

# Fim do ICMS-ST e desafios da recuperação de créditos sobre o estoque

Desde o final de 2025, o estado de São Paulo vem promovendo a eliminação gradual do regime de substituição tributária do ICMS. Até a data de elaboração deste artigo, ao menos 11 segmentos já haviam sido excluídos dessa sistemática, total ou parcialmente.

A descontinuação do regime constitui objetivo expressamente **previsto no plano de governo estadual**, por ser considerado um mecanismo que gera complexidade, inibe a produtividade e desestimula a atividade econômica e a geração de empregos, além de ser incompatível com as novas regras criadas pela reforma tributária.

Não obstante, a forma escolhida para a eliminação gradual desse modelo vem expondo distorções históricas da substituição tributária e impondo elevada complexidade operacional para a apropriação dos créditos relativos ao estoque previstos na Portaria CAT 28/20.

## Fim do ICMS-ST em São Paulo

A retirada gradual da substituição tributária em São Paulo teve início com a Portaria SRE 64/25, que revogou integralmente o regime aplicável a medicamentos, bebidas alcoólicas, lâmpadas, reatores e materiais elétricos, além de excluir parcialmente autopeças, materiais de construção e produtos alimentícios, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2026.

Na mesma data, foi publicada a Portaria SRE 65/25, que alterou a Portaria CAT 28/20 para ampliar de 12 para 24 meses o prazo de aproveitamento dos créditos de ICMS sobre o estoque.

Embora a justificativa oficial da medida não estivesse associada ao incremento de arrecadação, a alteração produziu relevante impacto financeiro aos cofres públicos. Isto porque mais de 13 mil estabelecimentos paulistas foram notificados a recolher o ICMS incidente sobre a venda dos produtos excluídos da sistemática, o que teria gerado arrecadação adicional estimada em R\$ 120 milhões apenas na **primeira etapa do projeto**.

A segunda fase da retirada do regime alcançou o segmento de perfumaria e higiene pessoal, com vigência a partir de 1º de abril de 2026. A terceira etapa contemplou bebidas, sorvetes, materiais de construção e produtos de papelaria, cuja exclusão produzirá efeitos a partir de 1º de julho de 2026. Por fim, a quarta fase incluiu ferramentas, produtos eletrônicos, eletroeletrônicos e eletrodomésticos, cuja saída do regime ocorrerá em 1º de agosto de 2026.

Freepik



Spacca

Diante das duras críticas ao alongamento do prazo de aproveitamento dos créditos sobre o estoque, o governo paulista reviu parcialmente a medida e editou a Portaria SRE 07/26, restabelecendo o prazo original de 12 meses para apropriação dos créditos.

A sucessiva exclusão de segmentos da substituição tributária demonstra que a mudança representa alteração estrutural na dinâmica de arrecadação do ICMS em São Paulo, cujos efeitos passam a ser absorvidos por toda a cadeia econômica.

### **Distorções históricas da substituição tributária**

A partir da transição, as operações passam a se submeter à sistemática normal de apuração do ICMS, com o destaque do imposto em todas as etapas subsequentes da cadeia econômica.

A forma como essa transição vem sendo operacionalizada, contudo, tem produzido relevantes distorções econômicas e concorrenciais. Na prática, atacadistas e varejistas tendem a reduzir ou postergar suas aquisições nas proximidades da mudança de regime, diante da constatação de que essas compras não gerarão créditos de ICMS em condições equivalentes às existentes na sistemática regular de não cumulatividade.

O resultado é um desincentivo econômico à formação de estoques no período de transição, fenômeno que pode provocar desabastecimento temporário e escassez de mercadorias ao consumidor final.

Sob a ótica fiscal, esse comportamento econômico mostra-se compreensível. Embora a Portaria CAT 28/20 assegure o aproveitamento de crédito sobre o estoque, sua apropriação deve ocorrer em 12 parcelas mensais, muitas vezes um prazo superior ao próprio giro das mercadorias.

Soma-se a isso o fato de não haver garantia de que o montante efetivamente recuperável corresponda ao crédito que seria gerado caso a operação estivesse submetida, desde a origem, ao regime normal de tributação, especialmente em razão da metodologia restritiva prevista na própria Portaria CAT 28/20.

A **transição também produz impactos relevantes** sobre a precificação ao longo da cadeia econômica, uma vez que a tributação deixa de ser concentrada nas etapas iniciais da circulação para ser distribuída entre todas as operações subsequentes até o consumidor final, exigindo readequações comerciais, financeiras e operacionais.

Mais do que simples alteração da técnica de arrecadação do imposto, a retirada gradual da substituição tributária vem revelando efeitos econômicos e operacionais que permaneceram parcialmente ocultos durante décadas de concentração da tributação na origem, evidenciando as limitações estruturais do modelo historicamente adotado no estado de São Paulo.

### **Portaria CAT 28/20 e o crédito de ICMS sobre o estoque**

As distorções decorrentes da transição do regime tornam-se ainda mais evidentes quando analisada a sistemática criada para a apropriação dos créditos relativos às mercadorias existentes em estoque no momento da mudança de tributação. Isso porque a operacionalização do crédito previsto na Portaria CAT 28/20 exige verdadeira reconstrução histórica da cadeia de aquisição das mercadorias, com rastreabilidade documental individualizada e compatibilização entre documentos fiscais, Sped Fiscal e parametrizações tributárias dos produtos.

Com o objetivo de preservar a não cumulatividade, o estado de São Paulo editou a Portaria CAT 28/20 para disciplinar a apropriação de créditos de ICMS relativos às mercadorias existentes em estoque no momento da transição do regime.

Para tanto, a norma impõe ao contribuinte três deveres fundamentais: (1) levantar o estoque de mercadorias existentes no estabelecimento no dia imediatamente anterior ao do início da vigência do novo regime; (2) elaborar relatórios individualizados por mercadoria, em arquivo digital, contendo as informações previstas no Anexo I, conforme o modelo constante do Anexo II, os quais deverão ser mantidos em arquivo pelo prazo de cinco anos para apresentação ao fisco,



quando solicitado; e (3) escriturar o Livro Registro de Inventário no Sped.

Os Anexos I e II da portaria elencam extensa relação de informações obrigatórias, dentre as quais se destacam: os documentos fiscais relativos às entradas mais recentes suficientes para comportar a quantidade da mercadoria em estoque; a base de cálculo da retenção do ICMS-ST; o código da mercadoria; NCM; Cest; número do item constante no documento fiscal; percentual de redução de base de cálculo; alíquota interna aplicável; entre outros elementos fiscais e cadastrais.

Na prática, a obtenção e consolidação dessas informações frequentemente esbarra em inconsistências cadastrais, ausência de preenchimento adequado dos campos fiscais nos arquivos XML, divergências entre documentos fiscais e Escrituração Fiscal Digital (EFD), além da necessidade de rastreamento individualizado de milhares de SKUs e códigos EAN em segmentos caracterizados por elevado volume operacional.

É importante destacar que o valor recuperável a título de crédito de ICMS não decorre da simples aplicação da alíquota sobre o custo ou sobre o preço de venda das mercadorias em estoque. A metodologia prevista na Portaria CAT 28/20 exige a identificação da efetiva base de cálculo da substituição tributária utilizada nas operações antecedentes, circunstância que torna particularmente sensível a consistência das informações fiscais constantes nos documentos eletrônicos.

A norma estabelece que: (a) para mercadorias adquiridas de substituído tributário (em geral atacadistas e distribuidores), o valor recuperável deverá ser apurado com base no montante indicado no campo “vBCSTRet”, sendo que a ausência de preenchimento adequado desse campo pode, na prática, inviabilizar total ou parcialmente o aproveitamento do crédito; e (b) para aquisições diretas de substituto tributário (normalmente indústrias e importadores), o valor recuperável corresponderá ao montante destacado na Nota Fiscal.

Além disso, cabe ao contribuinte registrar o inventário por meio da Escrituração Fiscal Digital (EFD), mediante preenchimento do Bloco “H” (Inventário Físico), com a indicação da quantidade de mercadorias em estoque, do valor médio ponderado dos itens, da respectiva base de cálculo e do valor unitário do crédito apurado sobre cada mercadoria inventariada.

A sistemática instituída pela Portaria CAT 28/20 faz com que o valor recuperável a título de crédito de ICMS nem sempre seja suficiente para neutralizar a incidência do imposto sobre as vendas realizadas após a transição para o regime normal de tributação. Isso porque a norma assegura ao contribuinte apenas a recuperação do crédito correspondente à base de cálculo do ICMS-ST efetivamente utilizada pelo substituto tributário, a qual pode não refletir integralmente a carga econômica efetiva da operação.

Além disso, a apropriação do crédito deve observar a identificação das entradas mais recentes suficientes para comportar a quantidade da mercadoria existente em estoque. Isso significa que a composição do inventário não pode ser realizada por médias genéricas ou estimativas globais de custo, exigindo a individualização das operações de aquisição aptas a compor o estoque inventariado.

Na prática, o procedimento frequentemente demanda a reconstrução cronológica das entradas de mercadorias, nota fiscal por nota fiscal, inclusive com rateios proporcionais quando determinada aquisição comporta apenas parte da quantidade inventariada, circunstância que eleva significativamente a complexidade operacional do levantamento.

A sistemática torna particularmente complexa a recuperação de créditos sobre o estoque, especialmente em segmentos marcados pelo elevado volume e diversidade de mercadorias, como farmácias, perfumarias, supermercados e lojas de materiais de construção. Em certos casos, os contribuintes precisam elaborar dezenas de milhares de relatórios individualizados, com rastreabilidade documental da origem de cada crédito, para cada um de seus estabelecimentos. A exigência demanda estrutura tecnológica e metodologia compatíveis com o elevado grau de detalhamento operacional imposto pela Portaria CAT 28/20.

O modelo instituído pela Portaria CAT 28/20 evidencia que a transição do regime de substituição tributária para a sistemática normal de apuração do ICMS está longe de representar simples alteração procedimental. Na prática, o contribuinte passa a assumir elevado ônus fiscal, documental e operacional para reconstruir, operação por operação, a rastreabilidade do imposto anteriormente recolhido por substituição tributária.

Nesse contexto, a correta identificação, mensuração e documentação dos créditos sobre o estoque deixa de representar mera obrigação acessória e passa a assumir papel estratégico na preservação da neutralidade econômica do ICMS durante a transição do regime.

## Ampliação da complexidade do ICMS para ‘novos’ contribuintes

A complexidade operacional criada pela Portaria CAT 28/20 insere-se em contexto mais amplo de redistribuição das obrigações relacionadas à apuração do ICMS.

Durante décadas, a substituição tributária concentrou grande parte da arrecadação e da operacionalização do imposto nas etapas iniciais da cadeia econômica, especialmente nas indústrias e importadores, responsáveis pela retenção e recolhimento antecipado do tributo devido nas operações subsequentes. Na prática, isso fez com que inúmeros atacadistas e varejistas permanecessem parcialmente afastados das complexas rotinas de apuração do ICMS, sobretudo em segmentos historicamente sujeitos à incidência massiva da substituição tributária.

Contudo, com a gradual eliminação desse regime, atacadistas, distribuidores e varejistas passam a assumir obrigações fiscais substancialmente mais complexas, envolvendo a apuração mensal de débitos e créditos, análise de créditos fiscais, parametrização tributária de produtos, identificação de benefícios fiscais, emissão de documentos fiscais com destaque do imposto, preenchimento de obrigações acessórias e observância das regras de não cumulatividade do ICMS.

Em muitos casos, contribuintes que historicamente operavam sob ambiente de relativa simplificação fiscal passam a se submeter, pela primeira vez, a rotinas envolvendo classificação tributária de mercadorias, validação de créditos fiscais, tratamento de operações interestaduais, parametrização de ERP e consistência entre documentos fiscais eletrônicos e obrigações acessórias.

O cenário se torna ainda mais sensível porque muitos desses contribuintes jamais desenvolveram estrutura operacional, tecnológica ou conhecimento técnico compatíveis com a complexidade inerente ao imposto. Afinal, durante anos, parcela relevante do ICMS incidente sobre suas operações já se encontrava previamente recolhida por substituição tributária na origem da cadeia econômica.

Nesse contexto, a retirada gradual da substituição tributária não representa apenas alteração da sistemática de arrecadação do imposto, mas verdadeira redistribuição da complexidade operacional do ICMS ao longo da cadeia econômica. O que antes se encontrava concentrado em um número reduzido de indústrias e importadores passa agora a ser absorvido por milhares de atacadistas e varejistas que, historicamente, jamais precisaram lidar diretamente com a integralidade das regras de apuração do tributo.

### Conclusão

A retirada gradual da substituição tributária evidencia que a simplificação prometida pelo fim do regime não ocorre automaticamente. Ao contrário, a transição vem revelando distorções históricas da sistemática, expondo fragilidades concorrenciais e redistribuindo ao longo da cadeia econômica a complexidade operacional do ICMS que, durante décadas, permaneceu concentrada em número reduzido de contribuintes.

Nesse contexto, a Portaria CAT 28/20 surge como tentativa de preservar a não cumulatividade do imposto no período de transição, mas acaba impondo elevado ônus documental, fiscal e operacional aos contribuintes, especialmente àqueles que historicamente jamais precisaram lidar diretamente com a sistemática periódica de apuração do tributo.

Mais do que simples alteração procedimental, o fim gradual da substituição tributária representa verdadeira mudança estrutural na dinâmica econômica, concorrencial e operacional do ICMS em São Paulo, cujos efeitos práticos ainda começarão a ser absorvidos pelo mercado nos próximos meses e anos.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mai-31/o-fim-do-icms-st-e-os-desafios-da-recuperacao-de-creditos-sobre-o-estoque/>