação em Marketing, Universidade Anhanguera.
- 2022: Pós-graduanda em Direito Civil e Processo Civil, Universidade Nove de Julho.
- 2025: Graduação em Direito, Universidade Nove de Julho.
- 2025: Graduação em Ciências Contábeis, Unifatecie.
- 2025: Pós-graduanda em Direito Tributário, PUC-RS.

Sumário

Apresentação 3

Sobre os autores 5

Lista de abreviaturas e siglas 14

Fundamentos do Sistema Tributário Nacional 16

1. O Sistema Tributário Nacional: função, estrutura e relevância 17

1.1 O tributo no cotidiano do cidadão 17

1.2 O conceito jurídico de tributo 17

1.3 As funções do tributo 18

1.4 O Estado Fiscal e o dever fundamental de pagar tributos 19

1.5 A complexidade do sistema brasileiro 19

1.6 Os princípios em perspectiva 20

1.7 Síntese do capítulo 21

2. A Constituição Federal de 1988 como fundamento da tributação 22

2.1 O contexto histórico 22

2.2 A estrutura da Constituição e o Título VI 22

2.3 Supremacia constitucional e hierarquia normativa 23

2.4 A rigidez constitucional e as cláusulas pétreas 24

2.5 A dupla função da Constituição no sistema tributário 24

2.6 O controle de constitucionalidade em matéria tributária 26

2.7 Síntese do capítulo 26

3. O Código Tributário Nacional e as normas gerais de Direito Tributário 27

3.1 Origem e natureza jurídica 27

3.2 Estrutura do Código 28

3.3 Matérias reservadas à lei complementar 28

3.4 A obrigação tributária 29

3.5 O crédito tributário e o lançamento 29

3.6 Suspensão, extinção e exclusão do crédito 30
3.7 Interpretação e integração da legislação tributária 31
3.8 Administração tributária e certidões 31
3.9 Síntese do capítulo 31

4. As espécies tributárias e a repartição de competências 32

4.1 A classificação dos tributos 32
4.2 Impostos 32
4.3 Taxas 35
4.4 Contribuição de melhoria 35
4.5 Empréstimos compulsórios 36
4.6 Contribuições especiais 36
4.7 A competência tributária e as suas características 38
4.8 A repartição federativa dos impostos 38
4.9 Síntese do capítulo 39

5. Os princípios constitucionais tributários e as limitações ao poder de tributar 40

5.1 Natureza e função dos princípios 40
5.2 Princípio da legalidade tributária 42
5.3 Princípio da isonomia tributária 42
5.4 Princípio da capacidade contributiva 43
5.5 Princípio da anterioridade 43
5.6 Princípio da irretroatividade 44
5.7 Princípio da vedação ao confisco 45
5.8 Princípio da liberdade de tráfego 45
5.9 As imunidades tributárias 46
5.10 Segurança jurídica e proteção da confiança 46

6. Vinculação, destinação e repartição das receitas tributárias; a função extrafiscal dos impostos 48

6.1 A natureza não vinculada dos impostos 48
6.2 A repartição constitucional das receitas (arts. 157 a 159) 48
6.3 Vinculações a áreas essenciais 50
6.4 A função extrafiscal e a justiça fiscal 50

6.5 Síntese do capítulo 51

A Carga Tributária e os seus Reflexos 52

7. A carga tributária brasileira e os seus impactos econômicos e sociais 53

7.1 Conceito e mensuração 53
7.2 A composição da carga e a regressividade 54
7.3 O impacto sobre a competitividade das empresas 55
7.4 Investimento estrangeiro e segurança jurídica 56
7.5 Carga tributária e inovação 57
7.6 Desigualdade, justiça fiscal e o fenômeno da feminização da pobreza 57
7.7 Síntese do capítulo 58

Planejamento Tributário e Elisão Fiscal 59

8. Elisão fiscal: conceito, fundamentos e implicações jurídicas 60

8.1 Conceito 60
8.2 Elisão, evasão e elusão 61
8.3 Elisão induzida e elisão por escolha 62
8.4 Fundamentos constitucionais 62
8.5 Boa-fé, transparência e segurança jurídica 63
8.6 Os limites da elisão 64
8.7 Ética, responsabilidade e reputação 65

9. A evolução da elisão fiscal: do tax avoidance à norma antielisiva brasileira 66

9.1 A matriz anglo-saxã 66
9.2 A matriz europeia continental 67
9.3 O projeto BEPS e a tributação mínima global 67
9.4 A trajetória brasileira 68
9.5 A ADI 2.446 e o alcance do art. 116, parágrafo único, do CTN 69
9.6 A jurisprudência administrativa do CARF 69
9.7 Parâmetros de segurança para o planejamento 70
9.8 Síntese do capítulo 71

10. Instrumentos lícitos de planejamento tributário 72

10.1 Escolha do regime de apuração 72
10.2 Incentivos e benefícios fiscais 74
10.3 Reorganizações societárias e holdings patrimoniais 74
10.4 Recuperação de créditos e revisão fiscal 75
10.5 Governança tributária e documentação 75
10.6 O que não é planejamento tributário 76

A Extinção do Crédito Tributário, a Compensação e os Direitos Creditórios 77

11. As modalidades de extinção do crédito tributário 78

11.1 Muito além do pagamento 78
11.2 Pagamento e restituição do indébito 80
11.3 Compensação 81
11.4 Transação 81
11.5 Remissão 82
11.6 Prescrição e decadência 83
11.7 Conversão do depósito em renda, pagamento antecipado e consignação 83
11.8 Decisões irreformáveis e dação em pagamento 84
11.9 Comparação entre compensação, transação e remissão 84
11.10 Casos ilustrativos 86

12. A compensação tributária: regime jurídico, procedimento e garantias 87

12.1 Do Direito Civil ao Direito Tributário 87
12.2 Requisitos da compensação tributária 87
12.3 A evolução da legislação federal 88
12.4 O procedimento na esfera federal 90
12.5 A compensação de créditos reconhecidos judicialmente 91
12.6 A via judicial 92
12.7 Contribuições previdenciárias 93
12.8 Estados e Municípios 93
12.9 Garantias do contribuinte no processo de compensação 94
12.10 Síntese do capítulo 95

13. O art. 100 da Constituição Federal e o regime dos precatórios 96

13.1 Origem e razão de ser 96
13.2 Precatório e requisição de pequeno valor 96
13.3 Ordem cronológica e preferências 97
13.4 Prazo de apresentação e de pagamento 97
13.5 Atualização monetária e juros 98
13.6 A cessão de precatórios 98
13.7 O encontro de contas compulsório (§ 9º) 99
13.8 A oferta de créditos para quitação de débitos e outras finalidades (§ 11) 99
13.9 O julgamento das ADIs 7.047 e 7.064 e o § 11 100
13.10 As interpretações em disputa 101
13.11 Síntese do capítulo 103

14. Precatórios e direitos creditórios: conceitos, cessão e utilização 104

14.1 Direito creditório e precatório 104
14.2 O ciclo de vida do crédito judicial 105
14.3 Classificações relevantes 106
14.4 A cessão de créditos e o mercado secundário 106
14.5 As modalidades de utilização 107
14.6 Riscos a considerar 109
14.7 Casos ilustrativos 109
14.8 Síntese do capítulo 110

15. As Emendas Constitucionais sobre precatórios e os seus efeitos práticos 111

15.1 Um regime em permanente reforma 111
15.2 A EC nº 62/2009 111
15.3 As EC nº 94/2016, nº 99/2017 e nº 109/2021 112
15.4 As EC nº 113/2021 e nº 114/2021 112
15.5 O julgamento das ADIs 7.047 e 7.064 113
15.6 A EC nº 136/2025 113
15.7 Quadro comparativo 115
15.8 A necessidade de regulamentação e de estabilidade 116

16. A jurisprudência e o reconhecimento do direito à compensação 117

16.1 Uma construção de décadas 117

16.2 As fases da evolução 117
16.3 Quadro-síntese de súmulas e precedentes 119
16.4 O papel das grandes teses na geração de créditos 121
16.5 Impactos sobre o planejamento tributário 121
16.6 Perspectivas 122

17. Desafios e oportunidades na gestão de créditos tributários 123
17.1 Os desafios 123
17.2 As oportunidades 123
17.3 Ferramentas de gestão 124
17.4 Aspectos contábeis e fiscais do crédito 124
17.5 Casos ilustrativos 125
17.6 Uma agenda para o gestor 125

18. A defesa do contribuinte: instrumentos administrativos e judiciais 127
18.1 Por que estudar a defesa no contexto da elisão 127
18.2 O processo administrativo fiscal federal 127
18.3 As ações judiciais do contribuinte 129
18.4 A defesa na execução fiscal 130
18.5 Instrumentos de regularidade e de negociação processual 131
18.6 A escolha estratégica da via de defesa 132
18.7 Síntese do capítulo 133

Perspectivas 134

19. O futuro do sistema tributário e o papel da elisão fiscal 135
19.1 A Reforma Tributária do consumo 135
19.2 As leis complementares da Reforma 136
19.3 O cronograma de transição 136
19.4 Créditos e saldos credores na transição 137
19.5 A reforma da tributação da renda 137
19.6 Tecnologia, dados e administração tributária 138
19.7 O papel da elisão fiscal no novo sistema 138
19.8 Educação fiscal e cidadania 139

19.9 Tendências globais 139

20. Considerações finais **140**

Glossário **142**

Notas bibliográficas **145**

Referências **146**

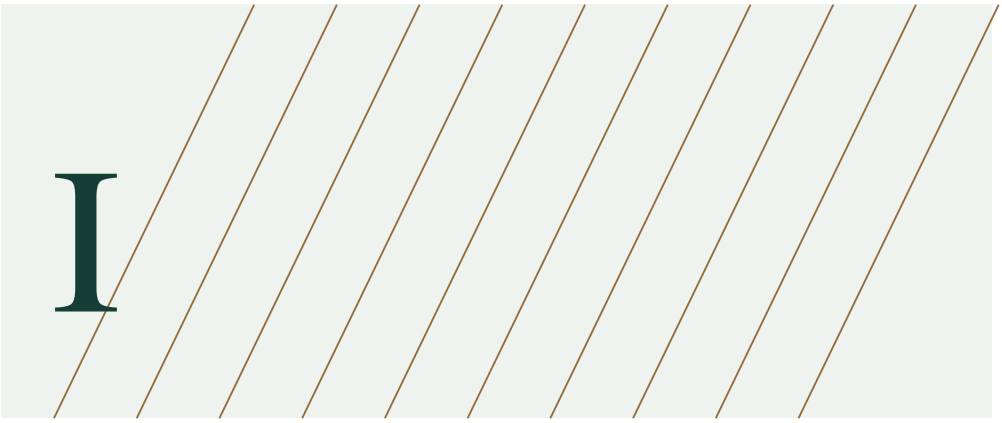
Lista de abreviaturas e siglas

Sigla	Significado
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting (erosão da base tributária e transferência de lucros)
CARF	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
CBS	Contribuição Social sobre Bens e Serviços
CC	Código Civil (Lei nº 10.406/2002)
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CPC	Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015)
CTN	Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966)
DCOMP	Declaração de Compensação
EC	Emenda Constitucional
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
IN RFB	Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil
IS	Imposto Seletivo
LC	Lei Complementar
LEF	Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/1980)

Sigla	Significado
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PER	Pedido Eletrônico de Restituição ou Ressarcimento
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RFB	Receita Federal do Brasil
RPV	Requisição de Pequeno Valor
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SV	Súmula Vinculante

PARTE I

Fundamentos do Sistema Tributário Nacional



CAPÍTULO 01

1. O Sistema Tributário Nacional: função, estrutura e relevância

1.1 O tributo no cotidiano do cidadão

Você já parou para pensar em como os tributos afetam o seu dia a dia? Embora muitos de nós os consideremos um mal necessário, poucos compreendem a profundidade da questão. O sistema tributário é muito mais do que um conjunto de regras e alíquotas: é um dos pilares da economia nacional e o principal meio de financiamento dos serviços que sustentam a vida em sociedade, como saúde, educação, segurança e infraestrutura.

Pense na água que chega à sua casa, na escola que seus filhos frequentam, no hospital que o atende quando precisa. Todos esses serviços dependem da arrecadação. Ao abrirmos o contracheque, deparamo-nos com a retenção do Imposto de Renda e da contribuição previdenciária. A conta de luz traz ICMS e contribuições. O produto na prateleira do supermercado e o combustível no posto carregam tributos embutidos no preço. É como se estivéssemos imersos em um mar de tributos, no qual cada onda representa um pedaço da nossa realidade econômica.

Compreender o sistema tributário, portanto, não é privilégio de especialistas. É uma condição para o exercício consciente da cidadania. A sociedade da informação exige cidadãos capazes de entender o que está por trás dos números e das políticas públicas, de questionar se todos contribuem de maneira justa e de reconhecer como os recursos arrecadados podem, e devem, ser empregados em favor do bem comum.

1.2 O conceito jurídico de tributo

O ponto de partida do estudo é o conceito legal de tributo, positivado no art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN):

> *Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.*

Cada elemento do conceito tem consequência prática. A prestação é pecuniária, isto é, satisfeita em dinheiro, ressalvadas as hipóteses legais de extinção por outros meios, como a dação em pagamento de bens imóveis (art. 156, XI, do CTN). É compulsória, porque nasce da lei, e não da vontade das partes. Não constitui sanção de ato ilícito, o que distingue o tributo da multa: o fato que o origina é lícito, como auferir renda, ser proprietário de um imóvel ou vender mercadorias. É instituída em lei, em respeito ao princípio da legalidade. E é cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, o que significa que a autoridade fiscal não tem discricionariedade para decidir se cobra ou não o tributo devido.

O art. 4º do CTN acrescenta que a natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes a denominação adotada pela lei e a destinação legal do produto da arrecadação. A doutrina e a jurisprudência posteriores à Constituição de 1988, contudo, reconhecem que, para as contribuições e os empréstimos compulsórios, a destinação constitucional do produto arrecadado integra o próprio regime jurídico da exação.[1]

1.3 As funções do tributo

Ao arrecadar, o Estado não apenas financia as suas atividades. Ele também redistribui renda e orienta comportamentos. Por isso a doutrina identifica três funções do tributo:

- Função fiscal: arrecadar recursos para os cofres públicos, como ocorre, preponderantemente, com o Imposto de Renda e com o ICMS.
- Função extrafiscal: induzir ou desestimular condutas, como nas alíquotas do Imposto de Importação ajustadas à política de comércio exterior, no IPTU progressivo no tempo para o imóvel urbano não edificado e no Imposto Seletivo instituído pela Reforma Tributária sobre bens prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

- Função parafiscal: financiar entidades ou atividades específicas, distintas da administração direta, como ocorre com as contribuições destinadas aos serviços sociais autônomos.

Essas funções convivem no mesmo tributo. O IPI, por exemplo, sempre arrecadou valores expressivos, mas a seletividade das suas alíquotas em função da essencialidade do produto revela um evidente componente extrafiscal.

1.4 O Estado Fiscal e o dever fundamental de pagar tributos

O Estado contemporâneo é, essencialmente, um Estado Fiscal: financia-se predominantemente por tributos, e não pela exploração direta de atividades econômicas. Daí a ideia, desenvolvida por José Casalta Nabais, de que o pagamento de tributos é um dever fundamental, correlato aos direitos fundamentais, porque sem arrecadação não há meios para assegurar esses mesmos direitos.[2]

Essa constatação não autoriza qualquer tributação. O mesmo texto constitucional que confere ao Estado o poder de tributar impõe limites rígidos ao seu exercício. A relação tributária é uma relação jurídica, e não uma relação de poder. O contribuinte deve aquilo que a lei, validamente editada, determina; nem mais, nem menos. É nesse espaço de licitude que se insere a elisão fiscal, objeto central deste livro.

1.5 A complexidade do sistema brasileiro

O sistema tributário brasileiro é reconhecidamente complexo. As razões são conhecidas: um federalismo de três níveis, que reúne a União, 26 Estados, o Distrito Federal e mais de 5.500 Municípios, cada qual com competência para instituir e administrar tributos próprios; uma legislação volumosa e em constante alteração; a multiplicidade de obrigações acessórias; e uma jurisprudência que, em temas relevantes, oscila ao longo do tempo.

Os indicadores confirmam a percepção. O relatório Doing Business 2020, do Banco Mundial, estimou em cerca de 1.501 horas por ano o tempo gasto por uma empresa média no Brasil para cumprir as suas obrigações tributárias, número muito superior ao de economias comparáveis. Estudos do Núcleo de Tributação do Insper estimaram o contencioso tributário brasileiro, nas esferas administrativa e judicial, em montante equivalente a cerca de três quartos do Produto Interno

Bruto. Por trás desses números há custos reais: profissionais dedicados exclusivamente à conformidade, provisões contábeis, garantias judiciais e, sobretudo, insegurança para decidir e investir.

Quem já recebeu uma notificação sobre um tributo que nem sabia existir conhece a sensação de desamparo que essa complexidade provoca. Cada formulário, cada documento exigido e cada mudança de interpretação parecem mais um obstáculo, e não uma solução. Pior: a complexidade tende a favorecer quem dispõe de assessoria especializada, o que suscita questionamentos legítimos sobre a justiça do sistema. Não por acaso, a Emenda Constitucional nº 132/2023 incluiu no art. 145 da Constituição o § 3º, segundo o qual o Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente.

1.6 Os princípios em perspectiva

Os princípios constitucionais da tributação, examinados em detalhe no Capítulo 5, são os pilares que sustentam toda a estrutura do sistema. O princípio da legalidade assegura que nenhum tributo seja criado ou aumentado sem lei. O princípio da isonomia exige tratamento igual a contribuintes em situação equivalente. O princípio da capacidade contributiva determina que, sempre que possível, os impostos sejam graduados segundo a capacidade econômica de cada um.

Caso ilustrativo: a profissional autônoma e o Imposto de Renda

Uma profissional autônoma, com renda variável e muitas despesas para manter o próprio trabalho, depara-se, ao final do ano, com um imposto a pagar que lhe parece desproporcional. “Como pode ser que, mesmo com tantas dificuldades, eu ainda seja tributada desse jeito?”, pergunta. A frustração é compreensível e revela uma tensão real entre a capacidade contributiva prevista na Constituição e a tributação efetiva. A resposta jurídica, contudo, começa pela análise técnica: o regime de apuração adotado, as deduções admitidas em lei, a escrituração do livro-caixa, a eventual conveniência de atuação por meio de pessoa jurídica e os limites legais de cada alternativa. Indignação e conhecimento não se excluem; o segundo é que transforma a primeira em escolhas lícitas e conscientes.

Esses princípios não devem ser apenas palavras na Constituição, mas valores encarnados na prática da administração tributária e do contribuinte. Ao falarmos

de legalidade, isonomia e capacidade contributiva, estamos lidando com realidades que afetam vidas, projetos e a própria dignidade das pessoas.

1.7 Síntese do capítulo

O sistema tributário é uma construção meticulosa, ainda que muitas vezes pareça um labirinto. Compreender o conceito de tributo, as suas funções e as razões da complexidade brasileira é o primeiro passo para que o contribuinte deixe de ser mero espectador e passe a decidir com consciência sobre as suas obrigações e os seus direitos. Afinal, compreender os tributos não é apenas uma questão de números; é, antes de tudo, uma questão de justiça, equidade e participação.

CAPÍTULO 02

2. A Constituição Federal de 1988 como fundamento da tributação

2.1 O contexto histórico

A Constituição Federal de 1988 representa o marco jurídico mais significativo da história recente do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988 pela Assembleia Nacional Constituinte, ela simboliza a superação do regime autoritário instaurado em 1964 e a consolidação de um novo pacto social, fundado sobre a democracia, a cidadania, a liberdade e a justiça social.

Conhecida como "Constituição Cidadã", expressão consagrada por Ulysses Guimarães, presidente da Constituinte, a Carta de 1988 não apenas organizou juridicamente os poderes do Estado, como também elevou os direitos fundamentais à condição de núcleo estruturante do ordenamento jurídico.

2.2 A estrutura da Constituição e o Título VI

A Constituição é composta por um Preâmbulo, nove Títulos e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Os Títulos tratam, sucessivamente, dos princípios fundamentais (Título I), dos direitos e garantias fundamentais (Título II), da organização do Estado (Título III), da organização dos Poderes (Título IV), da defesa do Estado e das instituições democráticas (Título

V), da tributação e do orçamento (Título VI), da ordem econômica e financeira (Título VII), da ordem social (Título VIII) e das disposições constitucionais gerais (Título IX).

A matéria tributária concentra-se no Título VI, Capítulo I, denominado "Do Sistema Tributário Nacional" (arts. 145 a 162), que se divide em seções dedicadas aos princípios gerais, às limitações do poder de tributar, aos impostos de cada ente federativo e à repartição das receitas tributárias. Há, contudo, normas tributárias

relevantes fora desse capítulo, como as contribuições para a seguridade social (art. 195), as imunidades das entidades beneficentes de assistência social (art. 195, § 7º) e o regime de pagamento das condenações judiciais da Fazenda Pública por meio de precatórios (art. 100), tema central da Parte IV deste livro.

O Brasil é um dos poucos países a disciplinar o sistema tributário com tamanho detalhamento no texto constitucional. A opção do constituinte tem uma consequência decisiva: grande parte das controvérsias tributárias é, em última análise, constitucional, e por isso o Supremo Tribunal Federal ocupa posição central na definição do Direito Tributário brasileiro.

2.3 Supremacia constitucional e hierarquia normativa

Inspirada na teoria de Hans Kelsen, a ordem jurídica pode ser representada como uma pirâmide normativa, em cujo vértice se encontra a Constituição, que serve de fundamento de validade para todas as demais normas do sistema.[3] Nenhuma lei, decreto, medida provisória ou ato normativo pode contrariar os preceitos constitucionais; se o fizer, será inconstitucional e poderá ser invalidado pelos mecanismos de controle de constitucionalidade.

O art. 59 da Constituição enumera as espécies normativas: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Em matéria tributária, a distinção entre lei complementar e lei ordinária é especialmente relevante. A Constituição reserva à lei complementar, entre outras matérias, as normas gerais de Direito Tributário (art. 146, III), a instituição de empréstimos compulsórios (art. 148), de impostos residuais (art. 154, I) e do Imposto sobre Grandes Fortunas (art. 153, VII), bem como a regulamentação do IBS e da CBS (arts. 156-A e 195, V).

O STF firmou o entendimento de que não há hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, mas distribuição de campos materiais de competência. Assim, a lei formalmente complementar que trata de matéria não reservada à lei complementar é materialmente ordinária e pode ser alterada por lei ordinária. Foi com esse fundamento que, no RE 377.457/PR, o Tribunal admitiu a revogação, pela Lei nº 9.430/1996, da isenção da Cofins concedida às sociedades civis de profissão regulamentada pela Lei Complementar nº 70/1991.

2.4 A rigidez constitucional e as cláusulas pétreas

A Constituição de 1988 é rígida: só pode ser alterada por emendas aprovadas em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 60, § 2º). Além disso, o art. 60, § 4º, veda a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

A rigidez tem reflexos diretos no Direito Tributário. No julgamento da ADI 939/DF, em 1993, o STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Emenda Constitucional nº 3/1993, que instituíra o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), por afastarem a anterioridade e a imunidade recíproca. O Tribunal reconheceu que as limitações constitucionais ao poder de tributar configuram garantias individuais do contribuinte e, por isso, estão protegidas como cláusulas pétreas. Trata-se de precedente fundamental: nem mesmo o poder constituinte derivado pode suprimir as garantias essenciais do contribuinte.

2.5 A dupla função da Constituição no sistema tributário

No ordenamento brasileiro, a Constituição exerce dupla função em matéria tributária. Ela é fonte de competência, porque delimita quem pode instituir tributos e quais espécies podem ser criadas por cada ente federativo (arts. 145 a 156-A e 195). E é fonte de limitação, porque impõe restrições ao exercício do poder de tributar, por meio dos princípios e das imunidades (arts. 150 a 152).

Quadro 1. A dupla função da Constituição de 1988 no sistema tributário

Função	Descrição	Fundamentos constitucionais	Exemplos
Atributiva	Confere competência tributária aos entes federativos.	Arts. 145 a 156-A e 195 da CF	União: IR, IPI, IOF, ITR, IS e CBS. Estados e DF: ICMS, IPVA, ITCMD e IBS (compartilhado). Municípios: IPTU, ISS, ITBI e IBS (compartilhado).
Limitadora	Impõe restrições ao exercício do poder de tributar, protegendo o contribuinte.	Arts. 150 a 152 da CF e princípios correlatos	Legalidade, anterioridade, irretroatividade, isonomia, vedação ao confisco, capacidade contributiva e imunidades.

A dualidade de funções configura a pedra angular de um sistema tributário equilibrado e alinhado com os valores do Estado Democrático de Direito. Ao delimitar a competência de cada ente, a Constituição estabelece as regras do jogo e evita o caos fiscal. Ao impor limites, protege o contribuinte e transforma o poder de tributar em um poder-dever, exercido com responsabilidade e respeito aos direitos fundamentais. A inobservância de qualquer dessas funções desvirtuaria a finalidade da tributação, que é financiar as atividades estatais em prol do bem comum, e não servir de instrumento de opressão.

2.6 O controle de constitucionalidade em matéria tributária

O contribuinte dispõe de duas vias para questionar a validade de uma norma tributária. No controle difuso, qualquer juiz pode afastar, no caso concreto, a aplicação de norma que repute inconstitucional, e a controvérsia pode chegar ao STF por meio de recurso extraordinário. Com a sistemática da repercussão geral, a decisão do STF em um único processo passa a orientar o julgamento de todos os casos idênticos. No controle concentrado, os legitimados do art. 103 da Constituição podem propor ação direta de inconstitucionalidade (ADI), ação declaratória de constitucionalidade (ADC) ou arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), com efeitos para todos.

Duas observações práticas são indispensáveis. Primeiro, o STF pode modular os efeitos das suas decisões, por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social (art. 27 da Lei nº 9.868/1999). Foi o que ocorreu no julgamento dos embargos de declaração no RE 574.706/PR (Tema 69), que excluiu o ICMS da base de cálculo do PIS e da Cofins com efeitos, em regra, a partir de 15 de março de 2017. Segundo, nos Temas 881 e 885 de repercussão geral, julgados em fevereiro de 2023, o STF decidiu que as suas decisões em controle concentrado ou em repercussão geral interrompem automaticamente os efeitos temporais das decisões transitadas em julgado nas relações jurídicas tributárias de trato sucessivo, respeitadas a irretroatividade e as anterioridades. A coisa julgada favorável ao contribuinte, portanto, não é mais um escudo perpétuo quando o STF decide em sentido contrário.

2.7 Síntese do capítulo

A Constituição de 1988 não é apenas um documento jurídico, mas o alicerce do pacto social que orienta a convivência e legitima o exercício do poder estatal. Em matéria tributária, ela opera como verdadeiro paradigma: distribui competências, limita o poder de tributar, protege essas limitações como cláusulas pétreas e confia ao STF a última palavra sobre a validade das normas. Todo planejamento tributário sério começa pela leitura constitucional do problema.

CAPÍTULO 03

3. O Código Tributário Nacional e as normas gerais de Direito Tributário

3.1 Origem e natureza jurídica

O Código Tributário Nacional foi editado pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, a partir de anteprojeto elaborado por Rubens Gomes de Sousa, e recebeu essa denominação por força do Ato Complementar nº 36/1967. Ele sistematizou, pela primeira vez, as normas gerais de Direito Tributário em um diploma único, dando concretude à reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 18/1965.

Embora aprovado como lei ordinária, o CTN foi recepcionado pela Constituição de 1967 e pela Constituição de 1988 com status de lei complementar, nos termos do art. 146 da Constituição e do art. 34, § 5º, do ADCT, no que se refere às normas gerais. Consequentemente, os seus dispositivos que veiculam normas gerais só podem ser alterados por lei complementar. Foi o que ocorreu, por exemplo, com a Lei Complementar nº 104/2001, que introduziu o parágrafo único do art. 116 e o art. 170-A, e com a Lei Complementar nº 118/2005, que alterou regras sobre prescrição e sobre a interpretação do art. 168.

O CTN é a espinha dorsal do Direito Tributário brasileiro. Ele assegura uniformidade conceitual para União, Estados, Distrito Federal e Municípios e fornece as balizas da atuação do Fisco e dos contribuintes. Para juristas, contadores e administradores, o seu domínio é indispensável tanto para a conformidade fiscal quanto para a defesa em processos administrativos e judiciais.

3.2 Estrutura do Código

O CTN divide-se em dois Livros. O Livro Primeiro (arts. 1º a 95) trata do Sistema Tributário Nacional: disposições gerais, competência tributária, limitações da competência, impostos em espécie, taxas e contribuição de melhoria. Parte desse Livro foi superada pela Constituição de 1988, que redesenhou as competências. O Livro Segundo (arts. 96 a 218) trata das normas gerais de Direito Tributário e permanece plenamente atual: legislação tributária, obrigação tributária, crédito tributário e administração tributária.

Em uma imagem didática, o CTN regula a matéria tributária sob dois enfoques. O material responde às perguntas sobre quem tributa, o que se tributa, como e com quais limites. O formal responde às perguntas sobre como constituir, suspender, extinguir, excluir, garantir e fiscalizar o crédito tributário.

3.3 Matérias reservadas à lei complementar

O art. 146, III, da Constituição atribui à lei complementar o papel de estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados na Constituição, dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes; obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários; adequado tratamento tributário ao ato cooperativo; e tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte.

A consequência prática dessa reserva é ilustrada pela Súmula Vinculante 8 do STF, segundo a qual são inconstitucionais o parágrafo único do art. 5º do Decreto-Lei nº 1.569/1977 e os arts. 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991, que tratam de prescrição e decadência de crédito tributário. Como esses temas são reservados à lei complementar, a lei ordinária que ampliou para dez anos os prazos das contribuições previdenciárias foi invalidada, prevalecendo os prazos quinquenais do CTN.

3.4 A obrigação tributária

O CTN distingue a obrigação principal, que tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária, e a obrigação acessória, que tem por objeto prestações positivas ou negativas no interesse da arrecadação ou da fiscalização, como emitir notas fiscais e entregar declarações (art. 113). A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária (art. 113, § 3º).

A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, definido como a situação prevista em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência (art. 114). O art.

116 dispõe sobre o momento em que se considera ocorrido o fato gerador, e o seu parágrafo único, incluído pela LC nº 104/2001, autoriza a autoridade administrativa a desconsiderar atos ou negócios jurídicos praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador, observados os procedimentos a serem estabelecidos em lei ordinária. Esse dispositivo, examinado no Capítulo 9, está no centro do debate sobre os limites da elisão fiscal.

O sujeito passivo pode ser o contribuinte, que tem relação pessoal e direta com o fato gerador, ou o responsável, que, sem revestir essa condição, tem a sua obrigação decorrente de disposição expressa de lei (art. 121). As hipóteses de responsabilidade de sucessores, de terceiros e por infrações estão nos arts. 128 a 138. Merece destaque o art. 135, III, que responsabiliza pessoalmente diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas pelos créditos resultantes de atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos. Segundo a Súmula 430 do STJ, o inadimplemento da obrigação tributária pela sociedade não gera, por si só, a responsabilidade solidária do sócio-gerente.

3.5 O crédito tributário e o lançamento

O crédito tributário decorre da obrigação principal e tem a mesma natureza desta (art. 139). Ele é constituído pelo lançamento, procedimento administrativo privativo da autoridade, tendente a verificar a ocorrência do fato gerador, determinar a matéria tributável, calcular o montante devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor a penalidade cabível (art. 142).

O CTN prevê três modalidades de lançamento. No lançamento de ofício (art. 149), a autoridade age por iniciativa própria, como no IPTU ou na lavratura de auto de infração. No lançamento por declaração (art. 147), o sujeito passivo presta informações e a autoridade efetua o lançamento. No lançamento por homologação (art. 150), hoje predominante, o próprio sujeito passivo apura e antecipa o pagamento, cabendo à autoridade homologá-lo expressa ou tacitamente. Para os tributos sujeitos a essa última modalidade, a Súmula 436 do STJ estabelece que a entrega de declaração pelo contribuinte, reconhecendo débito fiscal, constitui o crédito tributário, dispensada qualquer outra providência por parte do Fisco.

3.6 Suspensão, extinção e exclusão do crédito

O CTN organiza as situações que afetam a exigibilidade do crédito em três grupos, que convém visualizar em conjunto:

Quadro 2. Suspensão, extinção e exclusão do crédito tributário no CTN

Grupo	Efeito e hipóteses	CTN
Suspensão	Impede temporariamente a exigência do crédito. Moratória; depósito integral; defesa administrativa; medidas judiciais; parcelamento; e hipóteses dos incisos VII a X incluídas pela LC nº 236/2026.	Art. 151
Extinção	Encerra o crédito. As treze modalidades legais são detalhadas no Quadro 12, incluindo sentença arbitral e cumprimento de acordo de mediação, nos termos legais.	Art. 156
Exclusão	Isenção e anistia.	Art. 175

A extinção do crédito tributário é o tema da Parte IV deste livro. Desde já, convém registrar uma premissa que o contribuinte frequentemente ignora: o pagamento em dinheiro é apenas uma das treze modalidades de extinção previstas no art. 156 do CTN. A compensação, a transação e a dação em pagamento, entre outras, são caminhos legítimos que, bem utilizados, preservam o caixa e regularizam a situação fiscal.

3.7 Interpretação e integração da legislação tributária

Os arts. 107 a 112 do CTN disciplinam a interpretação e a integração da legislação tributária, e várias dessas regras são decisivas para o planejamento tributário. O art. 108 estabelece a ordem de integração na ausência de disposição expressa: analogia, princípios gerais de Direito Tributário, princípios gerais de Direito Público e equidade, ressalvando que o emprego da analogia não pode resultar na exigência de tributo não previsto em lei.

Os arts. 109 e 110 tratam da relação entre o Direito Tributário e o Direito Privado. A lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de Direito Privado utilizados pela Constituição para definir competências tributárias. O art. 111 determina a interpretação literal da legislação que disponha sobre suspensão ou exclusão do crédito, outorga de isenção e dispensa de obrigações acessórias. E o art. 112 consagra a interpretação mais favorável ao acusado, em caso de dúvida, na lei tributária que define infrações ou comina penalidades.

3.8 Administração tributária e certidões

O Livro Segundo do CTN encerra-se com as normas sobre administração tributária: fiscalização (arts. 194 a 200), dívida ativa (arts. 201 a 204) e certidões negativas (arts. 205 a 208). A certidão positiva com efeitos de negativa, prevista no art. 206, é expedida quando existirem créditos não vencidos, em curso de cobrança executiva com penhora efetivada ou com a exigibilidade suspensa. Na prática empresarial, a regularidade fiscal certificada é condição para contratar com o poder público, obter financiamentos e participar de programas de incentivo, o que confere especial relevância aos instrumentos de extinção e de suspensão do crédito.

3.9 Síntese do capítulo

O Código Tributário Nacional, com quase seis décadas de vigência, continua a ser o principal diploma infraconstitucional do Direito Tributário. Os seus conceitos de tributo, obrigação, crédito, lançamento, suspensão, extinção e exclusão estruturam o raciocínio de todos os operadores e são indispensáveis para compreender, com rigor, os instrumentos de redução lícita da carga tributária estudados nas próximas partes.

CAPÍTULO 04

4. As espécies tributárias e a repartição de competências

4.1 A classificação dos tributos

O sistema tributário brasileiro é amplo e diversificado. A correta qualificação de cada exação é fundamental, porque dela dependem o regime jurídico aplicável, os limites constitucionais, a competência para instituí-la e as possibilidades de planejamento.

O art. 145 da Constituição prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria. A Constituição, porém, contempla outras figuras: os empréstimos compulsórios (art. 148) e as contribuições especiais (arts. 149, 149-A e 195). Por isso prevalece, na doutrina e na jurisprudência do STF, a classificação pentapartida, que reconhece cinco espécies tributárias autônomas. Essa orientação foi sistematizada pelo Ministro Carlos Velloso no julgamento do RE 138.284/CE, em que se discutiu a constitucionalidade da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

4.2 Impostos

Conceito. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte (art. 16 do CTN). Ao pagar o IPTU, o contribuinte não remunera um serviço urbano que lhe tenha sido prestado; paga porque é proprietário de imóvel urbano.

Finalidade. Financiar as atividades gerais do Estado.

Qualificação. Tributo não vinculado a uma atuação estatal, com finalidade arrecadatória geral e, em regra, sem destinação específica da receita (art. 167, IV, da CF).

Quadro 3. Os impostos previstos na Constituição, após a EC nº 132/2023

Imposto	Ente competente	Incidência
Imposto de Importação (II)	União	Entrada de produtos estrangeiros no território nacional.
Imposto de Exportação (IE)	União	Saída de produtos nacionais ou nacionalizados.
Imposto de Renda (IR)	União	Renda e proventos de qualquer natureza.
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	União	Produtos industrializados. A partir de 2027, terá alíquotas reduzidas a zero, ressalvados os produtos que tenham industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus.
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	União	Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários.
Imposto Territorial Rural (ITR)	União	Propriedade territorial rural.
Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)	União	Previsto no art. 153, VII, mas jamais instituído.
Imposto Seletivo (IS)	União	Produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente (art. 153, VIII).

Imposto	Ente competente	Incidência
ICMS	Estados e DF	Circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Será extinto ao final da transição, em 2033.
IPVA	Estados e DF	Propriedade de veículos automotores, inclusive aquáticos e aéreos após a EC nº 132/2023, com as exceções constitucionais.
ITCMD	Estados e DF	Transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos, com progressividade obrigatória em razão do valor.
ISS	Municípios e DF	Serviços de qualquer natureza definidos em lei complementar. Será extinto ao final da transição, em 2033.
IPTU	Municípios e DF	Propriedade predial e territorial urbana.
ITBI	Municípios e DF	Transmissão inter vivos, a título oneroso, de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis.
IBS	Estados, DF e Municípios (competência compartilhada)	Operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, e com serviços (art. 156-A).

4.3 Taxas

Conceito. Taxa é o tributo cobrado em razão do exercício regular do poder de polícia ou da utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (art. 145, II, da CF; arts. 77 a 80 do CTN).

Finalidade. Custear a atuação estatal específica que lhe dá causa.

Exemplos. Taxa de coleta domiciliar de lixo, taxas de emissão de documentos e taxas de fiscalização sanitária, ambiental ou urbanística.

Qualificação. Tributo vinculado, porque a sua hipótese de incidência descreve uma atividade estatal referida ao contribuinte.

A jurisprudência do STF delimitou com precisão o campo das taxas. Segundo a Súmula Vinculante 19, a taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o art. 145, II, da Constituição. Segundo a Súmula Vinculante 29, é constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra. E, segundo a Súmula Vinculante 41, o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa, o que levou à criação da contribuição prevista no art. 149-A.

4.4 Contribuição de melhoria

Conceito. Tributo cobrado em razão da valorização imobiliária decorrente de obra pública (art. 145, III, da CF; arts. 81 e 82 do CTN).

Finalidade. Recuperar, total ou parcialmente, o custo de obras públicas que valorizem imóveis.

Limites. O CTN estabelece como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado. A cobrança pressupõe a publicação prévia de edital com o memorial descritivo, o orçamento, a delimitação da zona beneficiada e a determinação da parcela do custo a ser financiada pela contribuição, assegurado prazo para impugnação.

Exemplos. Pavimentação de vias e obras de saneamento que valorizem os imóveis lindeiros.

Qualificação. Tributo vinculado, cuja medida é a valorização econômica do imóvel.

4.5 Empréstimos compulsórios

Conceito. Tributo de competência exclusiva da União, instituído por lei complementar, para atender a despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, ou no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional (art. 148 da CF).

Características. A aplicação dos recursos é vinculada à despesa que fundamentou a instituição (art. 148, parágrafo único), e o valor deve ser restituído ao contribuinte nas condições fixadas na lei. Na hipótese de investimento urgente, aplica-se a anterioridade; nas de calamidade e guerra, não.

Exemplo histórico. O Decreto-Lei nº 2.288/1986 instituiu empréstimo compulsório sobre a aquisição de combustíveis e de veículos, objeto de intensa litigiosidade quanto à restituição.

Qualificação. Tributo excepcional, temporário e restituível.

4.6 Contribuições especiais

Conceito. Tributos qualificados pela finalidade constitucional a que se destinam e, em regra, pela destinação do produto arrecadado.

Quadro 4. Contribuições especiais na Constituição de 1988

Subespécie	Exemplos	Ente competente
Sociais, inclusive de seguridade social (arts. 149 e 195)	Contribuições previdenciárias sobre a folha, PIS/Pasep, Cofins, CSLL e, a partir da Reforma, a CBS.	União. Estados, DF e Municípios instituem contribuição previdenciária de seus servidores para o regime próprio (art. 149, § 1º).
De intervenção no domínio econômico (CIDE)	CIDE-Combustíveis (art. 177, § 4º) e CIDE-Royalties.	União
De interesse de categorias profissionais ou econômicas	Anuidades dos conselhos de fiscalização profissional; contribuição sindical, hoje facultativa.	União
Para custeio do serviço de iluminação pública (art. 149-A)	COSIP, inclusive para expansão e melhoria do serviço e de sistemas de monitoramento.	Municípios e DF

Três observações completam o quadro. Primeira: desde a Lei nº 13.467/2017, a contribuição sindical depende de autorização prévia e expressa do trabalhador, opção cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo STF na ADI 5.794; perdeu, assim, a compulsoriedade que caracterizava a sua natureza tributária. Segunda: a contribuição confederativa não tem natureza tributária e, nos termos da Súmula Vinculante 40, só é exigível dos filiados ao sindicato respectivo. Terceira: as anuidades dos conselhos profissionais têm natureza tributária, à exceção das contribuições devidas à Ordem dos Advogados do Brasil, cuja natureza singular foi reconhecida pelo STF.

Qualificação. Tributos finalísticos, cuja validade depende da compatibilidade entre a exação e a finalidade constitucional que a justifica.

4.7 A competência tributária e as suas características

A competência tributária é a aptidão, conferida pela Constituição, para instituir tributos por meio de lei. Ela não se confunde com a capacidade tributária ativa, que é a aptidão para arrecadar e fiscalizar e pode ser delegada a outra pessoa jurídica de direito público (art. 7º do CTN).

A competência é privativa, porque atribuída a um ente determinado; indelegável, porque não pode ser transferida; incaducável, porque o seu não exercício não a extingue; e inalterável por lei infraconstitucional. O seu exercício é, em princípio, facultativo, embora o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) considere requisito de responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente.

A União detém, ainda, a competência residual, para instituir, mediante lei complementar, impostos não previstos na Constituição, desde que não cumulativos e sem fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados (art. 154, I), e a competência extraordinária, para instituir impostos extraordinários na iminência ou no caso de guerra externa (art. 154, II).

4.8 A repartição federativa dos impostos

A organização tributária brasileira materializa o pacto federativo ao distribuir competências entre os entes. A Reforma Tributária do consumo alterou esse desenho ao criar o IBS, de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, e a CBS, de competência da União, que substituirão, ao final da transição, o ICMS, o ISS, o PIS e a Cofins.

Quadro 5. Repartição de competências para instituir impostos e tributos sobre o consumo

Ente	Tributos de sua competência
União (arts. 153 e 195, V)	II; IE; IR; IPI; IOF; ITR; IGF (não instituído); Imposto Seletivo; CBS; empréstimos compulsórios; contribuições especiais; impostos residuais e extraordinários.
Estados e Distrito Federal (art. 155)	ICMS (até 2032); IPVA; ITCMD; participação no IBS.
Municípios e Distrito Federal (art. 156)	ISS (até 2032); IPTU; ITBI; COSIP; participação no IBS.

Essa divisão impede a sobreposição de tributos e preserva a autonomia federativa, em respeito ao art. 1º da Constituição. A compreensão sistemática do modelo é uma ferramenta essencial para assegurar o respeito aos princípios constitucionais, garantir o planejamento tributário legítimo, prevenir conflitos de competência e promover justiça fiscal e eficiência na arrecadação.

4.9 Síntese do capítulo

O estudo das espécies tributárias e da repartição de competências não se resume à identificação de quem cobra o quê. Ele é instrumento de equilíbrio entre o poder de tributar e os direitos do contribuinte. Uma exação que não se amolda a nenhuma das espécies constitucionais, ou que é instituída por ente incompetente, é inválida, e o reconhecimento dessa invalidade é, com frequência, a origem dos créditos que o contribuinte poderá, adiante, utilizar para extinguir outras obrigações.

CAPÍTULO 05

5. Os princípios constitucionais tributários e as limitações ao poder de tributar

5.1 Natureza e função dos princípios

A Constituição impõe um conjunto de princípios que limitam o poder de tributar e garantem a equidade e a legalidade do sistema. O Estado não pode criar ou aumentar tributos de qualquer maneira; deve observar regras e princípios que funcionam como barreiras contra o abuso e asseguram que a cobrança seja justa, proporcional e fundada em lei.

A doutrina contemporânea, em especial a obra de Humberto Ávila, distingue princípios e regras.[4] Algumas das chamadas “limitações” funcionam, na verdade, como regras de aplicação estrita, como a anterioridade e a irretroatividade; outras operam como princípios, a serem ponderados, como a capacidade contributiva. Em comum, todas são garantias do contribuinte e, conforme decidido na ADI 939/DF, estão protegidas como cláusulas pétreas.

Quadro 6. Visão geral das principais limitações constitucionais

Princípio	Dispositivo	Síntese
Legalidade	Art. 150, I	O tributo só pode ser instituído ou majorado por lei.
Isonomia	Art. 150, II	Vedado tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente.
Irretroatividade	Art. 150, III, a	Vedada a cobrança sobre fatos geradores anteriores à lei.
Anterioridade anual	Art. 150, III, b	Vedada a cobrança no mesmo exercício da publicação da lei.
Anterioridade nonagesimal	Art. 150, III, c	Vedada a cobrança antes de noventa dias da publicação da lei.
Vedação ao confisco	Art. 150, IV	O tributo não pode ter efeito confiscatório.
Liberdade de tráfego	Art. 150, V	Vedadas limitações ao tráfego de pessoas ou bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais.
Capacidade contributiva	Art. 145, § 1º	Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.
Imunidades	Art. 150, VI, e outros	Hipóteses de não incidência constitucionalmente qualificada.

5.2 Princípio da legalidade tributária

> *Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça.*

A legalidade tributária impõe que a criação e a majoração de tributos ocorram exclusivamente por lei formal, elaborada pelo Poder Legislativo. O art. 97 do CTN detalha o conteúdo dessa reserva: somente a lei pode estabelecer a instituição e a extinção de tributos, a sua majoração ou redução, a definição do fato gerador, a fixação de alíquota e da base de cálculo, a cominação de penalidades e as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários. A doutrina clássica fala em tipicidade, para destacar que a lei deve descrever todos os elementos da obrigação, sem delegar à Administração a sua definição.

Exceções e mitigações. O Poder Executivo pode alterar, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, as alíquotas do II, do IE, do IPI e do IOF (art. 153, § 1º). O mesmo ocorre com a CIDE-Combustíveis (art. 177, § 4º, I, b) e, por deliberação dos Estados, com as alíquotas do ICMS monofásico sobre combustíveis (art. 155, § 4º, IV). A jurisprudência também admite certa flexibilização: no Tema 939 de repercussão geral, o STF reconheceu a constitucionalidade da redução e do restabelecimento, por decreto, das alíquotas do PIS e da Cofins incidentes sobre receitas financeiras, dentro dos limites fixados em lei.

Há, por outro lado, matérias que não se submetem à reserva legal. Segundo a Súmula Vinculante 50, a norma legal que altera o prazo de recolhimento de obrigação tributária não se sujeita ao princípio da anterioridade, e o STF admite que o prazo seja fixado por ato infralegal.

5.3 Princípio da isonomia tributária

> *Art. 150, II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.*

A isonomia não significa igualdade absoluta, mas tratamento igual para os iguais e desigual para os desiguais, na medida da sua desigualdade. A diferenciação só é legítima quando fundada em critério compatível com a Constituição e proporcional à finalidade buscada.

O exemplo mais evidente de desigualação legítima é o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, determinado pelos arts. 146, III, d, 170, IX, e 179 da Constituição e concretizado pelo Simples Nacional (LC nº 123/2006). A própria Constituição reconhece que empresas de menor porte não têm a mesma capacidade de suportar a carga e os custos de conformidade das grandes companhias.

5.4 Princípio da capacidade contributiva

> *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.*

O princípio norteia a justiça fiscal distributiva: quem tem mais deve contribuir com mais, e quem tem menos, com menos. A tributação progressiva, como a do Imposto de Renda e a do IPTU com base no valor do imóvel, é a sua concretização mais visível. A doutrina extrai do princípio, ainda, a proteção do mínimo existencial, que não deve ser alcançado pela tributação, e a vedação de exigências que esgotem a riqueza tributável.[5]

Embora o texto mencione os impostos, o STF admite que a capacidade contributiva irradie efeitos também para outras espécies. Na Súmula 665, o Tribunal reconheceu a constitucionalidade da Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos e Valores Mobiliários, cujo valor variava conforme o patrimônio líquido das empresas fiscalizadas.

5.5 Princípio da anterioridade

> *Art. 150, III - cobrar tributos: b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido*

publicada a lei que os instituiu ou aumentou; c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b.

A anterioridade assegura ao contribuinte tempo para planejar-se diante da nova exigência, evitando a surpresa fiscal. Desde a Emenda Constitucional nº 42/2003, a anterioridade anual e a nonagesimal aplicam-se cumulativamente, como regra. As contribuições para a seguridade social submetem-se apenas à anterioridade nonagesimal (art. 195, § 6º).

Quadro 7. Exceções às anterioridades (art. 150, § 1º, da CF)

Não se submetem à anterioridade anual	Não se submetem à anterioridade nonagesimal
Empréstimo compulsório para guerra ou calamidade; II; IE; IPI; IOF; impostos extraordinários de guerra; restabelecimento das alíquotas da CIDE-Combustíveis e do ICMS monofásico sobre combustíveis.	Empréstimo compulsório para guerra ou calamidade; II; IE; IR; IOF; impostos extraordinários de guerra; fixação da base de cálculo do IPVA e do IPTU.

O STF entende que a anterioridade protege o contribuinte também contra a majoração indireta de tributos. No Tema 1.383 de repercussão geral, fixou que a redução ou a supressão de benefícios fiscais que resulte em majoração indireta se submete às anterioridades anual e nonagesimal, observadas as exceções constitucionais próprias de cada tributo. Ao examinar as reduções do percentual de crédito do Reintegra, no Tema 1.108, julgado em 2025, o Tribunal exigiu apenas a anterioridade nonagesimal, por entender que o benefício repercute sobre o PIS e a Cofins, contribuições sociais sujeitas ao art. 195, § 6º, da Constituição.

5.6 Princípio da irretroatividade

A lei tributária não pode alcançar fatos geradores ocorridos antes do início da sua vigência (art. 150, III, a). O CTN admite a aplicação retroativa apenas da lei expressamente interpretativa, excluída a aplicação de penalidade, e da lei mais benéfica em matéria de infrações, quando o ato não tiver sido definitivamente julgado (art. 106). O lançamento rege-se pela lei vigente na data do fato gerador, ainda que posteriormente modificada ou revogada (art. 144).

5.7 Princípio da vedação ao confisco

Art. 150, IV - utilizar tributo com efeito de confisco.

O tributo não pode ser utilizado como instrumento punitivo, nem pode absorver parcela desproporcional do patrimônio ou da renda do contribuinte. O STF entende que a aferição do efeito confiscatório deve considerar a totalidade da carga tributária imposta pelo mesmo ente, e não cada tributo isoladamente, conforme assentado na medida cautelar da ADI 2.010/DF, que suspendeu a majoração da contribuição previdenciária dos servidores públicos federais.

A vedação aplica-se também às multas tributárias. Na ADI 551/RJ, o STF declarou inconstitucionais multas de 200% e de 500% previstas na Constituição do Estado do Rio de Janeiro. No Tema 214, admitiu multa moratória de 20%. E, no Tema 863, julgado em 2024, fixou a tese de que, até que seja editada lei complementar federal sobre a matéria, a multa tributária qualificada em razão de sonegação, fraude ou conluio limita-se a 100% do débito tributário, podendo chegar a 150% em caso de reincidência, nos termos do art. 44, § 1º-A, da Lei nº 9.430/1996, incluído pela Lei nº 14.689/2023.

5.8 Princípio da liberdade de tráfego

É vedado estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo poder público (art. 150, V). Na ADI 800/RS, o STF assentou que o pedágio tem natureza de preço público, e não de taxa.

5.9 As imunidades tributárias

Imunidades são normas constitucionais que retiram determinadas pessoas, bens ou situações do campo de competência tributária. Diferem das isenções, que são concedidas por lei do ente competente e podem ser revogadas. O art. 150, VI, veda a instituição de impostos sobre: o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros (imunidade recíproca); entidades religiosas e templos de qualquer culto, inclusive suas organizações assistenciais e beneficentes, na redação dada pela EC nº 132/2023; o patrimônio, a renda ou os serviços dos partidos políticos e suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores e das instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão; e fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil com obras de autores brasileiros.

Segundo a Súmula Vinculante 57, a imunidade dos livros alcança o livro eletrônico e os suportes exclusivamente utilizados para fixá-lo. A imunidade das entidades beneficentes de assistência social em relação às contribuições para a seguridade social (art. 195, § 7º) está regulamentada pela LC nº 187/2021.

Para o planejamento patrimonial, é relevante a imunidade do ITBI na incorporação de bens ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital (art. 156, § 2º, I). No Tema 796, o STF decidiu que essa imunidade não alcança o valor dos bens que exceder o limite do capital social a ser integralizado.

5.10 Segurança jurídica e proteção da confiança

A segurança jurídica é sobreprincípio do sistema e exige cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade do Direito.[6] Em matéria tributária, ela se manifesta em diversas regras. O art. 146 do CTN impede que a modificação dos critérios jurídicos adotados pela autoridade no lançamento seja aplicada a fatos geradores anteriores à sua introdução, em relação ao mesmo sujeito passivo. Os arts. 23 e 24 da LINDB, incluídos pela Lei nº 13.655/2018, exigem regime de transição quando a interpretação nova impuser novo dever e vedam a invalidação de situações plenamente constituídas com base em orientação geral da época.

Em 2026, a Lei Complementar nº 225, publicada em 9 de janeiro, instituiu o Código de Defesa do Contribuinte. O diploma enuncia direitos, como receber comunicações claras, acessar os autos dos processos administrativos, não apresentar documentos já entregues ao Fisco e obter decisão em prazo razoável, e

impõe à administração tributária os deveres de reduzir a litigiosidade, priorizar soluções cooperativas e respeitar a boa-fé. Ao mesmo tempo, disciplinou a figura do devedor contumaz, caracterizado pela inadimplência substancial, reiterada e injustificada, sujeitando-o a restrições severas.

- 5.11 A relevância dos princípios na defesa do contribuinte

Os princípios constitucionais não apenas limitam o arbítrio estatal: eles fortalecem o contribuinte na defesa de seus direitos. Na prática, eles:

- oferecem fundamentos para anular exigências fiscais ilegais ou desproporcionais, nas esferas administrativa e judicial;
- legitimam a elisão fiscal, desde que realizada com transparência, substância e fundamento legal;
- fundamentam mandados de segurança, ações declaratórias e anulatórias, pedidos de repetição de indébito e compensações tributárias;
- orientam o controle de legalidade dos atos normativos infralegais, como instruções normativas e portarias.

Os princípios atuam como barreira de contenção ao poder de tributar e são ferramentas essenciais para assegurar a previsibilidade da carga tributária e a confiança do contribuinte no sistema jurídico.

CAPÍTULO 06

6. Vinculação, destinação e repartição das receitas tributárias; a função extrafiscal dos impostos

6.1 A natureza não vinculada dos impostos

No Direito Tributário, os tributos se dividem em vinculados e não vinculados, conforme a relação entre o fato gerador e a atuação estatal. As taxas e as contribuições de melhoria são vinculadas, porque pressupõem atividade estatal referida ao contribuinte. Os impostos são não vinculados: o seu pagamento independe de qualquer contraprestação específica (art. 16 do CTN).

A essa classificação, que diz respeito ao fato gerador, soma-se outra, relativa ao destino da receita. A Constituição consagra o princípio da não afetação da receita de impostos, vedando a vinculação dessa receita a órgão, fundo ou despesa (art. 167, IV). O próprio dispositivo, porém, ressalva as exceções constitucionais, que são numerosas e examinadas a seguir.

6.2 A repartição constitucional das receitas (arts. 157 a 159)

A repartição de receitas é o mecanismo do federalismo fiscal pelo qual parte do produto da arrecadação de um ente é transferida a outro, para assegurar recursos mínimos aos entes subnacionais e reduzir desigualdades regionais.

Quadro 8. Principais hipóteses de repartição de receitas tributárias

Dispositivo	Transferência
Art. 157, I, e art. 158, I	Pertence aos Estados, ao DF e aos Municípios o produto do IR retido na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e fundações. No Tema 1.130, o STF reconheceu que a regra alcança os rendimentos pagos a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para fornecer bens ou prestar serviços.
Art. 158, II	Cinquenta por cento do ITR aos Municípios, ou a totalidade, se o Município optar por fiscalizá-lo e cobrá-lo.
Art. 158, III	Cinquenta por cento do IPVA aos Municípios em que licenciados os veículos.
Art. 158, IV, e parágrafo único	Vinte e cinco por cento do ICMS aos Municípios, com critérios de rateio redefinidos pela EC nº 108/2020, que reservou parcela mínima a indicadores de educação.
Art. 159, I	Cinquenta por cento do IR e do IPI, e, após a Reforma, também do Imposto Seletivo: 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados; 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios; 3% a programas de financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e mais 1% ao FPM em dezembro, 1% em julho e 1% em setembro, totalizando 25,5% ao FPM.
Art. 159, II	Dez por cento do IPI, proporcionalmente às exportações de produtos industrializados, aos Estados e ao DF.
Art. 159, III	Vinte e nove por cento da CIDE-Combustíveis aos Estados e ao DF, que repassam parte aos Municípios.

Esses repasses promovem o federalismo fiscal cooperativo e explicam por que a concessão de benefícios fiscais pela União, no IR e no IPI, repercute diretamente nas finanças de Estados e Municípios.

6.3 Vinculações a áreas essenciais

Além da repartição, a Constituição vincula receitas de impostos a áreas prioritárias. Na educação, o art. 212 determina que a União aplique, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. O art. 212-A, incluído pela EC nº 108/2020, tornou permanente o Fundeb.

O art. 212, § 5º, frequentemente mal compreendido, não trata de IR nem de IPI: ele prevê o salário-educação, contribuição social recolhida pelas empresas como fonte adicional de financiamento da educação básica pública.

Na saúde, o art. 198, § 2º, combinado com a LC nº 141/2012, impõe a aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde: os Estados devem aplicar 12% e os Municípios 15% da receita de impostos e transferências, enquanto a União observa percentual de sua receita corrente líquida fixado constitucionalmente.

Essa forma de vinculação não altera a natureza não vinculada do imposto em relação ao contribuinte, mas obriga o Estado a aplicar parte da receita em finalidades previamente determinadas pelo constituinte. Autores como Luciano Amaro e Roque Carrazza destacam que essa técnica busca compatibilizar a flexibilidade arrecadatória dos impostos com a necessidade de garantir recursos mínimos para áreas de interesse público. Some-se a isso a Desvinculação de Receitas da União, prevista no art. 76 do ADCT e sucessivamente prorrogada, que libera parcela das receitas de contribuições e taxas de suas vinculações originárias.

6.4 A função extrafiscal e a justiça fiscal

A Constituição permite o uso dos impostos como instrumentos de justiça fiscal e de intervenção econômica. Alguns exemplos:

- Imposto de Renda progressivo, em atenção à capacidade contributiva. A Lei nº 15.270/2025 ampliou, a partir de 2026, a redução do imposto para rendimentos mensais de até R$ 5.000,00, com redução decrescente até R$ 7.350,00, e instituiu a tributação mínima das altas rendas, aplicável a rendimentos anuais superiores a R$ 600.000,00, com alíquota que alcança 10% a partir de R$

1.200.000,00, além da retenção de 10% na fonte quando os lucros e dividendos pagos por uma mesma pessoa jurídica a uma mesma pessoa física excederem R$ 50.000,00 em um mesmo mês.

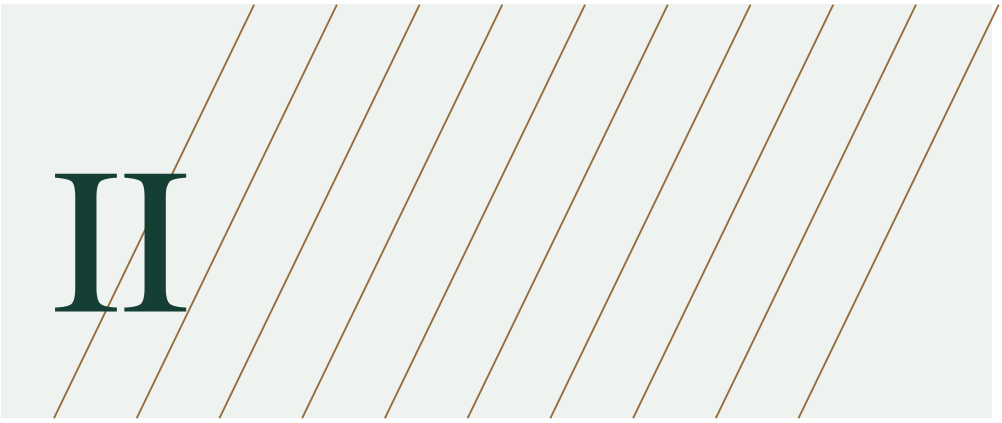
- IPI, IOF, II e IE com função extrafiscal, para estimular ou conter o consumo e regular o mercado, razão pela qual admitem alteração de alíquotas pelo Executivo.
- IPTU progressivo, em razão do valor do imóvel, da localização e do uso, desde a EC nº 29/2000 (art. 156, § 1º), e progressivo no tempo, como sanção ao descumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182, § 4º, II), disciplinado pelo art. 7º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Segundo a Súmula 668 do STF, é inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da EC nº 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.
- ITR progressivo, com alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas (art. 153, § 4º, I).
- ITCMD progressivo, admitido pelo STF no RE 562.045/RS (Tema 21) e tornado obrigatório pela EC nº 132/2023 (art. 155, § 1º, VI).
- Imposto Seletivo, voltado a desestimular o consumo de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.
- Devolução personalizada de tributos (cashback), prevista na EC nº 132/2023 e regulamentada pela LC nº 214/2025 para a CBS e o IBS, com o objetivo de reduzir desigualdades de renda.

6.5 Síntese do capítulo

Embora os impostos não tenham contraprestação direta ao contribuinte, a Constituição impõe regras sobre a destinação de suas receitas, seja para reparti-las entre os entes federativos, seja para assegurar a aplicação de recursos em saúde e educação. Ao mesmo tempo, autoriza o uso extrafiscal dos tributos para induzir comportamentos e reduzir desigualdades. Para os operadores do Direito, compreender essa disciplina é indispensável para analisar a legalidade de normas infraconstitucionais, avaliar o impacto federativo de benefícios fiscais e estruturar planejamentos tributários consistentes.

PARTE II

A Carga Tributária e os seus Reflexos



CAPÍTULO 07

7. A carga tributária brasileira e os seus impactos econômicos e sociais

7.1 Conceito e mensuração

Quando falamos de carga tributária, entramos em um universo repleto de números e gráficos. De maneira simples, a carga tributária bruta corresponde à razão entre o total de tributos arrecadados pelos três níveis de governo e o Produto Interno Bruto (PIB) do país em determinado período. A Receita Federal publica a estimativa oficial; o Tesouro Nacional divulga, com metodologia de estatísticas fiscais internacionais, a carga tributária bruta do governo geral.

Segundo o boletim do Tesouro Nacional publicado em abril de 2026, a carga tributária bruta do governo geral alcançou 32,40% do PIB em 2025, o maior patamar da série histórica, com aumento de 0,18 ponto percentual em relação ao ano anterior. O crescimento concentrou-se na esfera federal, impulsionado pelo IR retido na fonte, pelo IOF e pelas contribuições ao Regime Geral de Previdência Social, enquanto a participação dos Estados recuou em razão do ICMS.

O número, isolado, diz pouco. Ele ganha significado quando comparado. A carga brasileira situa-se em patamar próximo ao da média dos países da OCDE, em torno de 34% do PIB, e muito acima da média da América

Latina e do Caribe, em torno de 21% do PIB, segundo as séries de estatísticas de receitas publicadas pela OCDE. O problema brasileiro, portanto, não está apenas no tamanho da carga, mas na sua composição, na sua complexidade e na percepção de baixo retorno em serviços públicos.

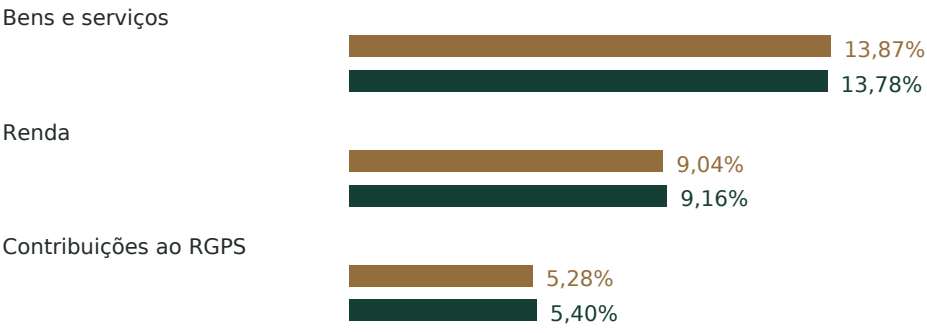
7.2 A composição da carga e a regressividade

A estrutura da tributação brasileira é fortemente concentrada no consumo. Segundo o mesmo boletim do Tesouro Nacional, em 2025 os tributos sobre bens e serviços representaram 13,78% do PIB, enquanto os tributos sobre renda, lucros e ganhos de capital somaram 9,16% do PIB e as contribuições ao Regime Geral de Previdência Social, 5,40% do PIB.

Quadro 9. Composição da carga tributária bruta do governo geral (% do PIB)

Base de incidência	2024	2025
Bens e serviços (consumo)	13,87%	13,78%
Renda, lucros e ganhos de capital	9,04%	9,16%
Contribuições ao RGPS	5,28%	5,40%
Carga total do governo geral	32,22%	32,40%

LEITURA VISUAL • COMPOSIÇÃO DA CARGA



2024 2025 • Participação no PIB; categorias selecionadas

Fonte: Tesouro Nacional, estimativa da carga tributária bruta do governo geral de 2025, divulgada em 10/04/2026. Total: 32,22% do PIB em 2024 e 32,40% em 2025.

Fonte: _Tesouro Nacional, Boletim de Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral 2025, divulgado em abril de 2026 (dados preliminares; o total de 2024 corresponde ao valor revisado implícito na variação divulgada)._

A concentração no consumo tem uma consequência social relevante: a regressividade. Os tributos embutidos nos preços pesam proporcionalmente mais sobre quem ganha menos, porque as famílias de baixa renda destinam a maior parte de seus rendimentos ao consumo. O trabalhador que compra o arroz, o feijão e o gás de cozinha paga, proporcionalmente à sua renda, mais tributo do que o contribuinte de alta renda que poupa e investe parcela significativa do que ganha. A Lei nº 12.741/2012, que determina a informação, nos documentos fiscais, do valor aproximado dos tributos incidentes sobre mercadorias e serviços, foi uma tentativa de tornar essa realidade visível ao consumidor.

A EC nº 132/2023 incorporou o tema ao texto constitucional: o novo § 4º do art. 145 determina que as alterações na legislação tributária busquem atenuar efeitos regressivos. A cesta básica nacional com alíquota zero de IBS e CBS e a devolução personalizada de tributos às famílias de baixa renda, ambas disciplinadas pela LC nº 214/2025, são instrumentos dessa diretriz.

7.3 O impacto sobre a competitividade das empresas

A carga tributária impacta diretamente a competitividade das empresas em um cenário que já é desafiador por natureza. É como correr uma maratona com um fardo nas costas. As pequenas e médias empresas, que são a espinha dorsal da economia, sentem esse peso de forma aguda, porque não têm a mesma estrutura de suporte das grandes corporações, e a desvantagem se amplia em tempos de crise.

Três fatores, além da alíquota nominal, explicam esse efeito:

- Cumulatividade e resíduo tributário. No sistema anterior à Reforma, tributos cumulativos, como o ISS e o PIS e a Cofins no regime cumulativo, e as restrições ao crédito no ICMS e no regime não cumulativo das contribuições fazem com que parte do tributo pago nas etapas anteriores se incorpore ao custo, inclusive nas exportações.
- Custo de conformidade. As cerca de 1.501 horas anuais estimadas pelo Banco Mundial para o cumprimento das obrigações tributárias representam profissionais, sistemas e consultorias que não agregam valor ao produto.

- Litigiosidade. O volume do contencioso tributário, estimado pelo Insper em cerca de três quartos do PIB, exige provisões, garantias e recursos que poderiam ser destinados à produção.

Caso ilustrativo: a fábrica de móveis planejados

Carlos é proprietário de uma pequena fábrica de móveis planejados no interior. Sempre se dedicou ao negócio, oferecendo qualidade e atendimento personalizado. Ao analisar os tributos que precisa pagar e comparar a sua situação com a de pequenos fabricantes de outros países, sente-se frustrado: por que ele, que luta tanto, carrega um fardo tão alto? A análise técnica revela que parte do problema não está na alíquota, mas na estrutura: créditos de ICMS sobre insumos que não aproveitou, enquadramento em regime de apuração inadequado ao seu porte e à sua margem, e desconhecimento de benefícios setoriais e regionais disponíveis. Nem toda carga excessiva é inevitável; uma parcela dela decorre da falta de informação e de planejamento.

E o que dizer das decisões difíceis que precisam ser tomadas? Com a carga elevada, muitos empresários são forçados a cortes drásticos, inclusive de pessoal. Cada demissão não é apenas a perda de um emprego, mas a fragilização de uma rede que sustenta famílias. O empreendedor que poderia oferecer uma solução inovadora acaba esgotando energia para manter a estrutura funcionando.

7.4 Investimento estrangeiro e segurança jurídica

A complexidade tributária influencia diretamente a atratividade do país para investimentos. Para o investidor estrangeiro, a multiplicidade de tributos, a instabilidade normativa e a imprevisibilidade da interpretação administrativa são riscos a serem precificados. “Lá, eu sei o que vou pagar e como; aqui, tudo parece um emaranhado difícil de desatar”, é a percepção frequentemente relatada por quem compara o Brasil a outras jurisdições.

Há, contudo, movimentos de convergência. A Lei nº 14.596/2023 aproximou as regras brasileiras de preços de transferência do padrão internacional do princípio arm's length adotado pela OCDE. A rede de acordos para evitar a dupla tributação foi ampliada. E a Reforma Tributária do consumo, ao adotar um IVA dual nos moldes internacionais, tende a reduzir a distância entre o sistema brasileiro e os modelos que os investidores conhecem.

7.5 Carga tributária e inovação

Como esperar inovação de empresas que precisam navegar em um mar de obrigações fiscais? Muitas, em vez de investir em pesquisa e desenvolvimento, limitam-se a manter as operações em nível mínimo. O ordenamento oferece instrumentos para romper esse ciclo, como os incentivos da Lei nº 11.196/2005, conhecida como Lei do Bem, que permitem a exclusão adicional de dispêndios com pesquisa e desenvolvimento tecnológico na apuração do IRPJ e da CSLL. A subutilização desses incentivos, por desconhecimento ou por receio de questionamentos, é um dos exemplos mais claros de oportunidade lícita de redução da carga que se perde por falta de planejamento.

7.6 Desigualdade, justiça fiscal e o fenômeno da feminização da pobreza

A carga tributária elevada não é apenas um número em gráficos; ela recai desigualmente sobre os cidadãos. Estudos sobre o fenômeno da feminização da pobreza mostram que mulheres, em especial as chefes de família de baixa renda, são proporcionalmente mais atingidas pela tributação sobre o consumo, porque destinam a maior parte da renda a bens essenciais para o sustento do lar. Uma estrutura que tributa pesadamente o consumo e relativamente pouco a renda e o patrimônio perpetua ciclos de desigualdade.

Caso ilustrativo: o empreendedor e a educação dos filhos

Em uma conversa entre amigos, um empreendedor e pai de família desabafa: “Se eu tivesse menos tributos para pagar, talvez pudesse investir mais na educação dos meus filhos”. A fala ressoa em muitos lares brasileiros, onde cada real destinado aos tributos é um real a menos para saúde, educação e bem-estar. A resposta não está na sonegação, que agrava a desigualdade e expõe o contribuinte a riscos graves, mas em duas frentes legítimas: o planejamento tributário lícito, no plano individual, e a participação cidadã no debate sobre uma tributação mais justa, no plano coletivo.

Restaurar a confiança dos cidadãos no sistema tributário é parte necessária da transformação não apenas da economia, mas do tecido social do país. O ato de pagar tributos deve ser compreendido como contribuição para um bem maior, e

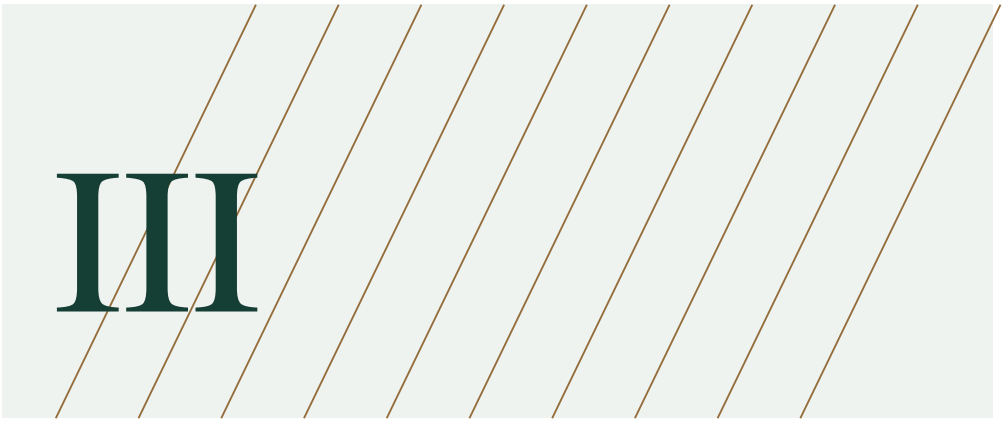
essa compreensão depende de transparência na aplicação dos recursos e de equidade na distribuição do ônus.

7.7 Síntese do capítulo

A carga tributária brasileira, de 32,40% do PIB em 2025, é elevada para o padrão latino-americano e próxima à média da OCDE, mas o seu principal problema está na concentração no consumo, na complexidade e no custo de conformidade. Esses fatores comprometem a competitividade, o investimento e a inovação, e acentuam desigualdades. É nesse contexto que ganha relevância o estudo da elisão fiscal: não como privilégio de poucos, mas como direito de todo contribuinte de organizar licitamente os seus negócios para suportar apenas a carga que a lei efetivamente lhe impõe. Afinal, a verdadeira riqueza de um país não está apenas no seu PIB, mas na sua capacidade de proporcionar oportunidades a todos os seus cidadãos.

PARTE III

Planejamento Tributário e Elisão Fiscal



CAPÍTULO 08

8. Elisão fiscal: conceito, fundamentos e implicações jurídicas

8.1 Conceito

Quando falamos de elisão fiscal, é como se entrássemos em um jogo cujas regras são conhecidas e podem ser utilizadas a nosso favor. Se o contribuinte fosse um jogador de futebol, a elisão seria driblar os defensores usando as regras do jogo; a evasão seria derrubar o adversário e esperar que o árbitro não visse.

Juridicamente, elisão fiscal é a conduta lícita do contribuinte que, por meio de atos e negócios jurídicos verdadeiros, praticados antes da ocorrência do fato gerador, evita, reduz ou posterga a incidência tributária. Planejamento tributário é o processo de análise que conduz a essas escolhas; a elisão é o seu resultado. O fundamento é simples: se a lei permite mais de um caminho para alcançar um objetivo econômico legítimo, o contribuinte não está obrigado a escolher aquele que gera a maior carga tributária.

Em nossas conversas cotidianas, sempre aparece alguém dizendo: “Eu não quero pagar mais imposto do que preciso!”. A frase é quase um mantra entre empresários, profissionais liberais e famílias. A elisão fiscal é a resposta jurídica legítima a esse desejo. Ela não é um favor do Estado, nem uma esperteza tolerada; é expressão da liberdade e da legalidade, desde que exercida dentro dos limites que o próprio ordenamento estabelece.

8.2 Elisão, evasão e elusão

A doutrina brasileira, a partir da obra clássica de Antônio Roberto Sampaio Dória, consolidou critérios para distinguir a elisão da evasão.[7] O primeiro é o critério cronológico: a elisão ocorre antes do fato gerador, impedindo ou modificando o seu surgimento; a evasão ocorre depois, ocultando ou falseando o fato já ocorrido. O segundo é o critério da licitude dos meios: a elisão utiliza meios lícitos; a evasão, meios ilícitos, como a falsificação de documentos, a omissão de receitas e a utilização de notas fiscais inidôneas.

Entre os dois extremos, a doutrina identifica uma zona intermediária, denominada elusão ou elisão abusiva por autores como Heleno Taveira Tôrres e Ricardo Lobo Torres.[8] Nela, o contribuinte utiliza formas jurídicas aparentemente lícitas, mas desprovidas de causa ou de substância, com o propósito exclusivo de afastar a incidência. É nessa zona que se concentram as controvérsias com o Fisco.

Quadro 10. Elisão, elusão e evasão fiscal

Critério	Elisão	Elusão (elisão abusiva)	Evasão
Momento	Antes do fato gerador.	Antes do fato gerador, com estruturas artificiais.	Em regra, após o fato gerador.
Meios	Lícitos e verdadeiros.	Formalmente lícitos, mas sem causa ou substância.	Ilícitos: fraude, simulação, falsidade, omissão.
Substância	Atos reais, coerentes com a finalidade econômica.	Atos artificiosos ou sem propósito além da economia tributária.	Atos inexistentes ou falseados.
Reação do Fisco	Respeito à opção do contribuinte.	Requalificação dos atos, com lançamento do tributo, multa e juros.	Lançamento com multa qualificada e representação fiscal para fins penais.
Consequência penal	Nenhuma.	Em regra, nenhuma, salvo se houver fraude ou simulação.	Possível crime contra a ordem tributária (Lei nº 8.137/1990).

Muitas pessoas confundem esses conceitos. A diferença reside na maneira como o contribuinte se posiciona diante da legislação: a evasão envolve desonestidade e descumprimento das normas; a elisão é a busca de eficiência dentro da legalidade. Por mais que possamos buscar alternativas para pagar menos, não podemos cruzar a linha que separa o lícito do ilícito.

8.3 Elisão induzida e elisão por escolha

Há duas grandes modalidades de elisão. Na elisão induzida pela própria lei, o legislador oferece alternativas com carga reduzida para estimular comportamentos: incentivos regionais, regimes simplificados, isenções setoriais e benefícios à inovação. Quem se vale delas faz exatamente o que o legislador quis que fizesse. Na elisão por escolha, o contribuinte opta, entre formas jurídicas igualmente admitidas, pela menos onerosa, como a escolha entre adquirir um bem ou arrendá-lo, entre distribuir dividendos ou pagar juros sobre o capital próprio, ou entre realizar uma atividade diretamente ou por meio de sociedade.

Caso ilustrativo: o incentivo regional

Uma pequena indústria, ao revisar seus custos, descobre que o projeto de expansão que pretende implantar em município da área de atuação da Sudene pode ser beneficiado pela redução de 75% do IRPJ incidente sobre o lucro da exploração, prevista na legislação de incentivos regionais. Em vez de simplesmente pagar o que lhe é cobrado, a empresa realiza uma análise meticulosa, obtém o laudo constitutivo do benefício e passa a reinvestir no próprio negócio e na comunidade os recursos economizados. Isso é elisão induzida: a lei oferece o caminho, e o contribuinte o percorre.

8.4 Fundamentos constitucionais

A legitimidade da elisão apoia-se em diversos fundamentos constitucionais. O primeiro é a legalidade, em sua dimensão geral (art. 5º, II: ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei) e tributária (art. 150, I). Se o tributo só nasce da lei, a sua não incidência, quando o fato descrito na lei não ocorre, é consequência natural do sistema. Alberto Xavier sustentou, com base na tipicidade fechada, que o Fisco não pode tributar fatos não descritos na hipótese legal, ainda que economicamente equivalentes.[9]

O segundo fundamento é a livre iniciativa (arts. 1º, IV, e 170), que assegura ao particular a liberdade de organizar a sua atividade econômica. O terceiro é a autonomia privada, que permite celebrar os negócios jurídicos admitidos pelo ordenamento. O quarto é a segurança jurídica, que exige que o contribuinte possa conhecer antecipadamente as consequências tributárias de seus atos.

Esses fundamentos não são absolutos. Marco Aurélio Greco sustenta que a liberdade de planejar deve ser conciliada com a capacidade contributiva, com a isonomia e com a solidariedade, de modo que estruturas desprovidas de causa real, ou que configurem abuso de direito ou fraude à lei, não são oponíveis ao Fisco.[10] O debate entre essas correntes, examinado no Capítulo 9, define o espaço em que o planejamento tributário é seguro.

8.5 Boa-fé, transparência e segurança jurídica

A boa-fé está intimamente ligada à elisão legítima. Quantas vezes nos deixamos levar por dicas de conhecidos que “entenderam bem” o que é planejamento, mas que, na verdade, confundem tudo com evasão? Agir de boa-fé significa buscar informação e orientação qualificadas, documentar as razões das escolhas e não ocultar do Fisco a realidade dos fatos.

A transparência é outra alavanca poderosa. Quanto mais claro o entendimento sobre como agir, mais fácil é navegar pelos labirintos tributários. O ordenamento oferece um instrumento valioso para isso: a consulta fiscal. Na esfera federal, os arts. 48 a 50 da Lei nº 9.430/1996 e os arts. 46 a 53 do Decreto nº 70.235/1972 permitem ao contribuinte formular consulta sobre a interpretação da legislação aplicável a fato determinado. A solução de consulta vincula a administração e protege o consulente de penalidades enquanto a consulta estiver pendente, desde que formulada antes do procedimento fiscal. Quem tem dúvida razoável sobre a licitude de uma estrutura deve considerar seriamente esse caminho.

Caso ilustrativo: a padaria e a segurança jurídica

Um empreendedor decide abrir uma padaria. Quer que tudo ocorra em conformidade com a lei, mas, diante de informações desencontradas, sente um frio na barriga. Em vez de seguir a primeira sugestão que ouviu, contrata assessoria contábil e jurídica, compara os regimes de apuração, identifica os produtos sujeitos à substituição tributária e à tributação monofásica, organiza a escrituração e, diante de uma dúvida sobre a classificação de um produto, formula consulta à administração. O resultado é uma operação mais eficiente e, sobretudo, segura. A boa-fé, aqui, não é apenas virtude: é método.

8.6 Os limites da elisão

A elisão encontra limites claros no ordenamento. Eles decorrem, em grande parte, de institutos do Direito Privado:

- Simulação (art. 167 do Código Civil): o negócio jurídico simulado é nulo, mas subsiste o que se dissimulou, se válido for na substância e na forma. Há simulação quando o negócio aparenta conferir ou transmitir direitos a pessoas diversas daquelas às quais realmente se conferem, contém declaração não verdadeira ou é instrumentado com data falsa.
- Fraude à lei (art. 166, VI, do Código Civil): é nulo o negócio jurídico que tiver por objetivo fraudar lei imperativa.
- Abuso de direito (art. 187 do Código Civil): comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

No Direito Tributário, o art. 149, VII, do CTN autoriza o lançamento de ofício quando comprovado que o sujeito passivo agiu com dolo, fraude ou simulação, e o art. 150, § 4º, afasta, nessas hipóteses, a regra de decadência mais favorável ao contribuinte. A Lei nº 4.502/1964 define sonegação (art. 71), fraude (art. 72) e conluio (art. 73), conceitos utilizados para a qualificação da multa.

As consequências da ultrapassagem desses limites são severas. Além do tributo e dos juros, aplica-se a multa de ofício de 75% (art. 44, I, da Lei nº 9.430/1996), que pode ser qualificada para 100%, ou 150% em caso de reincidência, nas hipóteses de sonegação, fraude ou conluio, conforme a redação dada pela Lei nº 14.689/2023 e o limite fixado pelo STF no Tema 863. Havendo indícios de crime,

a autoridade formula representação fiscal para fins penais (art. 83 da Lei nº 9.430/1996). Os crimes contra a ordem tributária estão definidos nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137/1990, e, segundo a Súmula Vinculante 24, não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, I a IV, daquela lei, antes do lançamento definitivo do tributo.

Caso ilustrativo: a ambição desmedida

Um empresário, motivado pelo desejo de reduzir drasticamente a carga tributária, adota uma estrutura sugerida informalmente: transfere o faturamento para sociedades recém-constituídas em nome de parentes, sem empregados, sem estrutura e sem atividade real, todas optantes por regime simplificado. Acredita estar sendo inteligente. A fiscalização, porém, demonstra que as sociedades eram meros instrumentos de fracionamento artificial da receita, desconsidera a estrutura, lança o tributo com multa qualificada e representa ao Ministério Público. O que parecia economia transforma-se em passivo, processo e risco pessoal. A lição é clara: não se trata de encontrar um atalho, mas de compreender a melhor forma de agir dentro do que é permitido.

8.7 Ética, responsabilidade e reputação

A elisão fiscal não deve ser uma estratégia fria e calculista dissociada de valores. Ela deve estar envolta em ética e integridade. O contribuinte que planeja com responsabilidade não apenas evita problemas jurídicos, mas constrói reputação sólida perante clientes, financiadores, investidores e a própria administração tributária. Em um ambiente de crescente atenção a critérios de governança, a política tributária da empresa passou a integrar a sua imagem pública.

O que significa, afinal, ser um contribuinte consciente? É estar atento às obrigações, conhecer os direitos e agir com ética. Ao optar por elidir tributos de forma legítima, o contribuinte não prejudica o sistema; ao contrário, contribui para que ele funcione segundo as regras que a sociedade, por meio de seus representantes, estabeleceu.

CAPÍTULO 09

9. A evolução da elisão fiscal: do tax avoidance à norma antielisiva brasileira

9.1 A matriz anglo-saxã

A tributação é um dos pilares do Estado moderno. À medida que os sistemas tributários se tornaram mais complexos, surgiram formas engenhosas de os contribuintes organizarem seus negócios para minimizar licitamente o impacto da carga. Como não pagar a totalidade dos tributos sem cometer ilícito algum? O embrião conceitual da resposta remonta ao direito anglosaxão, onde se cunhou a distinção entre tax avoidance, a evitação lícita do tributo, e tax evasion, a sonegação ilícita.

O marco britânico é o caso IRC v. Duke of Westminster, decidido pela Câmara dos Lordes em 1935 e publicado em 1936, no qual Lord Tomlin afirmou que todo homem tem o direito, se puder, de ordenar os seus negócios de modo que o tributo incidente segundo as leis aplicáveis seja menor do que seria de outro modo. A afirmação tornou-se o princípio fundador da liberdade de planejamento.

Nos Estados Unidos, o caso Gregory v. Helvering, decidido pela Suprema Corte em 1935, seguiu caminho complementar. O juiz Learned Hand, no tribunal de apelação, reconheceu que qualquer pessoa pode organizar seus negócios para que os seus tributos sejam os menores possíveis, não estando obrigada a escolher o caminho que mais beneficie o Tesouro. Mas a Corte negou efeitos à reorganização societária examinada, porque ela não tinha qualquer propósito negocial além da economia tributária. Nasceu ali a doutrina do business purpose, que, ao lado da doutrina da substância econômica, foi codificada no § 7701(o) do Internal Revenue Code em 2010.

No Reino Unido, a jurisprudência evoluiu com os casos W. T. Ramsay Ltd v. IRC, de 1981, e Furniss v. Dawson, de 1984, que admitiram a análise de

operações em etapas pré-ordenadas como um todo, desconsiderando etapas inseridas sem propósito comercial. Em 2013, o Finance Act introduziu uma norma geral antiabuso (GAAR), aplicável a arranjos que não possam razoavelmente ser considerados um curso de ação razoável.

9.2 A matriz europeia continental

Nos sistemas de tradição romano-germânica, o combate ao planejamento abusivo desenvolveu-se a partir de categorias do Direito Civil. Na Alemanha, o § 42 do Código Tributário (Abgabenordnung) trata do abuso das possibilidades de configuração jurídica. Na França, o procedimento de abuso de direito fiscal permite desconsiderar atos fictícios ou inspirados exclusivamente pelo objetivo de eludir tributos. Na Espanha, a Lei Geral Tributária de 2003 disciplina o conflito na aplicação da norma tributária. Na União Europeia, a Diretiva (UE) 2016/1164, conhecida como ATAD, obrigou os Estados-membros a adotar uma norma geral antiabuso para arranjos não genuínos, cujo propósito principal seja obter vantagem fiscal contrária ao objeto ou à finalidade da legislação.

9.3 O projeto BEPS e a tributação mínima global

Em tempos de globalização e economia digital, as estruturas de planejamento tornaram-se sofisticadas e transnacionais. A resposta coordenada veio com o projeto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) da OCDE e do G20, iniciado em 2013. A expressão designa estratégias de planejamento tributário agressivo usadas por empresas multinacionais para reduzir artificialmente a base tributável nos países onde geram seus lucros e transferi-los para jurisdições de baixa ou nenhuma tributação. Em outras palavras, a empresa esvazia a base tributável em um país de tributação elevada e desloca os lucros para outro, onde pagará menos.

Os relatórios finais, publicados em 2015, reuniram quinze ações, entre as quais se destacam a Ação 6, que introduziu nos tratados o teste do propósito principal (principal purpose test), e a Ação 12, que recomendou regras de divulgação obrigatória de planejamentos agressivos.[11] O desdobramento mais recente é o Pilar Dois, que estabelece tributação mínima global efetiva de 15% para grupos multinacionais de grande porte. O Brasil aderiu a esse modelo com a instituição de adicional da CSLL pela Lei nº 15.079/2024.

9.4 A trajetória brasileira

A partir da segunda metade do século XX, a discussão sobre a elisão foi incorporada aos sistemas de tradição romano-germânica, incluindo o Brasil, com reflexos na doutrina, na legislação e na jurisprudência. A trajetória brasileira pode ser descrita em três momentos.

No primeiro, predominou a concepção de que a legalidade estrita e a tipicidade fechada asseguravam ampla liberdade de planejamento, limitada apenas pela simulação. Essa visão, associada a autores como Sampaio Dória, Alberto Xavier e Geraldo Ataliba, privilegiava a forma jurídica escolhida pelo contribuinte, desde que verdadeira.

No segundo momento, ganhou força a corrente que exige substância e propósito negocial. Marco Aurélio Greco, em especial, sustentou que figuras como o abuso de direito, a fraude à lei e a ausência de propósito negocial podem tornar inoponível ao Fisco a estrutura adotada, à luz da capacidade contributiva e da solidariedade.

No plano legislativo, a Lei Complementar nº 104/2001 incluiu o parágrafo único no art. 116 do CTN:

A autoridade administrativa poderá desconsiderar atos ou negócios jurídicos praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador do tributo ou a natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária, observados os procedimentos a serem estabelecidos em lei ordinária.

A tentativa de regulamentar o dispositivo veio com os arts. 13 a 19 da Medida Provisória nº 66/2002, que previam a desconsideração de atos praticados com falta de propósito negocial ou abuso de forma. Esses artigos foram rejeitados pelo Congresso Nacional na conversão da medida provisória na Lei nº 10.637/2002. Até hoje, não foi editada a lei ordinária de procedimentos exigida pelo dispositivo. Em 2015, a Medida Provisória nº 685 tentou instituir a declaração obrigatória de planejamentos tributários, mas também essa parte foi suprimida na conversão em lei.

9.5 A ADI 2.446 e o alcance do art. 116, parágrafo único, do CTN

A constitucionalidade do parágrafo único do art. 116 do CTN foi questionada na ADI 2.446/DF, sob o argumento de que introduziria a interpretação econômica e violaria a legalidade e a tipicidade. Em abril de 2022, o STF, sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia, julgou a ação improcedente e declarou a constitucionalidade do dispositivo.

A ratio decidendi é decisiva para o planejamento tributário. O Tribunal entendeu que a norma não autoriza a tributação por analogia, nem a interpretação econômica do fato gerador, nem a desconsideração de planejamentos lícitos. Trata-se, segundo o voto condutor, de norma de combate à evasão, voltada aos atos de dissimulação, que já seriam ilícitos à luz do ordenamento. A elisão, entendida como a economia de tributos por meios lícitos, permanece protegida. Ao mesmo tempo, o dispositivo continua a depender da lei ordinária de procedimentos para ter plena eficácia.

Em síntese: o STF afastou a leitura de que o Brasil teria uma norma geral antielisiva que autorizasse o Fisco a requalificar qualquer estrutura com base exclusivamente na falta de propósito negocial, mas confirmou a legitimidade do combate à dissimulação.

9.6 A jurisprudência administrativa do CARF

Na ausência da lei ordinária de procedimentos, os limites do planejamento tributário têm sido definidos, na prática, pela jurisprudência do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). Os seus julgados examinaram, entre outros temas, a amortização de ágio gerado em operações entre empresas do mesmo grupo, a segregação artificial de atividades em diversas pessoas jurídicas, operações societárias em sequência realizadas em curto espaço de tempo e a prestação de serviços intelectuais por meio de pessoas jurídicas.

Embora não haja uniformidade absoluta, os critérios mais recorrentes nos julgados podem ser assim sintetizados: a existência de substância econômica e operacional nas entidades envolvidas; a coerência entre a forma jurídica e a realidade dos fatos; a presença de razões extratributárias para a operação; o

encadeamento temporal dos atos; e a efetiva assunção de riscos e de custos pelas partes.

A legislação também reagiu a estruturas específicas. A Lei nº 12.973/2014 restringiu o aproveitamento fiscal do ágio às aquisições entre partes não dependentes. O art. 129 da Lei nº 11.196/2005 dispõe que a prestação de serviços intelectuais, inclusive de natureza científica, artística ou cultural, em caráter personalíssimo ou não, por meio de sociedade, sujeita-se à legislação aplicável às pessoas jurídicas, dispositivo cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo STF na ADC 66.

Por fim, a Lei nº 14.689/2023 restabeleceu o voto de qualidade favorável à Fazenda no CARF, mas determinou que, nos casos decididos por esse critério, sejam excluídas as multas e cancelada a representação fiscal para fins penais. A mudança reforça a importância de documentar a boa-fé e a racionalidade das estruturas adotadas.

9.7 Parâmetros de segurança para o planejamento

Da evolução descrita, é possível extrair parâmetros práticos que, observados em conjunto, conferem robustez a um planejamento tributário:

- Veracidade: os atos e negócios devem ser reais, e não apenas formais; os contratos devem ser executados conforme pactuados.
- Substância: as entidades envolvidas devem ter estrutura, pessoal, ativos e atividades compatíveis com as funções que declaram exercer.
- Propósito: devem existir razões extratributárias identificáveis, como proteção patrimonial, sucessão, segregação de riscos, captação de investidores ou ganhos de eficiência.
- Temporalidade: o planejamento deve anteceder o fato gerador e não pode ser uma reconstrução posterior dos fatos.
- Coerência: a forma escolhida deve ser compatível com o conjunto das operações e com o comportamento das partes ao longo do tempo.
- Documentação: as razões, os estudos e as aprovações societárias devem ser registrados contemporaneamente.

- Transparência: as operações devem ser declaradas ao Fisco nas obrigações acessórias, sem ocultação.

9.8 Síntese do capítulo

Estudar a elisão fiscal é compreender não apenas um fenômeno jurídico, mas o reflexo das transformações econômicas, sociais e políticas que permeiam a relação entre Estado e contribuinte. Da afirmação liberal do caso Duke of Westminster à tributação mínima global do Pilar Dois, o tema evoluiu da liberdade quase irrestrita para a exigência de substância. No Brasil, a ADI 2.446 assegurou que o planejamento lícito permanece protegido, mas a ausência de lei de procedimentos e a jurisprudência do CARF recomendam rigor técnico, documentação e permanente atualização.

CAPÍTULO 10

10. Instrumentos lícitos de planejamento tributário

10.1 Escolha do regime de apuração

A primeira e mais frequente decisão de planejamento tributário de uma empresa é a escolha do regime de apuração do IRPJ, da CSLL, do PIS e da Cofins. A escolha deve ser feita anualmente e considera o faturamento, a margem de lucro, a estrutura de custos, a folha de salários, o perfil dos clientes e a atividade exercida.

Quadro 11. Comparação simplificada dos regimes de apuração

Regime	Quem pode optar	Características	Pontos de atenção
Simples Nacional (LC nº 123/2006)	Microempresas e empresas de pequeno porte com receita bruta anual de até R$ 4,8 milhões, observadas as vedações legais.	Recolhimento unificado de diversos tributos, com alíquotas progressivas por faixa de receita e anexos por atividade.	Vedações de atividade; limite de crédito transferido aos adquirentes; impacto da Reforma Tributária na competitividade em operações entre empresas.
Lucro Presumido	Pessoas jurídicas com receita bruta anual de até R$ 78 milhões (Lei nº 12.814/2013), não obrigadas ao Lucro Real.	Base de cálculo presumida mediante percentuais aplicados sobre a receita; PIS e Cofins cumulativos.	A LC nº 224/2025 acresceu 10% aos percentuais de presunção sobre a parcela da receita bruta anual que exceder R$ 5 milhões, medida já questionada judicialmente.
Lucro Real	Obrigatório para receita acima de R$ 78 milhões e para determinadas atividades; opcional para as demais.	Tributação sobre o lucro contábil ajustado; PIS e Cofins não cumulativos, com direito a créditos.	Maior complexidade de escrituração; vantajoso para margens reduzidas ou prejuízos fiscais.
Lucro Arbitrado	Hipóteses legais, por iniciativa do Fisco ou do contribuinte.	Base fixada a partir da receita ou de outros critérios legais.	Em regra, é consequência de falhas na escrituração e deve ser evitado.

A escolha do regime é a forma mais pura de elisão induzida: a lei oferece alternativas e o contribuinte escolhe a mais adequada ao seu perfil. Um diagnóstico anual, com simulações baseadas em dados reais, frequentemente revela economias relevantes.

10.2 Incentivos e benefícios fiscais

O ordenamento oferece diversos incentivos cuja utilização é elisão legítima, desde que observados os requisitos legais:

- Incentivos regionais: redução de 75% do IRPJ sobre o lucro da exploração para empreendimentos nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene, mediante laudo constitutivo.
- Inovação tecnológica: exclusões adicionais e outros benefícios da Lei nº 11.196/2005 (Lei do Bem).
- Juros sobre o capital próprio: dedutibilidade, para fins de IRPJ e CSLL, dos juros remuneratórios do capital próprio calculados sobre o patrimônio líquido, nos limites do art. 9º da Lei nº 9.249/1995, com retenção na fonte cuja alíquota foi majorada pela LC nº 224/2025.
- Zona Franca de Manaus: regime constitucionalmente protegido (arts. 40 e 92-A do ADCT) e preservado na Reforma Tributária.
- Exportações: imunidades e não incidências sobre receitas de exportação (arts. 149, § 2º, I, 153, § 3º, III, e 155, § 2º, X, a, da CF), regimes aduaneiros especiais como o drawback e a manutenção e o aproveitamento de créditos.

Duas advertências são necessárias. Primeira: a LC nº 224/2025 instituiu a redução linear de 10% de diversos benefícios fiscais federais, o que exige revisão dos cálculos de quem os utiliza. Segunda: benefícios fiscais, por constituírem exceção, são interpretados literalmente (art. 111 do CTN), e o descumprimento de condições pode acarretar a sua perda com efeitos retroativos.

10.3 Reorganizações societárias e holdings patrimoniais

Incorporações, fusões e cisões (arts. 223 a 234 da Lei nº 6.404/1976) são instrumentos legítimos de racionalização de estruturas empresariais e podem gerar eficiências tributárias, como o aproveitamento de prejuízos fiscais dentro dos limites legais e a segregação de atividades com perfis tributários distintos. A sua legitimidade depende, como visto no Capítulo 9, de substância, propósito e coerência.

A holding patrimonial, sociedade constituída para deter bens e participações de uma família, tem sido amplamente utilizada para organizar a sucessão, proteger o

patrimônio e racionalizar a gestão. Do ponto de vista tributário, merecem atenção: a imunidade do ITBI na integralização de imóveis ao capital (art. 156, § 2º, I), que não se aplica quando a atividade preponderante da adquirente for a compra e venda, a locação ou o arrendamento mercantil de imóveis, e que, segundo o Tema 796 do STF, não alcança o valor que exceder o capital integralizado; a tributação dos rendimentos de locação e dos ganhos de capital na pessoa jurídica, comparada à tributação na pessoa física; e o planejamento do ITCMD na doação de quotas, que deve considerar a progressividade obrigatória introduzida pela EC nº 132/2023 e as normas gerais do ITCMD trazidas pela LC nº 227/2026.

10.4 Recuperação de créditos e revisão fiscal

Uma das formas mais seguras de reduzir a carga tributária é não pagar o que não é devido e recuperar o que foi pago indevidamente nos últimos cinco anos (art. 168 do CTN). A revisão fiscal periódica identifica, por exemplo, créditos de PIS e Cofins sobre insumos, à luz do critério da essencialidade e da relevância fixado pelo STJ no REsp 1.221.170/PR (Temas 779 e 780); valores recolhidos a maior em razão de teses já pacificadas, como a exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e da Cofins (Tema 69 do STF); e créditos de ICMS não aproveitados.

Os créditos assim identificados podem ser utilizados por meio de compensação, restituição ou ressarcimento, instrumentos estudados na Parte IV. A recuperação de créditos é, em essência, a aplicação correta da lei, e não uma vantagem: o contribuinte apenas deixa de suportar uma carga que não lhe era imposta.

10.5 Governança tributária e documentação

Planejamento tributário sem governança é risco. Uma política tributária consistente envolve: mapeamento periódico dos riscos fiscais; aprovação das decisões relevantes pelos órgãos societários competentes; documentação contemporânea das razões de cada estrutura; controle de prazos decadenciais e prescricionais; e acompanhamento da jurisprudência. O Código de Defesa do Contribuinte (LC nº 225/2026) prestigiou os programas de conformidade tributária voltados à prevenção de litígios, o que tende a valorizar contribuintes com histórico de regularidade e transparência.

10.6 O que não é planejamento tributário

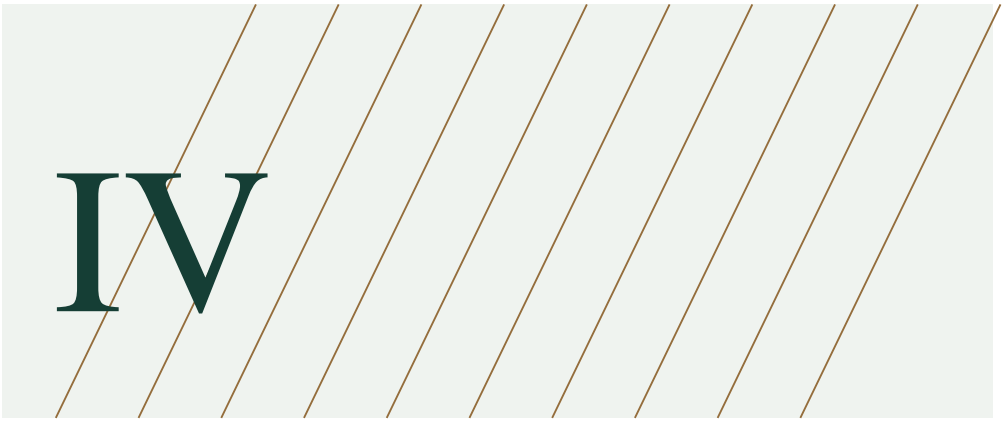
Por fim, é preciso dizer com clareza o que não é planejamento tributário, por mais que seja oferecido como tal:

- constituição de empresas de fachada, sem estrutura nem atividade real, para fracionar receitas;
- utilização de interpostas pessoas para ocultar o verdadeiro titular de bens ou rendimentos;
- emissão ou aquisição de documentos fiscais que não correspondem a operações reais;
- apropriação de créditos fictícios, sem lastro em pagamentos ou em decisões judiciais;
- aquisição de supostos créditos tributários ou judiciais oferecidos sem comprovação de origem, titularidade e trânsito em julgado, em operações que prometem quitar tributos com grandes descontos e sem riscos.

Este último ponto merece atenção especial, porque se relaciona com o tema da Parte IV. Existe um mercado legítimo de cessão de direitos creditórios e precatórios, com fundamento constitucional e regras próprias. Existe, ao mesmo tempo, a oferta fraudulenta de créditos inexistentes ou inutilizáveis. A diferença está na origem verificável do crédito, na adequação da modalidade de utilização à legislação e na diligência prévia, como se verá nos Capítulos 13 e 14.

PARTE IV

A Extinção do Crédito Tributário, a Compensação e os Direitos Creditórios



CAPÍTULO 11

11. As modalidades de extinção do crédito tributário

11.1 Muito além do pagamento

Todos os contribuintes estão sujeitos a diversos tributos, cobrados direta ou indiretamente. Um fato pouco conhecido, e para muitos até difícil de acreditar, é que a lei brasileira admite a extinção das obrigações tributárias por treze modalidades distintas, e não apenas pelo pagamento em dinheiro. A afirmação está no art. 156 do CTN.

Cada modalidade funciona como uma porta que se abre para um caminho diferente, com vantagens, requisitos e riscos próprios. Conhecer essas portas é o primeiro passo para escolher a melhor estratégia diante de um débito tributário.

Quadro 12. As modalidades de extinção do crédito tributário (art. 156 do CTN)

Inciso	Modalidade	Disciplina no CTN e na legislação	Observação prática
I	Pagamento	Arts. 157 a 169	Forma ordinária; o pagamento indevido gera direito à restituição.
II	Compensação	Arts. 170 e 170-A; Lei nº 9.430/1996, art. 74	Depende de lei autorizativa do ente credor.
III	Transação	Art. 171; Lei nº 13.988/2020	Concessões mútuas para terminar litígio.
IV	Remissão	Art. 172	Perdão do crédito, sempre dependente de lei específica.
V	Prescrição e decadência	Arts. 173 e 174	Perda do direito de constituir ou de cobrar o crédito pelo decurso do tempo.
VI	Conversão do depósito em renda	Art. 151, II, e art. 156, VI	O depósito judicial ou administrativo é convertido em favor do Fisco após decisão desfavorável ao contribuinte.
VII	Pagamento antecipado e homologação	Art. 150, §§ 1º e 4º	Típico dos tributos lançados por homologação.
VIII	Consignação em pagamento	Art. 164, § 2º	Julgada procedente a ação, a importância consignada converte-se em renda.
IX	Decisão administrativa irreformável	Art. 156, IX	Decisão definitiva na esfera administrativa favorável ao contribuinte, que não mais possa ser objeto de ação anulatória.
X	Decisão judicial transitada em julgado	Art. 156, X	Decisão judicial definitiva que reconhece a inexistência do crédito.

Inciso	Modalidade	Disciplina no CTN e na legislação	Observação prática
XI	Dação em pagamento de bens imóveis	Art. 156, XI (LC nº 104/2001); Lei nº 13.259/2016, art. 4º	Na esfera federal, aplica-se a créditos inscritos em dívida ativa, nos termos da lei.
XII	Sentença arbitral favorável ao sujeito passivo, transitada em julgado	Art. 156, XII; art. 171-A	Arbitragem nos termos de lei especial.
XIII	Cumprimento do acordo de mediação	Art. 156, XIII; art. 171-B	Requisitos e condições definidos em lei.

Atualização do CTN • LC nº 236/2026

A LC nº 236/2026 ampliou as hipóteses dos arts. 151 e 156. Arbitragem e mediação dependem de disciplina legal própria; a existência da previsão geral no CTN não autoriza, por si só, qualquer operação. No art. 151, os novos incisos abrangem arbitragem, proposta de transação aceita, acordo de mediação e garantias aceitas em execução fiscal, nas condições legais.

O rol do art. 156 é taxativo? A questão já foi enfrentada pelo STF. No julgamento da medida cautelar na ADI 2.405/RS, o Tribunal sinalizou que o ente federado pode disciplinar, por lei própria, outras formas de extinção de seus créditos tributários. Na ADI 1.917/DF, porém, invalidou lei distrital que admitia a dação em pagamento de bens móveis, por ofensa à exigência constitucional de licitação para as aquisições da Administração (art. 37, XXI). A liberdade do legislador local, portanto, não é ilimitada.

11.2 Pagamento e restituição do indébito

O pagamento é a modalidade ordinária de extinção. O CTN disciplina o local e o prazo (arts. 159 e 160), os juros de mora (art. 161), a imputação de pagamentos (art. 163) e a consignação (art. 164). Quando o pagamento é indevido, total ou parcialmente, o sujeito passivo tem direito à restituição, independentemente de prévio protesto (art. 165).

O prazo para pleitear a restituição é de cinco anos, contados, em regra, da extinção do crédito tributário (art. 168, I). Para os tributos sujeitos a lançamento

por homologação, a LC nº 118/2005 estabeleceu que a extinção ocorre no momento do pagamento antecipado.

No RE 566.621/RS (Tema 4), o STF considerou válida a aplicação do novo prazo de cinco anos às ações ajuizadas a partir de 9 de junho de 2005, encerrando a tese dos "cinco mais cinco".

Para os tributos indiretos, o art. 166 do CTN exige que o contribuinte de direito comprove ter assumido o encargo financeiro ou estar expressamente autorizado por quem o suportou, regra que frequentemente condiciona a recuperação de valores de ICMS e IPI.

11.3 Compensação

A compensação é a modalidade que mais interessa ao planejamento e à gestão de créditos, e por isso é examinada em capítulo próprio. Em síntese, ela ocorre quando o contribuinte é, ao mesmo tempo, credor e devedor da Fazenda Pública, extinguindo-se as obrigações até onde se compensarem. O art. 170 do CTN exige lei autorizativa, e o art. 170-A veda a compensação de tributo objeto de contestação judicial antes do trânsito em julgado da decisão.

Imagine uma empresa exportadora que acumula créditos de ICMS em razão da não incidência sobre as exportações. Esses créditos, de natureza estadual, são utilizados na própria apuração do ICMS, ou transferidos a terceiros nas hipóteses e condições previstas na legislação estadual (art. 25 da LC nº 87/1996). Eles não servem, contudo, para compensar tributos federais, porque a compensação exige reciprocidade entre credor e devedor: só se compensam débitos e créditos perante o mesmo ente federativo.

11.4 Transação

A transação é o acordo pelo qual o Fisco e o sujeito passivo, mediante concessões mútuas, terminam o litígio e extinguem o crédito tributário (art. 171 do CTN). Ela não se confunde com o parcelamento: este apenas suspende a exigibilidade e divide o débito no tempo, enquanto a transação envolve concessões recíprocas, que podem incluir descontos, prazos diferenciados, substituição de garantias e utilização de créditos.

Na esfera federal, a Lei nº 13.988/2020 disciplina a transação na cobrança da dívida ativa, no contencioso tributário e nas demandas de pequeno valor, nas modalidades por adesão e individual. Com as alterações da Lei nº 14.375/2022:

- os descontos podem alcançar até 65% do valor total dos créditos transacionados, com prazo de até 120 meses;
- para pessoas físicas, microempresas, empresas de pequeno porte e outras entidades indicadas na lei, os limites são de até 70% de desconto e até 145 meses;
- é admitida a utilização de créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da CSLL, até o limite de 70% do saldo remanescente após os descontos;
- é admitida a utilização de precatórios ou de direitos creditórios com sentença de valor transitada em julgado para amortização ou liquidação do saldo devedor transacionado.

Os descontos não incidem sobre o valor principal do tributo e dependem, em regra, da capacidade de pagamento do contribuinte, aferida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) segundo critérios objetivos. Estados e Municípios podem instituir transação por lei própria.

11.5 Remissão

A remissão é o perdão do crédito tributário. O art. 172 do CTN admite que a lei autorize a autoridade a concedê-la, total ou parcialmente, por despacho fundamentado, atendendo à situação econômica do sujeito passivo, ao erro ou à ignorância escusáveis quanto à matéria de fato, à diminuta importância do crédito, a considerações de equidade ou a condições peculiares a determinada região.

Dois pontos são essenciais. Primeiro, a remissão depende sempre de lei específica do ente competente (art. 150, § 6º, da CF), e a sua concessão deve observar o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige estimativa de impacto e medidas de compensação. Segundo, não se confunde com a anistia, que é causa de exclusão do crédito e alcança apenas as penalidades (arts. 175, II, e 180 a 182 do CTN). A remissão não é, portanto, um benefício que o contribuinte obtém por negociação ou pela atuação de advogado: ou a lei a concede, ou ela não existe.

11.6 Prescrição e decadência

A decadência é a perda do direito do Fisco de constituir o crédito pelo lançamento; a prescrição, a perda do direito de cobrá-lo judicialmente. Ambas extinguem o crédito tributário e, por força da Súmula Vinculante 8, estão sujeitas exclusivamente aos prazos quinquenais do CTN.

O prazo decadencial é de cinco anos, contados, em regra, do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado (art. 173, I). Para os tributos sujeitos a lançamento por homologação em que houve pagamento antecipado, o prazo conta-se da ocorrência do fato gerador (art. 150, § 4º), salvo dolo, fraude ou simulação. Segundo a Súmula 555 do STJ, quando não houver declaração do débito, o prazo decadencial conta-se exclusivamente na forma do art. 173, I.

O prazo prescricional é de cinco anos contados da constituição definitiva do crédito (art. 174), interrompendo-se, entre outras hipóteses, pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal, na redação dada pela LC nº 118/2005. A prescrição intercorrente na execução fiscal segue o art. 40 da Lei nº 6.830/1980, conforme a sistemática fixada pelo STJ no REsp 1.340.553/RS (Temas 566 a 571).

11.7 Conversão do depósito em renda, pagamento antecipado e consignação

O depósito do montante integral suspende a exigibilidade do crédito (art. 151, II) e, segundo a Súmula 112 do STJ, somente suspende a exigibilidade quando integral e em dinheiro. Encerrado o litígio de forma desfavorável ao contribuinte, o depósito é convertido em renda da Fazenda, extinguindo o crédito; se favorável, é levantado.

O pagamento antecipado, nos tributos lançados por homologação, extingue o crédito sob condição resolutória da ulterior homologação (art. 150, § 1º). A homologação pode ser expressa ou tácita, esta última pelo decurso de cinco anos sem manifestação do Fisco (art. 150, § 4º).

A consignação em pagamento é cabível quando houver recusa de recebimento ou subordinação do pagamento a exigências ilegais, ou quando mais de um ente

exigir tributo idêntico sobre o mesmo fato gerador (art. 164). Julgada procedente, a importância consignada converte-se em renda.

11.8 Decisões irreformáveis e dação em pagamento

A decisão administrativa irreformável, favorável ao contribuinte, e a decisão judicial passada em julgado, que reconheça a inexistência do crédito, extinguem a obrigação. A primeira é especialmente relevante: a Fazenda não pode, em regra, ingressar em juízo contra decisão definitiva do seu próprio órgão julgador.

A dação em pagamento de bens imóveis, incluída pela LC nº 104/2001, foi disciplinada na esfera federal pelo art. 4º da Lei nº 13.259/2016, que exige avaliação prévia, abrangência da totalidade do débito, com complementação em dinheiro da eventual diferença, e destina-se aos créditos inscritos em dívida ativa da União.

11.9 Comparação entre compensação, transação e remissão

As três modalidades mais lembradas pelos contribuintes têm naturezas muito diferentes, e a escolha entre elas não é meramente técnica, mas estratégica.

Quadro 13. Compensação, transação e remissão

Aspecto	Compensação	Transação	Remissão
Natureza	Encontro de contas entre créditos e débitos recíprocos.	Acordo com concessões mútuas para terminar litígio.	Perdão do crédito.
Iniciativa	Do contribuinte, nos termos da lei.	Do contribuinte ou da Fazenda, por adesão ou proposta individual.	Da lei, aplicada pela autoridade.
Requisitos	Crédito líquido e certo do contribuinte contra o mesmo ente; lei autorizativa; trânsito em julgado, se o crédito for judicial.	Enquadramento na lei e nos editais; capacidade de pagamento; renúncia a discussões.	Previsão em lei específica e enquadramento nas hipóteses legais.
Efeito sobre o caixa	Preserva o caixa, pois utiliza créditos já existentes.	Reduz e escalona o desembolso.	Elimina o desembolso.
Grau de autonomia	Elevado: o contribuinte declara e a compensação extingue o crédito sob condição resolutória.	Dependente da aceitação da Fazenda.	Nenhum: depende da lei.
Riscos	Não homologação, glosa e penalidades por compensação indevida.	Rescisão do acordo por descumprimento.	Praticamente inexistentes, quando concedida.

11.10 Casos ilustrativos

Caso ilustrativo: João e o pagamento indevido

João, pequeno empresário do ramo de artesanato, descobre, ao revisar os seus recolhimentos com o contador, que pagou PIS e Cofins a maior durante dois anos, por erro na classificação de produtos sujeitos à tributação monofásica. Em vez de pagar em dinheiro os tributos federais do mês, retifica as declarações e transmite declarações de compensação, utilizando o crédito do pagamento indevido para quitar débitos correntes. O alívio no caixa permite reinvestir no negócio. A solução estava próxima; exigiu apenas revisão técnica e documentação adequada.

Caso ilustrativo: Maria e a transação por adesão

Maria, profissional de marketing digital, acumulou débitos federais após um projeto internacional malsucedido, e esses débitos foram inscritos em dívida ativa da União. Na plataforma da PGFN, ela verifica a sua classificação de capacidade de pagamento e adere a um edital de transação que oferece desconto sobre multas e juros e prazo ampliado. Ao contrário do que muitos imaginam, não houve negociação informal com a Receita Federal: houve adesão a um programa previsto em lei e em edital, com regras objetivas, renúncia a discussões sobre os débitos e compromisso de manter a regularidade futura.

Caso ilustrativo: Carlos e o erro na declaração

Carlos percebe que deixou de declarar rendimentos em sua declaração de ajuste. Antes de qualquer procedimento fiscal, retifica a declaração e paga o tributo com juros de mora, valendo-se da denúncia espontânea prevista no art. 138 do CTN, que afasta a multa. A solução não é a remissão, que dependeria de lei específica, mas a autorregularização tempestiva. Atenção: segundo a Súmula 360 do STJ, o benefício da denúncia espontânea não se aplica aos tributos sujeitos a lançamento por homologação regularmente declarados, mas pagos a destempo.

Essas situações mostram que, por trás das regras, existem pessoas com ansiedades e projetos. Lidar com tributos é parte da vida adulta, mas não precisa ser um fardo intransponível. Bem utilizadas, as leis são ferramentas que criam possibilidades de superação.

CAPÍTULO 12

12. A compensação tributária: regime jurídico, procedimento e garantias

12.1 Do Direito Civil ao Direito Tributário

No Direito Civil, se duas pessoas forem ao mesmo tempo credora e devedora uma da outra, as duas obrigações extinguem-se até onde se compensarem (art. 368 do Código Civil). A definição é frequentemente atribuída ao CTN, mas pertence ao Código Civil. O art. 374 do Código Civil, que pretendia estender esse regime às dívidas fiscais, foi revogado pela Lei nº 10.677/2003, e a compensação tributária permaneceu sob regime próprio.

O CTN acolheu o instituto com particularidades:

> *Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública.*
>
> *Art. 170-A. É vedada a compensação mediante o aproveitamento de tributo, objeto de contestação judicial pelo sujeito passivo, antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial.*

12.2 Requisitos da compensação tributária

Do art. 170 do CTN e da legislação de cada ente extraem-se os requisitos da compensação:

- Lei autorizativa do ente credor, que defina as condições e as garantias;
- Reciprocidade: o contribuinte deve ser credor e devedor do mesmo ente federativo;

- Liquidez e certeza do crédito do sujeito passivo;
- Titularidade própria: no regime ordinário federal, o crédito deve pertencer ao próprio sujeito passivo, sendo vedada a utilização de créditos de terceiros (art. 74, § 12, II, a, da Lei nº 9.430/1996);
- Trânsito em julgado, quando o crédito decorrer de contestação judicial (art. 170-A do CTN).

12.3 A evolução da legislação federal

A compensação de tributos federais evoluiu significativamente nas últimas décadas, e a jurisprudência acompanhou cada etapa.

Quadro 14. Evolução da compensação de tributos federais

Norma	Inovação
Lei nº 8.383/1991, art. 66	Primeira autorização geral de compensação, limitada a tributos e contribuições da mesma espécie.
Lei nº 9.250/1995, art. 39	Atualização dos créditos pela taxa Selic.
Lei nº 9.430/1996, art. 74 (redação original)	Compensação mediante requerimento à Receita Federal, inclusive entre tributos de espécies distintas.
LC nº 104/2001	Inclusão do art. 170-A no CTN, vedando a compensação antes do trânsito em julgado.
Lei nº 10.637/2002	Declaração de compensação (DCOMP), que extingue o crédito sob condição resolutória de ulterior homologação.
Lei nº 10.833/2003	Hipóteses de compensação não declarada e respectivas penalidades.
LC nº 118/2005	Prazo de restituição e compensação contado do pagamento antecipado.
Lei nº 11.457/2007	Criação da Receita Federal do Brasil, que passou a administrar as contribuições previdenciárias.
Lei nº 13.670/2018	Compensação cruzada entre contribuições previdenciárias e demais tributos federais, para empresas que utilizam o eSocial (art. 26-A da Lei nº 11.457/2007).
Lei nº 14.873/2024	Limite mensal para a compensação de créditos decorrentes de decisão judicial transitada em julgado de valor igual ou superior a R$ 10 milhões (art. 74-A da Lei nº 9.430/1996).
IN RFB nº 2.055/2021 e IN RFB nº 2.314/2026	Disciplina infralegal da restituição, da compensação, do ressarcimento e do reembolso, com refinamento dos controles e dos critérios de indeferimento pela norma de 2026.

12.4 O procedimento na esfera federal

Realizar a compensação de tributos com créditos contra a União pode parecer tarefa complexa, mas, com uma compreensão clara dos procedimentos, o processo torna-se acessível. Em regra, a compensação é efetuada pelo próprio contribuinte, mediante a transmissão do PER/DCOMP, o programa eletrônico de pedido de restituição, ressarcimento ou reembolso e declaração de compensação.

Quadro 15. Roteiro da compensação federal

Etapa	Providência	Cuidados
1. Identificação do crédito	Apurar o pagamento indevido, o saldo negativo, o crédito de ressarcimento ou o crédito judicial.	Memória de cálculo detalhada e documentos de suporte.
2. Adequação das declarações	Retificar DCTF, EFD-Contribuições, ECF ou outras obrigações, para que o crédito esteja refletido nos sistemas.	A IN RFB nº 2.314/2026 reforçou o cruzamento de dados e o indeferimento de pedidos sem lastro.
3. Habilitação, se crédito judicial	Requerer a habilitação prévia do crédito reconhecido por decisão transitada em julgado.	Comprovar o trânsito, a desistência da execução do título ou a renúncia à sua execução, e o valor.
4. Transmissão da DCOMP	Declarar os débitos a serem compensados e o crédito utilizado.	A DCOMP extingue o débito sob condição resolutória.
5. Acompanhamento	Monitorar intimações e despachos decisórios.	Prazo de cinco anos para homologação, contado da entrega da declaração (art. 74, § 5º).
6. Defesa	Apresentar manifestação de inconformidade em trinta dias e, sendo o caso, recurso voluntário ao CARF.	A manifestação e o recurso suspendem a exigibilidade dos débitos (art. 74, §§ 9º a 11).

PERCURSO DA COMPENSAÇÃO

1. VERIFICAR	→	2. DECLARAR	→	3. ACOMPANHAR
Origem, titularidade e liquidez do crédito.		Habilitar, quando exigido, e transmitir a DCOMP.		Controlar a análise, os prazos e a defesa.

Esquema de leitura do Quadro 15; cada etapa depende dos requisitos legais aplicáveis.

A Lei nº 9.430/1996 enumera, no art. 74, § 3º, hipóteses em que a compensação não pode ser declarada, como os débitos já encaminhados à PGFN para inscrição em dívida ativa e os débitos consolidados em parcelamentos. O § 12 considera não declarada a compensação em que o crédito seja de terceiros, refira-se ao crédito-prêmio do IPI, refira-se a título público, decorra de decisão judicial não transitada em julgado, não se refira a tributos administrados pela Receita Federal ou tenha como fundamento a alegação de inconstitucionalidade de lei, ressalvadas as hipóteses legais. A compensação não declarada não extingue o débito, não admite manifestação de inconformidade com efeito suspensivo e sujeita o contribuinte a multa isolada, nos termos do art. 18 da Lei nº 10.833/2003.

Quanto à multa isolada de 50% sobre o valor do crédito objeto de compensação não homologada, prevista no art. 74, § 17, da Lei nº 9.430/1996, o STF, no Tema 736, declarou-a inconstitucional, por entender que a mera negativa de homologação de compensação não constitui ato ilícito apto a gerar automaticamente penalidade pecuniária. A má-fé, a fraude e a falsidade continuam sujeitas às penalidades próprias.

12.5 A compensação de créditos reconhecidos judicialmente

Quando o crédito decorre de decisão judicial, como na repetição de indébito ou no mandado de segurança que reconhece o direito à compensação, o contribuinte tem uma escolha. Segundo a Súmula 461 do STJ, o contribuinte pode optar por receber, por meio de precatório ou por compensação, o indébito tributário certificado por sentença declaratória transitada em julgado.

Essa escolha tem limites. No Tema 1.262 de repercussão geral, julgado em agosto de 2023, o STF fixou a tese de que não se mostra admissível a restituição administrativa do indébito reconhecido na via judicial, sendo indispensável a observância do regime constitucional de precatórios. Em outras palavras: o

contribuinte pode compensar administrativamente o crédito judicial ou recebê-lo por precatório, mas não pode obter a devolução em dinheiro diretamente da Receita Federal.

Para a compensação administrativa de crédito judicial, exigem-se: o trânsito em julgado (art. 170-A); a habilitação prévia do crédito perante a Receita Federal; e a desistência da execução judicial do título ou a renúncia à sua execução, para evitar o duplo aproveitamento. A primeira declaração de compensação deve ser apresentada em até cinco anos do trânsito em julgado ou da homologação da desistência da execução (art. 74-A, § 2º, da Lei nº 9.430/1996). Para créditos de valor igual ou superior a R$ 10 milhões, aplicam-se limites mensais fixados em ato do Ministro da Fazenda, que não podem ser inferiores a um sessenta avos do valor total do crédito (art. 74-A, § 1º).

Duas orientações do STJ complementam o regime. No Tema 345 dos recursos repetitivos (REsp 1.137.738/SP), o Tribunal fixou que a lei que regula a compensação tributária é a vigente à data do encontro de contas, e não a da época do ajuizamento da ação ou do pagamento indevido. E, segundo a Súmula 625, o pedido administrativo de compensação ou de restituição não interrompe o prazo prescricional para a ação de repetição de indébito tributário nem o da execução de título judicial contra a Fazenda Pública.

12.6 A via judicial

Quando os caminhos administrativos se esgotam ou se mostram inadequados, o Judiciário é a via de proteção do direito à compensação. As principais orientações jurisprudenciais são:

- Súmula 213 do STJ: o mandado de segurança constitui ação adequada para a declaração do direito à compensação tributária;
- Súmula 212 do STJ: a compensação de créditos tributários não pode ser deferida em ação cautelar ou por medida liminar cautelar ou antecipatória, a vedação genérica do art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.016/2009 foi declarada inconstitucional pelo STF na ADI 4.296. Essa decisão não afasta a exigência de trânsito em julgado do art. 170-A do CTN;
- Súmula 460 do STJ: é incabível o mandado de segurança para convalidar a compensação tributária realizada pelo contribuinte;

- Súmula 464 do STJ: a regra de imputação de pagamentos do art. 354 do Código Civil não se aplica às hipóteses de compensação tributária.

As ações relativas a tributos federais tramitam na Justiça Federal (art. 109, I, da CF). A escolha entre mandado de segurança e ação de rito comum depende da necessidade de dilação probatória, da conveniência de condenação em honorários e da extensão temporal pretendida, já que o mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, que devem ser reclamados administrativamente ou pela via própria.

12.7 Contribuições previdenciárias

As contribuições previdenciárias têm regime específico (art. 89 da Lei nº 8.212/1991). Desde a Lei nº 13.670/2018, as empresas que utilizam o eSocial para o recolhimento podem compensar créditos e débitos previdenciários com os dos demais tributos administrados pela Receita Federal, observadas as restrições do art. 26-A da Lei nº 11.457/2007, que vedam o aproveitamento de créditos relativos a períodos anteriores à utilização do eSocial para compensar débitos posteriores, e vice-versa. A compensação é declarada no PER/DCOMP Web, que permite importar os débitos informados na DCTFWeb, observadas as vedações legais.

12.8 Estados e Municípios

A compensação de tributos estaduais e municipais depende da lei de cada ente, que pode ser mais restritiva ou mais ampla do que a legislação federal. No ICMS, a não cumulatividade gera créditos que são utilizados na própria apuração do imposto, e os créditos acumulados podem ser transferidos ou utilizados nas hipóteses da legislação estadual (art. 25 da LC nº 87/1996).

Para os Estados e Municípios em regime especial de pagamento de precatórios, o art. 105 do ADCT, incluído pela EC nº 94/2016, faculta aos credores de precatórios, próprios ou de terceiros, a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que, até 25 de março de 2015, tenham sido inscritos em dívida ativa, observados os requisitos definidos em lei do respectivo ente. O tema será retomado no Capítulo 13.

12.9 Garantias do contribuinte no processo de compensação

A legislação oferece diversas garantias que asseguram os direitos dos contribuintes durante o processo de compensação. Não são favores do Estado; são conquistas que devem ser respeitadas:

- Contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV, da CF): se o Fisco questionar a legitimidade de um crédito, o contribuinte deve ser intimado e ter oportunidade efetiva de apresentar provas e argumentos;
- Motivação dos atos administrativos (art. 50 da Lei nº 9.784/1999): o despacho decisório que não homologa a compensação deve indicar, de forma clara, as razões da negativa;
- Duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF): o art. 24 da Lei nº 11.457/2007 fixa o prazo de 360 dias para a decisão administrativa sobre petições, defesas e recursos, prazo que o STJ, no Tema 269 dos recursos repetitivos (REsp 1.138.206/RS), reconheceu aplicável aos requerimentos administrativos formulados pelo contribuinte;
- Suspensão da exigibilidade durante a discussão administrativa da compensação não homologada (art. 74, § 11, da Lei nº 9.430/1996, e art. 151, III, do CTN), com direito à certidão positiva com efeitos de negativa (art. 206 do CTN);
- Direitos enunciados pelo Código de Defesa do Contribuinte (LC nº 225/2026), como o acesso aos autos, a comunicação clara e a vedação de exigir documentos já apresentados;
- Responsabilidade do Estado pelos danos causados por atos ilegais de seus agentes (art. 37, § 6º, da CF).

A transparência é aliada poderosa nesse contexto. Quando a administração mantém comunicação clara, evita ruídos que prejudicam a relação de confiança. Do lado do contribuinte, a responsabilidade compartilhada exige organização, informação e participação ativa no processo.

Boas práticas na compensação tributária

- Reúna, antes de transmitir qualquer declaração, a documentação completa do crédito: comprovantes de recolhimento, declarações, memória de cálculo, decisão judicial e certidão de trânsito em julgado, quando for o caso.

- Assegure a coerência entre o crédito e as obrigações acessórias; divergências entre declarações são a principal causa de indeferimento.
- Verifique se o débito pode ser compensado e se o crédito é próprio, para evitar a compensação não declarada.
- Controle os prazos: cinco anos para utilizar o crédito, cinco anos para a homologação e trinta dias para a manifestação de inconformidade.
- Monitore a caixa postal eletrônica e responda às intimações no prazo.
- Conte com assessoria especializada desde o início; o custo da prevenção é muito inferior ao custo do contencioso.

12.10 Síntese do capítulo

A compensação tributária não deve ser vista apenas como método de extinção de obrigações, mas como reflexo de uma relação mais equilibrada entre contribuinte e administração. Com compreensão do regime legal, observância dos procedimentos e respeito às garantias, é possível transformar um crédito contra o Fisco em fôlego de caixa, regularidade fiscal e capacidade de investimento.

CAPÍTULO 13

13. O art. 100 da Constituição Federal e o regime dos precatórios

13.1 Origem e razão de ser

Os bens públicos são impenhoráveis. Por isso, quando a Fazenda Pública é condenada a pagar quantia em dinheiro, a execução não segue o rito comum de penhora e expropriação, mas um regime constitucional próprio, fundado na requisição de pagamento pelo Poder Judiciário e na inclusão da despesa no orçamento do ente devedor. Esse regime surgiu, em nível constitucional, com o art. 182 da Constituição de 1934 e foi mantido pelas Constituições posteriores. Hoje está no art. 100 da Constituição de 1988 e, no plano processual, nos arts. 534, 535 e 910 do Código de Processo Civil.

O art. 100 é o tipo de norma que, à primeira vista, parece árida, mas carrega peso significativo para cidadãos e empresas. Ele assegura dois valores: a isonomia entre os credores, que recebem segundo a ordem cronológica, e a previsibilidade orçamentária, que permite ao Estado planejar o pagamento. A sua história, porém, é também a história das moratórias, dos regimes especiais e das Emendas Constitucionais que, em nome do equilíbrio fiscal, adiaram pagamentos e alteraram regras, como se verá no Capítulo 15.

13.2 Precatório e requisição de pequeno valor

Precatório é a requisição de pagamento expedida pelo presidente do tribunal, a pedido do juízo da execução, para que o ente público inclua no seu orçamento a verba necessária ao pagamento do débito reconhecido em sentença judicial transitada em julgado. Os créditos de pequeno valor, definidos em lei, não se submetem ao regime de precatórios e são pagos por requisição de pequeno valor (RPV), em prazo curto (art. 100, § 3º).

Na esfera federal, considera-se de pequeno valor a obrigação de até sessenta salários mínimos (art. 17, § 1º, combinado com o art. 3º da Lei nº 10.259/2001).

Estados, Distrito Federal e Municípios podem fixar valores distintos por lei própria, segundo as suas capacidades econômicas, desde que o mínimo seja igual ao valor do maior benefício do Regime Geral de Previdência Social (art. 100, § 4º).

13.3 Ordem cronológica e preferências

Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas em virtude de sentença judiciária são feitos exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios (art. 100, caput). Os débitos de natureza alimentícia, como salários, vencimentos, proventos, pensões, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, têm preferência sobre os demais (art. 100, § 1º). Os titulares de crédito alimentar com sessenta anos de idade ou mais, portadores de doença grave ou pessoas com deficiência têm superpreferência, até o valor equivalente ao triplo do fixado para as RPVs (art. 100, § 2º).

Segundo a Súmula Vinculante 47, os honorários advocatícios incluídos na condenação ou destacados do montante principal devido ao credor consubstanciam verba de natureza alimentar, cuja satisfação ocorrerá com a expedição de precatório ou RPV, observada a ordem especial restrita aos créditos dessa natureza. A preterição da ordem cronológica autoriza o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito (art. 100, § 6º).

13.4 Prazo de apresentação e de pagamento

É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, da verba necessária ao pagamento dos precatórios apresentados até determinada data, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte (art. 100, § 5º). Essa data foi alterada mais de uma vez: originalmente, 1º de julho; com a EC nº 114/2021, 2 de abril; e, com a EC nº 136/2025, 1º de fevereiro. Os precatórios apresentados após essa data são pagos no segundo exercício subsequente.

Segundo a Súmula Vinculante 17, durante o período previsto para pagamento, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos.

13.5 Atualização monetária e juros

A forma de atualização dos precatórios é um dos temas mais litigiosos do regime. A EC nº 62/2009 determinou a atualização pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, a Taxa Referencial (TR). No julgamento das ADIs 4.357 e 4.425, em 2013, o STF declarou inconstitucional essa sistemática, por não recompor a perda inflacionária, e, ao modular os efeitos em 2015, determinou a aplicação do IPCA-E a partir de 25 de março daquele ano. No RE 870.947/SE (Tema 810), o STF estendeu o entendimento às condenações da Fazenda Pública antes da expedição do precatório.

A EC nº 113/2021 estabeleceu, em seu art. 3º, a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, da taxa Selic, acumulada mensalmente, para fins de atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora. A EC nº 136/2025 alterou novamente os critérios. No regime subnacional do art. 97, § 16, do ADCT, a partir de 1º de agosto de 2025, aplicam-se IPCA e juros simples de 2% ao ano, limitados à Selic. Para os requisitórios federais, deve-se observar a redação do art. 3º da EC nº 113/2021 dada pela EC nº 136/2025, inclusive o tratamento específico das causas tributárias e do período constitucional de pagamento. O cálculo exige identificar o ente, a natureza do crédito e o período de incidência.

13.6 A cessão de precatórios

O credor pode ceder, total ou parcialmente, os seus créditos em precatórios a terceiros, independentemente da concordância do devedor (art. 100, § 13, incluído pela EC nº 62/2009). O cessionário não se beneficia, contudo, das preferências de natureza pessoal do cedente, como a superpreferência por idade ou doença. Desde a EC nº 113/2021, a cessão somente produz efeitos após comunicação, por meio de petição protocolizada, ao tribunal de origem e ao ente federativo devedor (art. 100, § 14).

A cessão é disciplinada também pelos arts. 286 a 298 do Código Civil e pela Resolução CNJ nº 303/2019, que regulamenta a gestão dos precatórios no âmbito do Poder Judiciário. Ela viabilizou a formação de um mercado secundário de precatórios e de direitos creditórios, examinado no Capítulo 14.

13.7 O encontro de contas compulsório (§ 9º)

A EC nº 62/2009 introduziu a compensação obrigatória: no momento da expedição do precatório, seriam abatidos os débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa, constituídos contra o credor original pela Fazenda devedora. Nas ADIs 4.357 e 4.425, o STF declarou a inconstitucionalidade dessa compensação compulsória, por violar a isonomia, a garantia da coisa julgada e o devido processo legal, uma vez que apenas o Estado podia impor o encontro de contas, sem contraditório.

A EC nº 113/2021 reintroduziu o tema com nova roupagem: sem interrupção do pagamento do precatório e mediante comunicação da Fazenda ao tribunal, o valor correspondente aos débitos inscritos em dívida ativa contra o credor deveria ser depositado à conta do juízo responsável pela ação de cobrança, que decidiria o seu destino. Segundo as informações oficiais sobre o julgamento das ADIs 7.047 e 7.064, concluído em 30 de novembro de 2023, o STF também declarou a inconstitucionalidade desse § 9º, juntamente com o art. 6º da EC nº 113/2021 e o § 5º do art. 101 do ADCT.

13.8 A oferta de créditos para quitação de débitos e outras finalidades (§ 11)

O dispositivo de maior interesse para a gestão tributária é o § 11 do art. 100, na redação dada pela EC nº 113/2021:

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo devedor, com auto aplicabilidade para a União, a oferta de créditos líquidos e certos que originalmente lhe são próprios ou adquiridos de terceiros reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado para: I - quitação de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive em transação resolutiva de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente; II - compra de imóveis públicos de propriedade do mesmo ente disponibilizados para venda; III - pagamento de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente; IV - aquisição, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, do respectivo ente federativo; ou V - compra de direitos, disponibilizados para cessão, do respectivo ente federativo, inclusive, no caso da

União, da antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo.

A leitura atenta do texto revela os seus elementos estruturais:

- Sujeito: o credor, que pode utilizar créditos originalmente próprios ou adquiridos de terceiros;
- Objeto: créditos líquidos e certos, reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado;
- Destinação: as cinco finalidades taxativamente enumeradas nos incisos, todas perante o mesmo ente devedor;
- Débitos alcançados, na hipótese do inciso I: débitos parcelados ou inscritos em dívida ativa, inclusive em transação, e, subsidiariamente, débitos com autarquias e fundações do mesmo ente;
- Condição normativa: a disciplina em lei do ente federativo devedor.

Na esfera federal, o dispositivo foi regulamentado pelo Decreto nº 11.249/2022, posteriormente alterado pelo Decreto nº 11.526/2023, que trata da oferta de créditos líquidos e certos decorrentes de decisão judicial transitada em julgado contra a União e atribui à Advocacia-Geral da União, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Ministério competente a edição dos atos complementares. A Portaria Normativa AGU nº 73/2022 disciplinou aspectos procedimentais no âmbito da AGU, e a Portaria PGFN nº 10.826/2022 regulamentou a utilização desses créditos para a quitação ou amortização de débitos inscritos em dívida ativa da União, inclusive em transação.

13.9 O julgamento das ADIs 7.047 e 7.064 e o § 11

No julgamento conjunto das ADIs 7.047 e 7.064, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, o STF examinou dispositivos das EC nº 113/2021 e nº 114/2021. Além de afastar o teto de pagamento de precatórios instituído pelo art. 107-A do ADCT e de invalidar o § 9º do art. 100, o Tribunal conferiu interpretação conforme à Constituição ao § 11 para excluir do texto a expressão “com auto aplicabilidade para a União”, segundo os registros oficiais e as notícias do julgamento.

A consequência é relevante: a utilização dos créditos pela via do § 11 passou a depender, também para a União, de disciplina normativa do ente devedor, como já

ocorria para Estados e Municípios. A decisão não declarou inconstitucional o § 11, não suprimiu a possibilidade de utilização de créditos adquiridos de terceiros e não converteu essa modalidade na compensação ordinária do art. 74 da Lei nº 9.430/1996. A PGFN, segundo o que foi divulgado, manteve os fluxos procedimentais da Portaria nº 10.826/2022 para a utilização de créditos na quitação de dívida ativa.

Remanesce, contudo, uma questão aberta: se a regulamentação federal por decreto e portarias é suficiente, ou se a exigência de "lei do ente federativo devedor" demanda lei em sentido formal. O tema exige acompanhamento atento do operador, inclusive quanto ao teor integral do acórdão e às eventuais alterações normativas supervenientes.

13.10 As interpretações em disputa

É surpreendente como um mesmo texto constitucional pode gerar visões tão distintas. As divergências não são mera questão acadêmica: impactam a vida de credores, contribuintes e da própria administração. As principais são as seguintes.

Primeira: o § 11 e a compensação do art. 74 da Lei nº 9.430/1996 são regimes distintos. A compensação ordinária federal pressupõe crédito próprio do sujeito passivo contra a Receita Federal, decorrente de pagamento indevido, saldo negativo ou ressarcimento, e veda o uso de créditos de terceiros. O § 11, ao contrário, autoriza expressamente a oferta de créditos "adquiridos de terceiros", desde que líquidos e certos e reconhecidos pelo ente ou por decisão judicial transitada em julgado, e a sua finalidade, no inciso I, é a quitação de débitos parcelados ou inscritos em dívida ativa. Confundir os dois regimes é a fonte mais frequente de equívocos: a transmissão de DCOMP com crédito de terceiro resulta em compensação não declarada, com multa, ao passo que a oferta pelo § 11 segue o procedimento próprio perante a PGFN ou o órgão competente.

Segunda: a liquidez e a certeza do crédito antes da expedição do precatório. O texto constitucional exige créditos "líquidos e certos" e "reconhecidos por decisão judicial transitada em julgado", mas não exige que o precatório já tenha sido expedido. Há, portanto, fundamento textual para a utilização do direito creditório transitado em julgado, com valor definido em cálculos homologados ou em sentença de valor, ainda que a requisição de pagamento não tenha sido formalizada. A Lei nº 13.988/2020, na redação da Lei nº 14.375/2022, reforça

essa leitura ao admitir, na transação, tanto precatórios quanto direitos creditórios com sentença de valor transitada em julgado. A aceitação concreta, porém, depende dos requisitos da regulamentação do ente e da comprovação documental da liquidez, o que recomenda diligência redobrada.

Terceira: a necessidade de lei local para Estados e Municípios. Para esses entes, nunca houve autoaplicabilidade: sem lei própria, o credor não pode exigir a utilização do crédito pela via do § 11, ressalvados os regimes do ADCT, como o art. 105 para os entes em regime especial.

Quarta: a abrangência dos débitos. O inciso I menciona débitos parcelados ou inscritos em dívida ativa. Débitos ainda em fase administrativa, não inscritos nem parcelados, não estão abrangidos por essa hipótese, o que muitas vezes exige planejamento do momento da utilização.

Quinta: os efeitos das ADIs 7.047 e 7.064. Há quem sustente que, sem a autoaplicabilidade, a via federal estaria paralisada; há quem entenda, com base no próprio texto da decisão e na regulamentação existente, que o mecanismo permanece operante. A prudência recomenda verificar, em cada caso, a regulamentação vigente e o entendimento atual da PGFN.

Caso ilustrativo: Mário e o crédito reconhecido

Mário, pequeno empresário, obteve sentença transitada em julgado que condenou a União a lhe restituir valores, com cálculos homologados. Ao mesmo tempo, a sua empresa tem débitos inscritos em dívida ativa da União. No início, ele imaginou que poderia simplesmente transmitir uma declaração de compensação com o crédito de outra empresa do grupo; foi alertado de que isso configuraria compensação não declarada. Com orientação adequada, avaliou dois caminhos: a compensação administrativa do seu próprio crédito judicial, após habilitação, com débitos correntes administrados pela Receita Federal; e a oferta do crédito, pela via do § 11 e da regulamentação da PGFN, para a quitação dos débitos já inscritos. Cada caminho tem requisitos próprios, e a escolha correta depende da natureza dos débitos e do estágio do crédito.

13.11 Síntese do capítulo

O art. 100 da Constituição é muito mais do que uma regra de pagamento: é a espinha dorsal da relação patrimonial entre o Estado condenado e o cidadão vencedor. A sua evolução recente transformou o precatório e o direito creditório em ativos utilizáveis, inclusive para a extinção de débitos tributários. Essa potencialidade, contudo, exige domínio técnico do texto constitucional, da regulamentação de cada ente e da jurisprudência do STF, que alterou mais de uma vez o alcance das Emendas Constitucionais.

CAPÍTULO 14

14. Precatórios e direitos creditórios: conceitos, cessão e utilização

14.1 Direito creditório e precatório

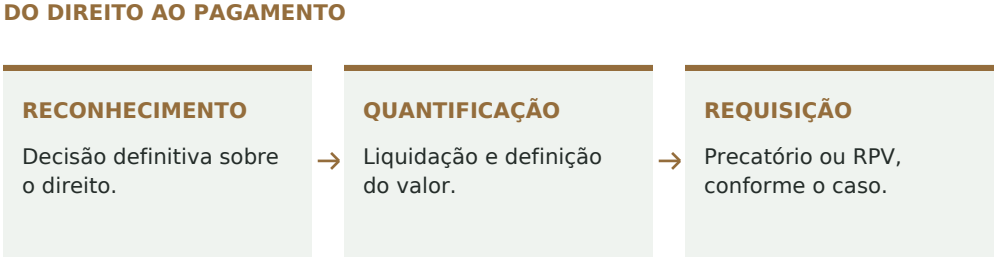
Imagine que você venceu uma disputa judicial após anos de espera, e a sentença determinou que o Estado lhe pagasse quantia significativa. É um momento de alívio, mas a esperança de receber efetivamente o que é seu depende de um longo caminho. Para percorrê-lo com segurança, é preciso distinguir dois conceitos frequentemente confundidos.

Direito creditório, no sentido aqui empregado, é o crédito contra a Fazenda Pública reconhecido em título judicial, em qualquer das fases que antecedem o pagamento. Precatório é a requisição de pagamento já expedida pelo tribunal, que incorpora o crédito ao regime do art. 100. Todo precatório decorre de um direito creditório, mas nem todo direito creditório já se converteu em precatório. A distinção é decisiva para a liquidez, para a cessão e para as modalidades de utilização.

14.2 O ciclo de vida do crédito judicial

Quadro 16. Fases do crédito judicial contra a Fazenda Pública

Fase	Descrição	Relevância prática
Conhecimento	Ação em que se discute o direito, como a repetição de indébito tributário ou a indenização.	O crédito ainda é litigioso e não pode ser utilizado.
Trânsito em julgado	Decisão definitiva que reconhece o direito.	Início do prazo de dois anos para eventual ação rescisória (art. 975 do CPC).
Liquidação e cumprimento de sentença	Apresentação dos cálculos e intimação da Fazenda para impugnação (arts. 534 e 535 do CPC).	Definição do valor; possibilidade de impugnação e de discussão sobre os cálculos.
Homologação dos cálculos	Decisão que fixa o valor devido.	O crédito passa a ser líquido e certo.
Expedição do requisitório	Ofício do juízo ao tribunal e expedição do precatório ou da RPV.	Inclusão no regime do art. 100 e na ordem cronológica.
Inclusão orçamentária e pagamento	Inclusão na lei orçamentária e pagamento até o fim do exercício seguinte.	Recebimento em dinheiro, sujeito às regras de atualização e à retenção de tributos na fonte.



O processo de geração de precatórios é denso, mas fascinante. Ele começa no âmbito judicial e pode ser um verdadeiro teste de paciência: as contas não param de chegar, e a esperança se mistura com incertezas. Por isso os credores

frequentemente buscam alternativas ao recebimento em dinheiro, seja pela cessão do crédito, seja pela sua utilização na extinção de obrigações.

14.3 Classificações relevantes

Os créditos judiciais podem ser classificados segundo diversos critérios, cada qual com consequências próprias:

- Quanto ao ente devedor: federais, estaduais, distritais ou municipais. A utilização só é possível perante o mesmo ente.
- Quanto à natureza: alimentares ou comuns, o que afeta a ordem de pagamento.
- Quanto à origem: tributários, decorrentes de indébito, ou não tributários, como indenizações por desapropriação, créditos contratuais e diferenças remuneratórias de servidores.
- Quanto ao estágio: direito creditório pré-requisição ou precatório expedido.
- Quanto à titularidade: próprios ou adquiridos de terceiros por cessão.

14.4 A cessão de créditos e o mercado secundário

A cessão de direitos creditórios e precatórios é um negócio jurídico lícito, com fundamento no art. 100, §§ 13 e 14, da Constituição e nos arts. 286 a 298 do Código Civil. O cessionário adquire o crédito, em regra, com deságio, que remunera o tempo de espera e os riscos. O cedente antecipa recursos; o cessionário obtém um ativo que poderá receber ou utilizar.

A segurança dessa operação depende de diligência prévia rigorosa. Muitos contribuintes, animados com a possibilidade de utilizar créditos adquiridos, frustram-se ao descobrir que a documentação exigida é mais extensa do que imaginavam, ou, pior, que o crédito adquirido apresentava vícios. A experiência recomenda a verificação dos seguintes pontos:

- Diligência prévia na aquisição de direitos creditórios e precatórios
- Certidão de inteiro teor do processo, com a comprovação do trânsito em julgado e da inexistência de ação rescisória ou de prazo rescisório em curso que represente risco relevante.
- Cálculos homologados e decisão sobre eventuais impugnações da Fazenda.

- Cadeia completa de titularidade, com todos os instrumentos de cessão anteriores, poderes dos signatários e comunicações exigidas pelo art. 100, § 14.
- Destaque dos honorários contratuais e sucumbenciais, nos termos do art. 22, § 4º, da Lei nº 8.906/1994, para evitar disputa sobre a parcela cedida.
- Pesquisa de penhoras, arrestos, bloqueios e cessões anteriores incidentes sobre o crédito.
- Situação fiscal e judicial do cedente, inclusive quanto à possibilidade de fraude contra credores ou fraude à execução.
- Tratamento tributário da operação para cedente e cessionário, inclusive a retenção na fonte incidente no pagamento de precatórios federais (art. 27 da Lei nº 10.833/2003).
- Formalização do instrumento de cessão com registro e, como boa prática, ancoragem do documento em registro de integridade verificável, como sistemas baseados em blockchain, para comprovar autenticidade e anterioridade.
- Compatibilidade entre a modalidade de utilização pretendida e a regulamentação vigente do ente devedor.

14.5 As modalidades de utilização

A utilização de direitos creditórios na extinção de obrigações é tema que merece atenção especial, porque as alternativas têm requisitos muito diferentes entre si.

Quadro 17. Modalidades de utilização de créditos judiciais contra a Fazenda

Modalidade e fundamento	Créditos admitidos	Débitos alcançados e observações
Compensação ordinária federal (art. 170 do CTN; arts. 74 e 74-A da Lei nº 9.430/1996)	Crédito próprio de natureza tributária reconhecido judicialmente, após habilitação.	Débitos administrados pela RFB, fora das vedações legais. Vedado o uso de créditos de terceiros; limites mensais para créditos de R$ 10 milhões ou mais.
Oferta de créditos (art. 100, § 11, da CF; Decreto nº 11.249/2022; Portaria PGFN nº 10.826/2022)	Créditos líquidos e certos, próprios ou adquiridos de terceiros, reconhecidos pelo ente ou por decisão transitada em julgado.	Débitos parcelados ou inscritos em dívida ativa do mesmo ente, inclusive em transação. Depende da regulamentação do ente; observar os efeitos das ADIs 7.047 e 7.064.
Transação tributária federal (Lei nº 13.988/2020, com a redação da Lei nº 14.375/2022)	Precatórios ou direitos creditórios com sentença de valor transitada em julgado.	Saldo devedor transacionado, nas condições do edital ou do acordo individual.
Compensação em regime especial (art. 105 do ADCT, EC nº 94/2016)	Precatórios próprios ou de terceiros devidos por Estados, DF e Municípios em regime especial.	Débitos inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015, conforme lei do ente.
Aquisição de bens e direitos públicos (art. 100, § 11, II a V, da CF)	Créditos líquidos e certos contra o mesmo ente.	Compra de imóveis, outorgas de serviços públicos, participações societárias e direitos, conforme editais e regulamentação.
Recebimento em dinheiro (art. 100 da CF)	Precatório ou RPV.	Sujeito à ordem cronológica e aos prazos orçamentários.

14.6 Riscos a considerar

A utilização de direitos creditórios é um recurso que proporciona fôlego financeiro, mas o trajeto até a sua realização pode ser tortuoso. Os riscos podem ser agrupados em cinco categorias:

- Riscos jurídicos: ação rescisória, revisão de cálculos, alterações normativas e decisões do STF que modifiquem o alcance das regras, como ocorreu nas ADIs sobre as Emendas Constitucionais de precatórios;
- Riscos operacionais: falhas documentais, demora na análise pelo órgão competente e incompatibilidade entre o crédito e o débito;
- Riscos fiscais: não homologação, glosa e penalidades, especialmente quando se utiliza a modalidade inadequada;
- Riscos penais: a utilização de créditos inexistentes ou de documentos falsos pode configurar crime contra a ordem tributária;
- Riscos reputacionais: a associação a operações mal estruturadas pode comprometer a imagem da empresa perante clientes, financiadores e o próprio Fisco.

Por outro lado, o desconhecimento dessas oportunidades também tem custo. O contribuinte que ignora a possibilidade de utilizar créditos legítimos paga em dinheiro o que poderia extinguir de outra forma. O equilíbrio está no conhecimento técnico aliado à assessoria qualificada.

14.7 Casos ilustrativos

Caso ilustrativo: Elias e o precatório que não chegava

Elias venceu ação contra a União relativa a um contrato de prestação de serviços. O precatório foi expedido, mas o pagamento se arrastava, e a sua empresa estava sufocada por débitos inscritos em dívida ativa. Orientado por especialista, Elias verificou que poderia ofertar o próprio crédito para quitação dos débitos inscritos, nos termos do § 11 do art. 100 e da regulamentação da PGFN, em vez de aguardar o pagamento em dinheiro e só então quitar a dívida. A espera que parecia interminável transformou-se em regularização fiscal.

Caso ilustrativo: Clara e o indébito tributário

Clara, advogada, obteve decisão transitada em julgado reconhecendo a inconstitucionalidade de uma cobrança e o direito à restituição dos valores pagos nos cinco anos anteriores à ação. Ela pretendia reinvestir os recursos no escritório e descobriu que tinha duas opções: executar o título e receber por precatório, com a demora inerente ao regime, ou desistir da execução, habilitar o crédito na Receita Federal e compensá-lo com os tributos correntes. Optou pela compensação, que lhe permitiu utilizar o crédito mês a mês, observando a Súmula 461 do STJ e a vedação, firmada no Tema 1.262 do STF, de restituição administrativa em dinheiro.

Caso ilustrativo: Cláudio e a oferta tentadora

Cláudio, proprietário de uma loja de eletrônicos, recebeu oferta para "quitar todos os seus tributos com 50% de desconto" utilizando créditos de terceiros pela simples transmissão de declarações de compensação. A promessa de ausência de riscos chamou a atenção do seu contador. A análise revelou que a operação consistiria em compensação ordinária com crédito de terceiro, considerada não declarada pela lei, com multa isolada e risco de responsabilização. Cláudio recusou a oferta. A legitimidade da cessão de créditos não se confunde com a legitimidade da modalidade de utilização; ambas precisam ser verificadas.

14.8 Síntese do capítulo

Os precatórios e os direitos creditórios não são meras fichas em um tabuleiro tributário. São ativos com fundamento constitucional, que podem ser cedidos e utilizados para a extinção de obrigações, desde que observados os requisitos de cada modalidade. Por trás de cada precatório há uma história de espera e de luta por um direito; por trás de cada utilização bem-sucedida, há conhecimento técnico, diligência e respeito às regras.

CAPÍTULO 15

15. As Emendas Constitucionais sobre precatórios e os seus efeitos práticos

15.1 Um regime em permanente reforma

Poucas normas constitucionais foram tão alteradas quanto o art. 100. As sucessivas Emendas Constitucionais foram motivadas, em regra, pelo crescimento do estoque de precatórios e pela dificuldade dos entes em pagá-los. Antes mesmo da EC nº 62/2009, a EC nº 30/2000 instituíra o parcelamento de precatórios em até dez anos (art. 78 do ADCT), dispositivo cuja eficácia foi suspensa pelo STF em medida cautelar nas ADIs 2.356 e 2.362. A cada reforma, renovaram-se promessas de celeridade e de previsibilidade; a cada uma delas, sobrevieram controvérsias.

15.2 A EC nº 62/2009

A EC nº 62/2009 promoveu ampla reformulação do regime. Entre as suas principais medidas estavam: a compensação obrigatória de débitos do credor no momento da expedição do precatório (§§ 9º e 10); a autorização para a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos, conforme lei do ente; a atualização pelo índice da caderneta de poupança (§ 12); a cessão de precatórios independentemente da concordância do devedor (§ 13); e um regime especial de pagamento para Estados e Municípios em mora, com vinculação de percentual da receita corrente líquida e possibilidade de leilões e acordos com deságio (art. 97 do ADCT).

O que poderia ser entendido como boa notícia logo revelou nuances. Nas ADIs 4.357 e 4.425, julgadas em 2013, o STF declarou inconstitucionais, entre outros pontos, a compensação compulsória, a atualização pela TR e o regime especial do art. 97 do ADCT. Em 2015, ao modular os efeitos, manteve o regime especial por

mais cinco exercícios financeiros e fixou critérios de transição para a atualização monetária.

15.3 As EC nº 94/2016, nº 99/2017 e nº 109/2021

A EC nº 94/2016 instituiu novo regime especial para os entes em mora (arts. 101 a 105 do ADCT), com pagamento mediante depósitos mensais vinculados à receita corrente líquida, possibilidade de utilização de depósitos judiciais e de acordos diretos com deságio limitado, e a faculdade, prevista no art. 105, de compensação de precatórios com débitos inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015. Criou, ainda, a superpreferência para portadores de deficiência e ampliou a proteção aos credores idosos e doentes. As EC nº 99/2017 e nº 109/2021 prorrogaram o prazo do regime especial, este último até 2029.

15.4 As EC nº 113/2021 e nº 114/2021

Em dezembro de 2021, as EC nº 113 e nº 114 modificaram profundamente o regime, em um contexto de forte crescimento das condenações da União. As suas principais medidas foram:

- Selic como índice único de atualização, remuneração e mora (art. 3º da EC nº 113/2021);
- Novo encontro de contas com débitos inscritos em dívida ativa, mediante depósito à conta do juízo da cobrança (§ 9º);
- Oferta de créditos próprios ou adquiridos de terceiros para quitação de débitos e outras finalidades (§ 11);
- Eficácia da cessão condicionada à comunicação ao tribunal e ao devedor (§ 14);
- Encontros de contas entre entes federativos (§§ 21 e 22);
- Limite anual para pagamento de precatórios pela União, até 2026, com a postergação dos valores excedentes (art. 107-A do ADCT, incluído pela EC nº 114/2021);
- Antecipação do prazo de apresentação dos precatórios para 2 de abril.

A EC nº 114/2021 permitiu, ainda, que os credores de precatórios não pagos em razão do limite optassem por acordos com deságio ou por outras formas de utilização dos créditos.

15.5 O julgamento das ADIs 7.047 e 7.064

No julgamento conjunto encerrado em 30 de novembro de 2023, o STF, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, acolheu em parte as ações propostas, entre outros, pelo Conselho Federal da OAB. Segundo as informações divulgadas sobre o julgamento, o Tribunal:

- conferiu interpretação conforme ao caput do art. 107-A do ADCT, para restringir os seus efeitos ao exercício de 2022, e declarou a inconstitucionalidade de outros dispositivos do mesmo artigo, afastando o limite de pagamento para os exercícios seguintes;
- declarou a inconstitucionalidade do art. 6º da EC nº 113/2021, do § 9º do art. 100 da Constituição e do § 5º do art. 101 do ADCT, na redação dada pela EC nº 113/2021;
- conferiu interpretação conforme ao § 11 do art. 100, para excluir do texto a expressão “com auto aplicabilidade para a União”.

A decisão abriu caminho para a quitação do estoque de precatórios represado pelo limite, mediante crédito extraordinário, e redefiniu as bases do § 11, nos termos examinados no Capítulo 13.

15.6 A EC nº 136/2025

Promulgada em 9 de setembro de 2025, a EC nº 136/2025 promoveu nova reforma, com foco no equilíbrio fiscal dos entes e na sustentabilidade dos pagamentos. Entre as suas medidas:

- Alteração dos índices de atualização, com IPCA e juros simples de 2% ao ano limitados à Selic nas hipóteses constitucionais; observar os regimes federal e subnacional, as regras temporais e as exceções para causas tributárias e para o período constitucional de pagamento;
- Antecipação do prazo de apresentação dos precatórios para 1º de fevereiro;

- Limites de pagamento para Estados, DF e Municípios escalonados conforme a proporção do estoque de precatórios em relação à receita corrente líquida, a partir de 1% da receita para estoques de até 15% e até 5% para estoques superiores a 85%, com acréscimos progressivos em décadas futuras se houver saldo remanescente;
- Exclusão dos precatórios federais do limite de despesas primárias a partir de 2026, com inclusão gradual do estoque nas metas fiscais a partir de 2027;
- Parcelamento especial de débitos previdenciários de Estados, DF e Municípios em até 300 parcelas.

15.7 Quadro comparativo

Quadro 18. As principais Emendas Constitucionais sobre precatórios

Emenda	Principais medidas	Destino no STF
EC nº 30/2000	Parcelamento de precatórios em até dez anos (art. 78 do ADCT).	Eficácia suspensa em medida cautelar (ADIs 2.356 e 2.362).
EC nº 62/2009	Compensação compulsória; TR; cessão livre; regime especial do art. 97 do ADCT.	Compensação compulsória, TR e regime especial declarados inconstitucionais (ADIs 4.357 e 4.425), com modulação.
EC nº 94/2016 e nº 99/2017	Novo regime especial (arts. 101 a 105 do ADCT); compensação com dívida ativa até 25/3/2015; superpreferências.	Prazo então prorrogado até 2029 pela EC nº 109/2021; regime posteriormente alterado pela EC nº 136/2025.
EC nº 113/2021	Selic; novo § 9º; oferta de créditos (§ 11); eficácia da cessão (§ 14); encontros de contas entre entes.	§ 9º invalidado; § 11 com interpretação conforme, sem autoaplicabilidade para a União (ADIs 7.047 e 7.064).
EC nº 114/2021	Limite anual de pagamento pela União até 2026 (art. 107-A do ADCT); prazo de 2 de abril.	Limite restrito a 2022 e afastado para os exercícios seguintes (ADIs 7.047 e 7.064).
EC nº 136/2025	IPCA mais 2% ao ano, limitado à Selic; prazo de 1º de fevereiro; limites por receita corrente líquida; exclusão dos precatórios federais do limite de despesas.	Em vigor; constitucionalidade objeto de debate doutrinário.

15.8 A necessidade de regulamentação e de estabilidade

A análise das Emendas mostra não apenas uma necessidade técnica, mas um convite à reflexão sobre as promessas do legislador e a realidade dos credores. A cada alteração, cresce a demanda por regulamentação clara: sem diretrizes robustas, a incerteza aumenta e favorece quem tem acesso a assessoria especializada, em prejuízo dos menos favorecidos.

Para o operador do Direito, três conclusões práticas se impõem. Primeira: a regra aplicável depende da data dos fatos, da data da expedição e da data da utilização do crédito, o que exige análise intertemporal cuidadosa. Segunda: as decisões do STF em controle concentrado alteraram, mais de uma vez, o texto efetivamente vigente, de modo que a leitura isolada da Constituição pode induzir a erro. Terceira: a regulamentação de cada ente é parte essencial do regime, e a sua ausência ou alteração pode viabilizar ou inviabilizar uma operação.

O desafio não reside apenas em avaliar o que as Emendas mudaram, mas em compreender como fazer essas mudanças funcionarem de forma eficiente e harmoniosa, para que o regime de precatórios cumpra a sua função: assegurar que as decisões judiciais contra o Estado sejam efetivamente cumpridas.

CAPÍTULO 16

16. A jurisprudência e o reconhecimento do direito à compensação

16.1 Uma construção de décadas

A evolução jurisprudencial da compensação tributária não apenas emoldura a legislação; ela reflete o próprio tecido econômico do país. O direito à compensação foi construído, ao longo de mais de três décadas, por um diálogo entre leis que ampliavam ou restringiam o instituto e tribunais que definiam os seus contornos. Compreender essa trajetória é indispensável para quem pretende utilizar créditos com segurança.

Um esclarecimento é necessário desde logo. Circulam, com frequência, afirmações genéricas sobre decisões que teriam autorizado a compensação de créditos de ICMS com tributos federais ou a utilização irrestrita de créditos de qualquer natureza. Não há fundamento para tais afirmações. A compensação tributária exige reciprocidade entre credor e devedor, e os tribunais superiores sempre a condicionaram à existência de lei autorizativa do ente credor. O que a jurisprudência construiu foi um conjunto de garantias e de critérios para o exercício desse direito, examinado a seguir.

16.2 As fases da evolução

Até 1991. Embora o art. 170 do CTN previsse a compensação desde 1966, não havia lei federal geral que a autorizasse. Os contribuintes que obtinham decisões favoráveis precisavam executá-las pela via dos precatórios.

De 1991 a 1996. A Lei nº 8.383/1991 autorizou a compensação entre tributos da mesma espécie. A jurisprudência do STJ consolidou, nesse período, a possibilidade de o contribuinte buscar em juízo a declaração do direito à compensação, entendimento depois sintetizado na Súmula 213, de 1998: o

mandado de segurança constitui ação adequada para a declaração do direito à compensação tributária. Na mesma época, a Súmula 212 vedou a concessão da compensação por medida liminar.

De 1996 a 2005. A Lei nº 9.430/1996 ampliou a compensação para tributos de espécies distintas administrados pela Receita Federal, inicialmente mediante requerimento, e a Lei nº 10.637/2002 introduziu a declaração de compensação. A LC nº 104/2001 incluiu o art. 170-A no CTN, vedando a compensação antes do trânsito em julgado. O STJ, no Tema 346 (REsp 1.164.452/MG), decidiu que essa vedação se aplica às demandas ajuizadas após a vigência da LC nº 104/2001.

De 2005 em diante. A LC nº 118/2005 alterou o termo inicial do prazo de restituição para os tributos lançados por homologação, e o STF, no Tema 4 (RE 566.621/RS), definiu a sua aplicação às ações ajuizadas a partir de 9 de junho de 2005. No Tema 345 (REsp 1.137.738/SP), o STJ assentou que a lei aplicável à compensação é a vigente na data do encontro de contas. Em 2010, a Súmula 461 reconheceu o direito de opção entre precatório e compensação para o indébito certificado por sentença declaratória, e a Súmula 460 afastou o mandado de segurança para convalidar compensação já realizada.

Os anos recentes. O STF, no Tema 736, declarou inconstitucional a multa isolada pela mera não homologação de compensação e, no Tema 1.262, vedou a restituição administrativa em dinheiro do indébito reconhecido judicialmente. Ao mesmo tempo, a Lei nº 14.873/2024 impôs limites mensais à compensação de créditos judiciais de valor elevado, e as decisões sobre as Emendas Constitucionais de precatórios redefiniram o alcance da utilização de créditos judiciais na quitação de débitos inscritos.

16.3 Quadro-síntese de súmulas e precedentes

Quadro 19. Súmulas e precedentes sobre compensação e restituição

Tribunal	Referência	Ratio decidendi
STJ	Súmula 212	A compensação de créditos tributários não pode ser deferida em ação cautelar ou por medida liminar cautelar ou antecipatória.
STJ	Súmula 213	O mandado de segurança é ação adequada para a declaração do direito à compensação tributária.
STJ	Súmula 460	É incabível o mandado de segurança para convalidar a compensação tributária realizada pelo contribuinte.
STJ	Súmula 461	O contribuinte pode optar por receber, por precatório ou por compensação, o indébito certificado por sentença declaratória transitada em julgado.
STJ	Súmula 464	A regra de imputação de pagamentos do art. 354 do Código Civil não se aplica à compensação tributária.
STJ	Súmula 625	O pedido administrativo de compensação ou de restituição não interrompe o prazo prescricional da ação de repetição de indébito nem o da execução de título judicial contra a Fazenda.

Tribunal	Referência	Ratio decidendi
STJ	Tema 345 (REsp 1.137.738/SP)	A lei que rege a compensação é a vigente na data do encontro de contas.
STJ	Tema 346 (REsp 1.164.452/MG)	A vedação do art. 170-A do CTN aplica-se às demandas ajuizadas após a LC nº 104/2001.
STJ	Tema 269 (REsp 1.138.206/RS)	Aplica-se o prazo de 360 dias do art. 24 da Lei nº 11.457/2007 à decisão sobre requerimentos administrativos do contribuinte.
STF	Tema 4 (RE 566.621/RS)	O prazo de cinco anos da LC nº 118/2005 aplica-se às ações ajuizadas a partir de 9 de junho de 2005.
STF	Tema 69 (RE 574.706/PR)	O ICMS não compõe a base de cálculo do PIS e da Cofins, com efeitos modulados a partir de 15 de março de 2017.
STF	Tema 736 (RE 796.939/RS)	É inconstitucional a multa isolada pela mera negativa de homologação de compensação.
STF	Tema 1.262 (RE 1.420.691)	Não se admite a restituição administrativa do indébito reconhecido judicialmente; impõe-se o regime de precatórios.
STF	Temas 881 e 885	Decisões do STF em controle concentrado ou em repercussão geral interrompem os efeitos da coisa julgada nas relações tributárias de trato sucessivo.

Tribunal	Referência	Ratio decidendi
STF	ADIs 4.357 e 4.425	Inconstitucionalidade da compensação compulsória e da TR introduzidas pela EC nº 62/2009.
STF	ADIs 7.047 e 7.064	Afastamento do limite de pagamento de precatórios; invalidação do § 9º do art. 100; exclusão da autoaplicabilidade do § 11 para a União.

16.4 O papel das grandes teses na geração de créditos

Boa parte dos créditos compensados ou ofertados nasce de grandes teses tributárias. O exemplo mais emblemático é o Tema 69 do STF, a chamada “tese do século”, que excluiu o ICMS da base de cálculo do PIS e da Cofins e gerou créditos expressivos para milhares de empresas. A modulação dos efeitos, porém, mostrou que o valor do crédito depende não apenas do mérito, mas do momento do ajuizamento: quem havia ajuizado ação antes de 15 de março de 2017 pôde recuperar períodos anteriores; os demais, não.

Os Temas 881 e 885 trouxeram outra lição. Uma decisão transitada em julgado favorável ao contribuinte, em relação de trato sucessivo, perde a sua eficácia para o futuro quando o STF decide em sentido contrário em controle concentrado ou em repercussão geral. Créditos construídos sobre decisões individuais divergentes da orientação do STF exigem, portanto, avaliação de risco específica.

16.5 Impactos sobre o planejamento tributário

As decisões judiciais sobre compensação repercutem diretamente no planejamento das empresas. Quando os tribunais se pronunciam, não estão apenas interpretando a letra da lei: estão moldando o ambiente de negócios. Uma mudança de entendimento pode abrir portas ou criar barreiras, e a reação dos contribuintes precisa ser rápida e fundamentada.

Acompanhar a jurisprudência é, ao mesmo tempo, questão de sobrevivência e de estratégia. Os efeitos de uma compensação mal planejada podem ser devastadores, desde multas pesadas até a perda de regularidade fiscal. Por isso a atualização constante dos empresários, de seus departamentos financeiros e de seus assessores é essencial. A diferença entre o êxito e o fracasso, muitas vezes, está em uma decisão bem informada.

16.6 Perspectivas

O direito à compensação, por muitos anos visto sob uma lente rígida, apresenta-se hoje de maneira mais estruturada, mas os desafios não desapareceram. O Código de Defesa do Contribuinte, ao enunciar o direito à decisão em prazo razoável e o dever da administração de priorizar soluções cooperativas, tende a influenciar a interpretação das regras procedimentais. A Reforma Tributária do consumo, por sua vez, trará novas controvérsias sobre o aproveitamento e o ressarcimento de créditos de IBS e CBS e sobre a utilização dos saldos credores acumulados nos tributos extintos. A única certeza é que o futuro da compensação tributária será uma mescla de desafios e oportunidades, e cabe a cada operador estar preparado para esse novo território.

CAPÍTULO 17

17. Desafios e oportunidades na gestão de créditos tributários

17.1 Os desafios

Quando se fala em gestão de créditos tributários, logo nos deparamos com desafios que podem desorientar mesmo os gestores mais experientes. O primeiro é a complexidade legislativa: cada tributo, cada Estado e cada Município possui regras próprias, e compreender como cada uma se aplica ao negócio é tarefa permanente.

O segundo desafio é a falta de clareza dos procedimentos administrativos e a mudança frequente das exigências. Não é raro que uma empresa deixe de aproveitar um crédito que se tornou acessível por alteração normativa, simplesmente porque não acompanhou a mudança. O resultado é uma quantia relevante perdida, que poderia ter sido reinvestida.

O terceiro é a incerteza. Os ajustes nas políticas fiscais, as decisões judiciais com efeitos modulados e a transição para o novo sistema do consumo geram insegurança e, por vezes, uma postura defensiva, em que a empresa prefere não reivindicar créditos legítimos por receio de questionamentos.

17.2 As oportunidades

Se os desafios são muitos, as oportunidades são proporcionais. O planejamento tributário eficaz pode mudar completamente a perspectiva de liquidez de uma empresa. É como encontrar uma nota esquecida na carteira: a surpresa é grande, e o alívio, maior ainda. A revisão fiscal sistemática dos últimos cinco anos, a escolha adequada do regime de apuração, a utilização dos incentivos disponíveis e a gestão ativa dos créditos acumulados frequentemente revelam valores significativos.

A elisão fiscal, nesse contexto, não é contornar a lei, mas fazer uso inteligente dos dispositivos que ela oferece. Um gestor despreparado pode deixar passar oportunidades valiosas, erro que poderia ser evitado com informação e assessoria adequadas.

17.3 Ferramentas de gestão

Empresas que desejam otimizar a gestão de seus créditos tributários podem adotar estratégias efetivas:

- Auditorias e revisões fiscais periódicas, que identificam créditos não aproveitados e riscos não provisionados.
- Integração das obrigações digitais: o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), com a ECD, a ECF, a EFD-Contribuições, a EFD ICMS/IPI e a EFD-Reinf, além da DCTFWeb e do eSocial, permite cruzamentos automáticos pelo Fisco. A coerência entre essas declarações é condição para o reconhecimento do crédito, como reforçado pela IN RFB nº 2.314/2026.
- Ferramentas tecnológicas de controle de créditos, prazos e intimações, que liberam as equipes para tarefas estratégicas e aumentam a precisão das informações.
- Capacitação contínua das equipes fiscal, contábil e financeira.
- Relação de confiança com consultores e advogados especializados, que ofereçam orientação preventiva e atuem desde a origem do crédito.

17.4 Aspectos contábeis e fiscais do crédito

A gestão de créditos tem reflexos contábeis relevantes. Pelo Pronunciamento Técnico CPC 25, o ativo contingente não é reconhecido nas demonstrações contábeis, mas deve ser reconhecido quando a realização do ganho for praticamente certa, o que, para créditos judiciais, costuma ocorrer com o trânsito em julgado e a possibilidade de mensuração confiável. A Interpretação Técnica ICPC 22 trata da incerteza sobre o tratamento de tributos sobre o lucro e orienta o registro de posições fiscais incertas.

Há também reflexos fiscais. No Tema 962 de repercussão geral, o STF decidiu que é inconstitucional a incidência do IRPJ e da CSLL sobre os valores atinentes à taxa Selic recebidos em razão de repetição de indébito tributário. O momento de

reconhecimento da receita correspondente ao principal recuperado, por sua vez, exige análise específica, considerando o trânsito em julgado, a liquidez do crédito e a sua habilitação.

17.5 Casos ilustrativos

Caso ilustrativo: a indústria de alimentos e o crédito esquecido

Uma pequena indústria de alimentos quase desistiu de reivindicar um crédito que lhe era devido, por não compreender as mudanças legislativas que o tornavam aproveitável. Após consulta a um especialista, a equipe percebeu que havia créditos de PIS e Cofins sobre insumos essenciais à produção, à luz do critério fixado pelo STJ no Tema 779, que nunca haviam sido apropriados. Com a documentação adequada, os créditos foram recuperados e compensados, em um momento crítico para o fluxo de caixa.

Caso ilustrativo: a fabricante de cosméticos e o controle dos créditos

Uma fabricante de cosméticos percebeu que possuía créditos acumulados em diferentes esferas, federais e estaduais, controlados em planilhas dispersas. Decidiu investir em um sistema de rastreamento e gerenciamento integrado, com alertas de prazos decadenciais. O que parecia custo extra revelou-se investimento rentável: em poucos meses, a empresa recuperou valores que a surpreenderam e reduziu o risco de perda de prazos.

17.6 Uma agenda para o gestor

Agenda de gestão de créditos tributários

- Mapear anualmente todos os créditos existentes, por tributo, ente, origem e prazo de utilização.
- Revisar, a cada exercício, o regime de apuração e os incentivos disponíveis.
- Monitorar as teses tributárias com julgamento pendente no STF e no STJ e avaliar a conveniência de ações preventivas, considerando os riscos de modulação.
- Assegurar a coerência das obrigações acessórias antes de qualquer pedido de restituição ou compensação.

- Controlar os prazos de cinco anos para restituição e compensação, inclusive o prazo para a primeira declaração de compensação de crédito judicial.
- Avaliar, para débitos inscritos em dívida ativa, as alternativas de transação e de utilização de direitos creditórios, com diligência prévia rigorosa.
- Preparar-se para a transição do consumo: inventariar saldos credores de ICMS, PIS e Cofins e adaptar sistemas ao IBS, à CBS e ao recolhimento na liquidação financeira das operações.

O mundo tributário está sempre mudando, e quem não estiver disposto a se adaptar pode ficar à deriva. A gestão de créditos tributários é desafiadora, mas, com as estratégias certas e uma mentalidade voltada para a inovação, é possível transformar obstáculos em conquistas, sempre de maneira honesta e eficiente.

CAPÍTULO 18

18. A defesa do contribuinte: instrumentos administrativos e judiciais

18.1 Por que estudar a defesa no contexto da elisão

O planejamento tributário mais cuidadoso pode ser questionado pelo Fisco. A compensação mais bem documentada pode não ser homologada. O crédito tributário pode ser lançado com base em interpretação equivocada. Por isso, o estudo da elisão fiscal e dos instrumentos de extinção do crédito não estaria completo sem uma visão dos meios de defesa de que o contribuinte dispõe. Conhecê-los não significa apostar no litígio; significa saber que existe um caminho de proteção quando o diálogo não basta.

A defesa pode desenvolver-se na esfera administrativa, perante os órgãos de julgamento da própria administração tributária, ou na esfera judicial. As duas vias não são excludentes no tempo, mas não podem ser utilizadas simultaneamente para o mesmo objeto: segundo o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 6.830/1980, a propositura de ação judicial pelo contribuinte importa renúncia ao poder de recorrer na esfera administrativa e desistência do recurso interposto. A Súmula CARF nº 1 reproduz esse entendimento, ao estabelecer que importa renúncia às instâncias administrativas a propositura de ação judicial com o mesmo objeto do processo administrativo.

18.2 O processo administrativo fiscal federal

O processo administrativo fiscal federal é regido pelo Decreto nº 70.235/1972, com as alterações posteriores. As suas etapas principais são:

Quadro 20. Etapas do processo administrativo fiscal federal

Etapa	Prazo e órgão	Observações
Impugnação do lançamento	Vinte dias úteis da ciência do auto de infração ou da notificação (art. 15).	Instaura a fase litigiosa e suspende a exigibilidade do crédito (art. 151, III, do CTN). Deve conter toda a matéria de defesa e as provas.
Julgamento de primeira instância	Delegacias de Julgamento da Receita Federal.	Decisão colegiada; da decisão favorável ao contribuinte acima do limite legal cabe recurso de ofício.
Recurso voluntário	Vinte dias úteis da ciência da decisão de primeira instância (art. 33), dirigido ao CARF.	Mantém a suspensão da exigibilidade; dispensado o depósito ou o arrolamento prévio.
Recurso especial	Câmara Superior de Recursos Fiscais do CARF.	Cabível quando houver divergência de interpretação da legislação tributária entre órgãos julgadores.
Decisão definitiva	Encerramento da via administrativa.	Se favorável ao contribuinte, extingue o crédito (art. 156, IX, do CTN); se desfavorável, segue-se a cobrança, ressalvado o acesso ao Judiciário.

Três particularidades merecem destaque. Primeira: segundo a Súmula Vinculante 21, é inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para a admissibilidade de recurso administrativo. Segunda: segundo a Súmula CARF nº 2, o CARF não é competente para se pronunciar sobre a inconstitucionalidade de lei tributária, de modo que teses exclusivamente constitucionais devem ser levadas ao Judiciário. Terceira: no empate dos julgamentos do CARF, aplica-se o voto de qualidade, nos termos da Lei nº 14.689/2023, com exclusão das multas e cancelamento da representação fiscal para fins penais quando o crédito for mantido por esse critério.

A Lei nº 13.988/2020 instituiu, ainda, o contencioso administrativo fiscal de pequeno valor, relativo a lançamentos de até sessenta salários mínimos, julgados em última instância por órgão colegiado das Delegacias de Julgamento.

O mesmo rito, com as adaptações próprias, aplica-se à manifestação de inconformidade contra o despacho que não homologa a compensação, examinada no Capítulo 12. Estados e Municípios têm os seus próprios processos administrativos tributários, como o Tribunal de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo, regido pela Lei estadual nº 13.457/2009, e, para o IBS, a LC nº 227/2026 disciplinou o processo administrativo no âmbito do Comitê Gestor.

18.3 As ações judiciais do contribuinte

Quando a via administrativa se esgota, é inadequada ou não oferece a proteção necessária, o contribuinte pode recorrer ao Judiciário. As principais ações são as seguintes.

Mandado de segurança. Ação constitucional para proteger direito líquido e certo, comprovável por prova pré-constituída, contra ato ilegal ou abusivo de autoridade (art. 5º, LXIX, da CF; Lei nº 12.016/2009). Pode ser repressivo, impetrado em até 120 dias da ciência do ato (art. 23 da Lei nº 12.016/2009), ou preventivo, diante de ameaça concreta. É o instrumento mais utilizado em matéria tributária, pela celeridade e pela inexistência de condenação em honorários advocatícios. Tem, contudo, limites: segundo a Súmula 269 do STF, o mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança, e, segundo a Súmula 271, a concessão da segurança não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria. A Súmula 213 do STJ admite o mandado de segurança para declarar o direito à compensação.

Ação declaratória. Destinada a declarar a existência ou a inexistência de relação jurídico-tributária, em geral antes do lançamento. É adequada para afastar, para o futuro, a incidência de tributo considerado indevido e para reconhecer o direito à compensação ou à repetição.

Ação anulatória. Destinada a desconstituir o lançamento ou a decisão administrativa desfavorável (art. 38 da Lei nº 6.830/1980). Segundo a Súmula Vinculante 28, é inconstitucional a exigência de depósito prévio como requisito de admissibilidade de ação judicial na qual se pretenda discutir a exigibilidade de

crédito tributário. O depósito, contudo, continua útil para suspender a exigibilidade (art. 151, II, do CTN).

Ação de repetição de indébito. Destinada à restituição de tributo pago indevidamente, no prazo do art. 168 do CTN, com execução pelo regime de precatórios ou opção pela compensação (Súmula 461 do STJ).

Ação de consignação em pagamento. Cabível nas hipóteses do art. 164 do CTN, como a exigência do mesmo tributo por mais de um ente.

18.4 A defesa na execução fiscal

Inscrito o débito em dívida ativa, a Fazenda pode promover a execução fiscal, regida pela Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal), com aplicação subsidiária do Código de Processo Civil. O executado é citado para pagar ou garantir a execução em cinco dias, mediante depósito em dinheiro, fiança bancária, seguro-garantia, nomeação ou indicação de bens à penhora (arts. 8º e 9º da LEF, este com a redação da Lei nº 13.043/2014).

Os meios de defesa na execução são, principalmente, dois:

- Embargos à execução fiscal, opostos no prazo de trinta dias contados do depósito, da juntada da prova da fiança bancária ou do seguro-garantia, ou da intimação da penhora (art. 16 da LEF). No entendimento consolidado do STJ, firmado em recurso repetitivo, a garantia do juízo permanece requisito de admissibilidade dos embargos na execução fiscal, por força do art. 16, § 1º, da LEF, que prevalece, como norma especial, sobre a regra do Código de Processo Civil, sem prejuízo de confirmação do número do leading case pelo causídico responsável.
- Exceção de pré-executividade, construção doutrinária e jurisprudencial que permite ao executado, independentemente de garantia, arguir matérias de ordem pública. Segundo a Súmula 393 do STJ, a exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória, como a prescrição, a decadência, a nulidade formal da certidão de dívida ativa e a ilegitimidade passiva evidente.

A responsabilização de sócios e administradores merece atenção. Segundo a Súmula 430 do STJ, o mero inadimplemento não gera responsabilidade do sócio-gerente. Segundo a Súmula 435, presume-se dissolvida irregularmente a

empresa que deixar de funcionar no seu domicílio fiscal sem comunicação aos órgãos competentes, o que legitima o redirecionamento da execução fiscal para o sócio-gerente. Nos Temas 962 e 981 dos recursos repetitivos, o STJ precisou que o redirecionamento fundado na dissolução irregular alcança quem detinha poderes de administração na data da dissolução, ainda que não os exercesse ao tempo do fato gerador, mas não alcança quem, embora administrador ao tempo do fato gerador, retirou-se regularmente da sociedade sem dar causa à dissolução irregular.

18.5 Instrumentos de regularidade e de negociação processual

Nem toda situação exige discussão de mérito. Muitas vezes, o objetivo imediato do contribuinte é manter a regularidade fiscal enquanto discute o débito ou negocia a sua extinção. Para isso, o ordenamento oferece instrumentos específicos:

- Antecipação de garantia: no Tema 237 dos recursos repetitivos, o STJ admitiu que o contribuinte, após o vencimento da obrigação e antes da execução, garanta o juízo de forma antecipada, para obter certidão positiva com efeitos de negativa;
- Seguro-garantia e fiança bancária: aceitos para a garantia da execução fiscal e da antecipação de garantia, com custo financeiro, em regra, inferior à imobilização de recursos em depósito;
- Negócio jurídico processual com a PGFN: com fundamento no art. 190 do Código de Processo Civil, a PGFN regulamentou a celebração de negócios jurídicos processuais em execuções fiscais, que permitem calendarizar atos, ajustar garantias e definir planos de amortização;
- Transação tributária: examinada no Capítulo 11, pode encerrar o litígio com concessões recíprocas, inclusive com a utilização de precatórios e direitos creditórios;
- Protesto da certidão de dívida ativa: admitido pelo STF na ADI 5.135, é instrumento de cobrança extrajudicial cuja sustação pode ser buscada quando houver causa de suspensão da exigibilidade.

18.6 A escolha estratégica da via de defesa

A escolha entre as vias de defesa depende de diversos fatores: a natureza da controvérsia, se de fato ou de direito; a existência de tese constitucional, que não pode ser apreciada pelo CARF; o custo das garantias; a urgência da regularidade fiscal; a jurisprudência dos tribunais competentes; e a perspectiva de solução negociada.

Quadro 21. Matriz de escolha da via de defesa

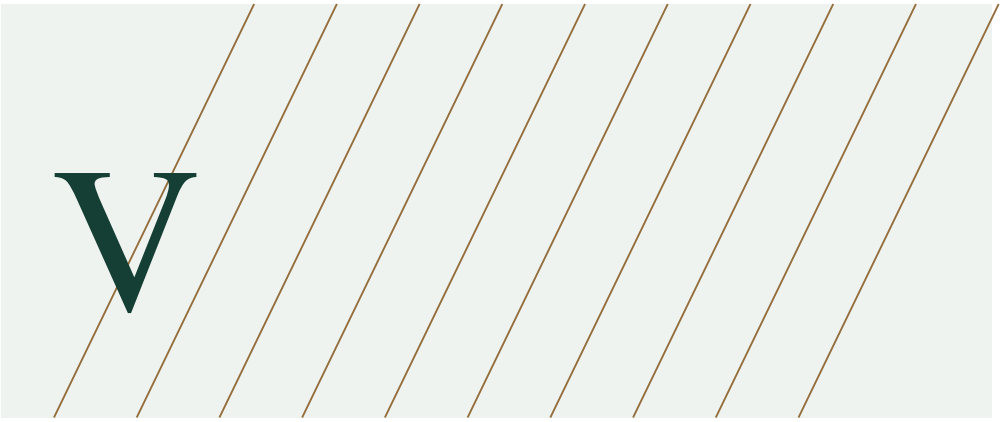
Situação	Via preferencial	Fundamento
Controvérsia de fato, com necessidade de produção de provas técnicas, sem tese constitucional	Processo administrativo	Suspensão da exigibilidade sem garantia; julgadores especializados; possibilidade de diligências e perícias.
Tese exclusivamente constitucional	Ação judicial, em regra mandado de segurança ou ação declaratória	Súmula CARF nº 2: o CARF não aprecia a inconstitucionalidade de lei.
Ato ilegal com prova pré-constituída e necessidade de rapidez	Mandado de segurança	Rito célere, possibilidade de liminar, ausência de honorários de sucumbência.
Débito inscrito, sem discussão relevante de mérito	Transação, parcelamento ou utilização de direitos creditórios	Regularização com redução de encargos ou preservação de caixa.
Execução fiscal com vício evidente de ordem pública	Exceção de pré-executividade	Súmula 393 do STJ; dispensa de garantia.
Execução fiscal com controvérsia que exige provas	Embargos à execução, com garantia	Art. 16 da LEF.

18.7 Síntese do capítulo

A defesa do contribuinte é o contraponto necessário ao poder de tributar. Um sistema que oferece meios eficazes de impugnação administrativa e judicial é um sistema em que a elisão fiscal pode ser exercida com segurança, porque o contribuinte sabe que as suas escolhas lícitas poderão ser sustentadas perante órgãos imparciais. Conhecer esses instrumentos, escolher a via adequada e utilizá-los com técnica é parte indissociável da gestão tributária responsável.

PARTE V

Perspectivas



CAPÍTULO 19

19. O futuro do sistema tributário e o papel da elisão fiscal

19.1 A Reforma Tributária do consumo

O futuro do sistema tributário brasileiro deixou de ser apenas um campo de discussões e propostas. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, o país iniciou a mais profunda transformação da tributação sobre o consumo desde a Constituição de 1988. A simplificação tornou-se palavra-chave, e a estrutura escolhida foi a de um Imposto sobre Valor Agregado dual, nos moldes adotados pela maioria dos países da OCDE.

O novo modelo substitui cinco tributos por três:

- a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, que substitui o PIS e a Cofins;
- o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, que substitui o ICMS e o ISS;
- o Imposto Seletivo (IS), de competência da União, de caráter extrafiscal, incidente sobre bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, que assume parte da função hoje exercida pelo IPI.

As características centrais do IBS e da CBS são: base ampla, alcançando bens materiais e imateriais, inclusive direitos, e serviços; não cumulatividade plena, com crédito de tudo o que for adquirido para a atividade, ressalvados os bens de uso e consumo pessoal; tributação no destino; cobrança “por fora”, sem incidência sobre si mesmos nem sobre outros tributos; alíquota padrão uniforme, ressalvados os regimes diferenciados e específicos previstos na Constituição; e a possibilidade de recolhimento no momento da liquidação financeira da operação, o chamado split payment.

19.2 As leis complementares da Reforma

A Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, instituiu o IBS, a CBS e o Imposto Seletivo e disciplinou os seus elementos essenciais, os regimes diferenciados, com reduções de 30%, 60% ou 100% das alíquotas para determinados setores e bens, os regimes específicos, como combustíveis, serviços financeiros e operações com bens imóveis, a cesta básica nacional, a devolução personalizada de tributos e as regras de transição.

A Lei Complementar nº 227, publicada em 14 de janeiro de 2026 e resultante do PLP nº 108/2024, completou o arcabouço ao operacionalizar o Comitê Gestor do IBS, responsável pela administração, fiscalização, cobrança e distribuição da arrecadação do imposto entre os entes, ao disciplinar o processo administrativo tributário do IBS e ao estabelecer normas gerais do ITCMD, inclusive para doadores e herdeiros domiciliados no exterior. A mesma lei promoveu ajustes na LC nº 214/2025.

19.3 O cronograma de transição

Quadro 22. Cronograma da transição do consumo

Período	Medida
2026	Ano de teste: CBS à alíquota de 0,9% e IBS à alíquota de 0,1%, compensáveis com o PIS e a Cofins, com foco na adaptação dos sistemas e das obrigações acessórias.
2027	Cobrança integral da CBS; extinção do PIS e da Cofins; início da cobrança do Imposto Seletivo; redução a zero das alíquotas do IPI, ressalvados os produtos com industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus.
2027 e 2028	IBS mantido à alíquota de teste, com a CBS reduzida no mesmo montante.
2029 a 2032	Redução gradual do ICMS e do ISS, à razão de um décimo ao ano em 2029, dois décimos em 2030, três décimos em 2031 e quatro décimos em 2032, com elevação correspondente do IBS.
2033	Extinção do ICMS e do ISS; vigência integral do novo modelo.

19.4 Créditos e saldos credores na transição

A transição suscita questões delicadas sobre os créditos acumulados nos tributos extintos, tema diretamente ligado à gestão de créditos estudada nos capítulos anteriores. Os saldos credores de PIS e Cofins existentes na data da extinção dessas contribuições poderão ser utilizados para compensação com a CBS ou outros tributos federais, ou ressarcidos, nas condições da LC nº 214/2025. Os saldos credores de ICMS existentes ao final de 2032 e homologados pelos Estados poderão ser compensados com o IBS ou, em determinadas hipóteses, transferidos ou ressarcidos, de forma parcelada ao longo de vários anos, nos termos do art. 134 do ADCT e da legislação complementar.

Para as empresas, a lição é imediata: os créditos acumulados nos tributos antigos precisam ser inventariados, documentados e, se for o caso, homologados, antes que o regime de transição imponha prazos e formalidades cujo descumprimento pode significar perda. A elisão fiscal na transição começa pela preservação dos créditos que o contribuinte já possui.

19.5 A reforma da tributação da renda

A tributação da renda também passa por transformação. A Lei nº 15.270/2025, com vigência a partir de 2026, ampliou a faixa de redução do Imposto de Renda das pessoas físicas, instituiu a tributação mínima das altas rendas e a retenção na fonte sobre lucros e dividendos que excedam R$ 50.000,00 mensais pagos por uma mesma pessoa jurídica a uma mesma pessoa física, com regras de transição para os lucros apurados até 2025. Ao mesmo tempo, a LC nº 224/2025 promoveu a redução linear de benefícios fiscais federais e elevou a tributação de determinadas atividades e regimes.

Esse conjunto de mudanças altera o planejamento tributário de empresários e investidores: a comparação entre distribuição de lucros, juros sobre o capital próprio e pró-labore, a estrutura de holdings e a escolha do regime de apuração precisam ser refeitas à luz das novas regras.

19.6 Tecnologia, dados e administração tributária

A digitalização da arrecadação promete avanço significativo. A Reforma Tributária pressupõe documentos fiscais eletrônicos padronizados, apuração assistida e recolhimento na liquidação financeira das operações. A inteligência artificial já é empregada pelas administrações tributárias para cruzar dados, selecionar contribuintes para fiscalização e identificar inconsistências em pedidos de compensação. Tecnologias de registro distribuído, como o blockchain, oferecem meios de comprovar a integridade e a anterioridade de documentos e de transações, com aplicações possíveis na cessão de créditos e na rastreabilidade de operações.

Esses avanços trazem benefícios, mas exigem reflexão sobre limites. A proteção dos dados do contribuinte, assegurada pela Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) e pelo sigilo fiscal (art. 198 do CTN), deve ser prioridade, porque a confiança é fundamental para a relação entre Estado e cidadão.

19.7 O papel da elisão fiscal no novo sistema

A Reforma Tributária reduz, de um lado, o espaço para certas estratégias tradicionais de planejamento no consumo. Com alíquota uniforme, crédito amplo e tributação no destino, perdem relevância a guerra fiscal entre Estados, as discussões sobre a fronteira entre mercadoria e serviço e boa parte das controvérsias sobre o conceito de insumo. De outro lado, surgem novos campos:

- gestão de créditos de IBS e CBS, inclusive quanto ao ressarcimento e aos efeitos do split payment sobre o fluxo de caixa;
- enquadramento em regimes diferenciados e específicos, cuja interpretação será objeto de controvérsias;
- decisão sobre a permanência no Simples Nacional ou a opção pelo recolhimento do IBS e da CBS pelo regime regular, para permitir a transferência integral de créditos aos clientes;
- reorganização das cadeias de suprimento e de distribuição, à luz da tributação no destino e do fim dos incentivos de ICMS;
- preservação e utilização dos saldos credores dos tributos extintos;

- planejamento patrimonial e sucessório, diante da progressividade obrigatória do ITCMD e das novas normas gerais;
- conformidade cooperativa, prestigiada pelo Código de Defesa do Contribuinte.

A elisão fiscal, portanto, não desaparece; transforma-se. Ela continua a ser o direito do contribuinte de organizar licitamente os seus negócios, mas exigirá, cada vez mais, domínio técnico, tecnologia e transparência.

19.8 Educação fiscal e cidadania

A importância da educação fiscal não pode ser subestimada. Ela é uma ponte entre o sistema tributário e a cidadania. Um cidadão que compreende não apenas os tributos que paga, mas o impacto que eles têm na sua comunidade, transforma o ato de cumprir uma obrigação em gesto de participação social. Iniciativas como o Programa Nacional de Educação Fiscal, cursos em escolas e universidades, programas em empresas e campanhas da sociedade civil contribuem para democratizar esse conhecimento.

Um pai que se senta com a filha para explicar a importância do tributo que paga está formando um cidadão mais consciente. Esse diálogo, que começa em casa, pode moldar gerações que não veem o tributo como castigo, mas como investimento em saúde, educação e infraestrutura, e que, justamente por isso, exigem transparência e eficiência na aplicação dos recursos.

19.9 Tendências globais

O que ocorre em outros países pode nos guiar, ou servir de exemplo a ser evitado. A experiência europeia com o IVA ofereceu lições valiosas sobre simplificação e neutralidade, mas também sobre fraudes e litígios na transição. A cooperação internacional coordenada pela OCDE, com o projeto BEPS e o Pilar Dois, mostra que o planejamento tributário internacional caminha para padrões mínimos comuns e para maior transparência. O Brasil, ao adotar o IVA dual, aproximar as regras de preços de transferência do padrão internacional e aderir à tributação mínima global, deixa de agir como uma ilha. Estar atento ao que se faz além das fronteiras permite antecipar desafios e incorporar boas práticas.

CAPÍTULO 20

20. Considerações finais

Ao refletirmos sobre o que foi discutido ao longo deste livro, é impossível não reconhecer a complexidade do sistema tributário brasileiro. Das estruturas constitucionais às Emendas que redesenharam o regime de precatórios, da carga tributária às estratégias de elisão, cada elemento se entrelaça para formar uma teia que pode parecer confusa. Há, contudo, uma ordem nessa complexidade, e ela se revela a quem a observa com lente técnica, crítica e, ao mesmo tempo, esperançosa.

Vimos que o tributo é prestação compulsória instituída em lei e que a Constituição, ao mesmo tempo em que confere aos entes o poder de tributar, impõe limites rígidos ao seu exercício, protegidos como cláusulas pétreas. Vimos que a carga tributária brasileira, de 32,40% do PIB em 2025, pesa sobretudo sobre o consumo e, por isso, sobre os que menos podem suportá-la. Vimos que a elisão fiscal, distinta da evasão e da elusão, é expressão legítima da liberdade e da legalidade, e que o STF, na ADI 2.446, preservou o planejamento lícito ao interpretar o art. 116, parágrafo único, do CTN como norma de combate à dissimulação.

Vimos, ainda, que o pagamento em dinheiro é apenas uma das treze formas de extinção do crédito tributário, e que a compensação, a transação e a utilização de direitos creditórios e precatórios, com fundamento no art. 100 da Constituição, são instrumentos poderosos, desde que utilizados com domínio técnico e diligência. E vimos que a Reforma Tributária, longe de eliminar o planejamento, desloca-o para novos campos, em especial a gestão de créditos e a conformidade cooperativa.

A elisão fiscal, muitas vezes vista com desconfiança, pode ser compreendida de forma mais profunda. Para o pequeno empresário que enfrenta um mar de burocracia, ela é, frequentemente, a diferença entre manter as portas abertas e encerrar as atividades. Para o Estado, um contribuinte que planeja licitamente é um contribuinte que cumpre a lei, ainda que pela via menos onerosa que ela própria oferece. Um governo que enxerga na elisão apenas um obstáculo a superar

perde a oportunidade de compreender as necessidades e as dificuldades de quem produz.

A elisão também provoca reflexões éticas. Onde termina o que a lei permite e começa o que a lei proíbe? Este livro procurou oferecer critérios para responder a essa pergunta: veracidade, substância, propósito, temporalidade, coerência, documentação e transparência. Quem observa esses critérios planeja com segurança; quem os ignora corre riscos que nenhuma economia tributária compensa.

O papel dos contribuintes vai além de pagar tributos. Envolve conhecer direitos, cumprir deveres, exigir transparência na aplicação dos recursos e participar do debate público sobre a tributação. O papel do Estado, por sua vez, é estruturar um sistema justo, simples e transparente, que dialogue com a sociedade e respeite a confiança do contribuinte. Quando ambos cumprem o seu papel, a tributação deixa de ser vista como fardo e passa a ser compreendida como contribuição para um patrimônio comum.

Ao longo destas páginas, buscamos conectar o tema à sua realidade, leitor. Esperamos que você veja os tributos não apenas como obrigação, mas como componente essencial do desenvolvimento social e econômico, e que veja a elisão fiscal não como privilégio, mas como direito exercido com responsabilidade.

Deixamos, por fim, uma semente de reflexão: como você, como contribuinte, empresário ou profissional do Direito, pode contribuir para um cenário mais equilibrado entre direitos e deveres? Que as suas inquietações se transformem em desejo genuíno de compreender e de participar ativamente desse debate. Que, ao fechar este livro, você esteja mais preparado para lidar com o universo tributário, capaz de questionar e de buscar as suas respostas, sempre com responsabilidade e ética.

Com gratidão pela sua companhia nesta jornada,

Rafael Roveri Molina Mayara Martins Molina

Glossário

Anistia. Perdão das penalidades decorrentes de infrações tributárias, concedido por lei. É causa de exclusão do crédito tributário (art. 175, II, do CTN) e não se confunde com a remissão, que perdoa o próprio tributo.

Anterioridade. Garantia de que o tributo instituído ou majorado só será cobrado no exercício seguinte ao da publicação da lei (anterioridade anual) e após noventa dias dessa publicação (anterioridade nonagesimal), ressalvadas as exceções constitucionais.

Capacidade contributiva. Aptidão econômica do contribuinte para suportar o ônus tributário, critério de graduação dos impostos (art. 145, § 1º, da CF).

Cessão de crédito. Negócio jurídico pelo qual o credor transfere a terceiro o seu crédito, como ocorre com precatórios e direitos creditórios (art. 100, §§ 13 e 14, da CF; arts. 286 a 298 do Código Civil).

Compensação tributária. Extinção recíproca de créditos e débitos entre o contribuinte e a Fazenda Pública do mesmo ente, nos termos da lei autorizativa (arts. 156, II, e 170 do CTN).

Compensação não declarada. Declaração de compensação que a lei considera ineficaz, como a que utiliza crédito de terceiros no regime ordinário federal (art. 74, § 12, da Lei nº 9.430/1996).

Crédito tributário. Direito da Fazenda de exigir o tributo, constituído pelo lançamento (arts. 139 e 142 do CTN).

Decadência. Perda do direito de a Fazenda constituir o crédito tributário pelo lançamento, em razão do decurso do prazo legal (arts. 150, § 4º, e 173 do CTN).

Denúncia espontânea. Autorregularização do contribuinte antes de qualquer procedimento fiscal, com pagamento do tributo e dos juros, que afasta a responsabilidade pela infração (art. 138 do CTN).

Direito creditório. Crédito contra a Fazenda Pública reconhecido em título judicial, em qualquer das fases que antecedem o pagamento, inclusive antes da expedição do precatório.

Dívida ativa. Crédito da Fazenda Pública inscrito, após o vencimento, pelo órgão competente, que serve de base à execução fiscal (arts. 201 a 204 do CTN; Lei nº 6.830/1980).

Elisão fiscal. Redução, eliminação ou postergação lícita da carga tributária, mediante atos e negócios jurídicos verdadeiros praticados antes da ocorrência do fato gerador.

Elusão fiscal. Também denominada elisão abusiva: utilização de formas jurídicas aparentemente lícitas, mas desprovidas de causa ou de substância, com o propósito de afastar a incidência tributária.

Evasão fiscal. Redução ilícita da carga tributária, por meio de fraude, simulação, sonegação ou omissão, em regra após a ocorrência do fato gerador.

Fato gerador. Situação definida em lei como necessária e suficiente ao nascimento da obrigação tributária (art. 114 do CTN).

Imunidade. Norma constitucional que retira determinadas pessoas, bens ou situações do campo de competência tributária.

Isenção. Dispensa legal do pagamento do tributo, concedida pelo ente competente; é causa de exclusão do crédito tributário (art. 175, I, do CTN).

Lançamento. Procedimento administrativo que constitui o crédito tributário, podendo ser de ofício, por declaração ou por homologação (arts. 142 a 150 do CTN).

Modulação de efeitos. Técnica pela qual o STF limita no tempo os efeitos de suas decisões, por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

Não cumulatividade. Técnica que permite abater, do tributo devido em cada etapa, o tributo cobrado nas etapas anteriores, evitando a incidência em cascata.

PER/DCOMP. Programa eletrônico da Receita Federal para pedidos de restituição, ressarcimento e reembolso e para declarações de compensação.

Planejamento tributário. Processo de análise e de organização dos atos e negócios do contribuinte, voltado à obtenção da menor carga tributária lícita.

Precatório. Requisição de pagamento expedida pelo Poder Judiciário para que o ente público inclua no orçamento o valor de condenação judicial transitada em julgado (art. 100 da CF).

Prescrição. Perda do direito de a Fazenda cobrar judicialmente o crédito tributário, em razão do decurso do prazo legal (art. 174 do CTN).

Propósito negocial. Razão extratributária que justifica a realização de um ato ou negócio jurídico, critério utilizado na avaliação da legitimidade de planejamentos tributários.

Remissão. Perdão do crédito tributário, concedido por lei específica (art. 172 do CTN; art. 150, § 6º, da CF).

Repercussão geral. Requisito de admissibilidade do recurso extraordinário; a decisão do STF em tema de repercussão geral orienta o julgamento de todos os casos idênticos.

Requisição de pequeno valor (RPV). Forma de pagamento das condenações judiciais de pequeno valor, fora do regime de precatórios (art. 100, § 3º, da CF).

Simulação. Declaração enganosa da vontade, que aparenta negócio diverso do efetivamente desejado, causa de nulidade do negócio jurídico (art. 167 do Código Civil).

Split payment. Recolhimento do IBS e da CBS no momento da liquidação financeira da operação, com segregação do valor do tributo pelo prestador do serviço de pagamento.

Transação tributária. Acordo entre a Fazenda e o contribuinte, mediante concessões mútuas, para terminar litígio e extinguir o crédito tributário (art. 171 do CTN; Lei nº 13.988/2020).

Trânsito em julgado. Momento em que a decisão judicial se torna definitiva, por não mais caber recurso.

Notas bibliográficas

1. Sobre a insuficiência do art. 4º do CTN diante da Constituição de 1988, veja-se SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito tributário. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

2. NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998.

3. KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

4. ÁVILA, Humberto. Sistema constitucional tributário. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

5. CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. São Paulo: Malheiros.

6. ÁVILA, Humberto. Teoria da segurança jurídica. São Paulo: Malheiros.

7. DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. Elisão e evasão fiscal. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1977.

8. TÔRRES, Heleno Taveira. Direito tributário e direito privado: autonomia privada, simulação, elusão tributária. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003; TORRES, Ricardo Lobo. Planejamento tributário: elisão abusiva e evasão fiscal. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

9. XAVIER, Alberto. Tipicidade da tributação, simulação e norma antielisiva. São Paulo: Dialética, 2001.

10. GRECO, Marco Aurélio. Planejamento tributário. 3. ed. São Paulo: Dialética, 2011.

11. OECD. Addressing base erosion and profit shifting. Paris: OECD Publishing, 2013; OECD. BEPS 2015 final reports. Paris: OECD Publishing, 2015.

Referências

Legislação

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

BRASIL. Emendas Constitucionais nº 3/1993, nº 18/1965 (à Constituição de 1946), nº 29/2000, nº 30/2000, nº 42/2003, nº 62/2009, nº 94/2016, nº 99/2017, nº 108/2020, nº 109/2021, nº 113/2021, nº 114/2021, nº 132/2023 e nº 136/2025.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional.

BRASIL. Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Imposto de Consumo.

BRASIL. Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972. Dispõe sobre o processo administrativo fiscal.

BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as sociedades por ações.

BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Lei de Execução Fiscal.

BRASIL. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Lei Orgânica da Seguridade Social.

BRASIL. Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991.

BRASIL. Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.

BRASIL. Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.

BRASIL. Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.

BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001.

BRASIL. Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2001. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. BRASIL. Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002.

BRASIL. Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003.

BRASIL. Lei Complementar nº 118, de 9 de fevereiro de 2005. BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

BRASIL. Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.

BRASIL. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009.

BRASIL. Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012.

BRASIL. Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014.

BRASIL. Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.

BRASIL. Lei nº 13.259, de 16 de março de 2016. BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

BRASIL. Lei nº 13.670, de 30 de maio de 2018.

BRASIL. Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021. BRASIL. Lei nº 14.375, de 21 de junho de 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.249, de 9 de novembro de 2022, alterado pelo Decreto nº 11.526, de 12 de maio de 2023.

BRASIL. Lei nº 14.596, de 14 de junho de 2023.

BRASIL. Lei nº 14.689, de 20 de setembro de 2023.

BRASIL. Lei nº 14.873, de 28 de maio de 2024.

BRASIL. Lei nº 15.079, de 27 de dezembro de 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.

BRASIL. Lei nº 15.270, de 2025. Altera a legislação do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas.

BRASIL. Lei Complementar nº 224, de 2025. Institui a redução linear de benefícios fiscais federais.

BRASIL. Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026. Código de Defesa do Contribuinte.

BRASIL. Lei Complementar nº 227, de 2026. Comitê Gestor do IBS, processo administrativo do IBS e normas gerais do ITCMD.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 13.457, de 18 de março de 2009. Dispõe sobre o processo administrativo tributário.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria Normativa AGU nº 73, de 12 de dezembro de 2022.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. Portaria PGFN nº 10.826, de 21 de dezembro de 2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Instrução Normativa RFB nº 2.055, de 6 de dezembro de 2021, com as alterações da Instrução Normativa RFB nº 2.314, de 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 303, de 18 de dezembro de 2019.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 939/DF; ADI 551/RJ; ADI 800/RS; ADI 1.917/DF; ADI 2.010 MC/DF; ADI 2.356 e ADI 2.362; ADI 2.405 MC/RS; ADI 2.446/DF; ADI 4.357/DF e ADI 4.425/DF; ADI 5.135/DF; ADI 5.794/DF; ADI 7.047/DF e ADI 7.064/DF; ADC 66/DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 138.284/CE; RE 377.457/PR; RE 562.045/RS (Tema 21); RE 566.621/RS (Tema 4); RE 574.706/PR (Tema 69); RE 796.939/RS (Tema 736); RE 870.947/SE (Tema 810); RE 955.227 e RE

949.297 (Temas 881 e 885); RE 1.063.187 (Tema 962); RE 1.420.691 (Tema 1.262); Temas 214, 796, 863, 939, 1.108, 1.130 e 1.383 de repercussão geral.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmulas 269, 271, 665 e 668; Súmulas Vinculantes 8, 17, 19, 21, 24, 28, 29, 40, 41, 47, 50 e 57.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.137.738/SP (Tema 345); REsp 1.164.452/MG (Tema 346); REsp 1.138.206/RS (Tema 269); REsp 1.221.170/PR (Temas 779 e 780); REsp 1.340.553/RS (Temas 566 a 571); REsp 1.123.669/RS (Tema 237); Temas 962 e 981 dos recursos repetitivos.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmulas 112, 212, 213, 360, 393, 430, 435, 436, 460, 461, 464, 555 e 625.

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Súmulas CARF nº 1 e nº 2.

REINO UNIDO. House of Lords. Inland Revenue Commissioners v. Duke of Westminster [1936] AC 1; W. T. Ramsay Ltd v. Inland Revenue Commissioners [1982] AC 300; Furniss v. Dawson [1984] AC 474.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. Gregory v. Helvering, 293 U.S. 465 (1935).

Doutrina e documentos

AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro. São Paulo: Saraiva.

ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

ÁVILA, Humberto. Sistema constitucional tributário. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ÁVILA, Humberto. Teoria da segurança jurídica. São Paulo: Malheiros.

BALEEIRO, Aliomar. Limitações constitucionais ao poder de tributar. 8. ed. Atualização de Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BALEEIRO, Aliomar. Direito tributário brasileiro. 11. ed. Atualização de Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. São Paulo: Malheiros.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. Elisão e evasão fiscal. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1977.

GRECO, Marco Aurélio. Planejamento tributário. 3. ed. São Paulo: Dialética, 2011.

KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998.

OECD. Addressing base erosion and profit shifting. Paris: OECD Publishing, 2013.

OECD. BEPS 2015 final reports. Paris: OECD Publishing, 2015. SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito tributário. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SOUSA, Rubens Gomes de. Compêndio de legislação tributária. Edição póstuma. São Paulo: Resenha Tributária, 1975.

TESOURO NACIONAL. Boletim de estimativa da carga tributária bruta do governo geral: 2025. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, abr. 2026.

TÔRRES, Heleno Taveira. Direito tributário e direito privado: autonomia privada, simulação, elusão tributária. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. Planejamento tributário: elisão abusiva e evasão fiscal. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

WORLD BANK. Doing Business 2020: comparing business regulation in 190 economies. Washington, DC: World Bank, 2020.

XAVIER, Alberto. Tipicidade da tributação, simulação e norma antielisiva. São Paulo: Dialética, 2001.

Fontes complementares da atualização editorial

BRASIL. Lei Complementar nº 236, de 4 de setembro de 2026. Normas gerais de solução de controvérsias, consensualidade e processo administrativo tributário e aduaneiro.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.296/DF. Julgamento sobre disposições da Lei nº 12.016/2009.

BRASIL. Receita Federal. Prazos de impugnação. Orientação atualizada em 17 de março de 2026. PER/DCOMP Web: orientações operacionais.

Roveri Molina
Advogados Associados

INTELIGÊNCIA TRIBUTÁRIA

Rafael Roveri Molina e Mayara Martins Molina

São José do Rio Preto • 2026

Compreender o sistema.
Planejar com fundamento.
Agir com segurança jurídica.

Dos fundamentos constitucionais à Reforma Tributária, esta obra examina os instrumentos jurídicos de redução lícita da carga tributária. Compensação, transação, precatórios e direitos creditórios são apresentados com quadros de consulta, casos didáticos e atenção aos limites de cada mecanismo.

Uma leitura voltada à compreensão do sistema e à aplicação responsável do Direito Tributário.

ROVERI MOLINA ADVOGADOS ASSOCIADOS
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO • 2026