

PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei Complementar n° 108, de 2024, que *institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS); dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos e sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); altera as Leis n°s 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), 1.079, de 10 de abril de 1950, e 14.113, de 25 de dezembro de 2020, as Leis Complementares n°s 63, de 11 de janeiro de 1990, 87, de 13 de setembro de 1996, 123, de 14 de dezembro de 2006, e 141, de 13 de janeiro de 2012, e o Decreto n° 70.235, de 6 de março de 1972.*

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Chega ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei Complementar (PLP) n° 108, de 2024, de autoria do Poder Executivo, que trata da terceira etapa da regulamentação da reforma tributária sobre o consumo.

O PLP 108 visa instituir o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS), estabelecer regras para a transição do ICMS, definir o processo administrativo do IBS, e fixar normas gerais para o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e

para o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), além da Contribuição para o Custeio, a Expansão e a Melhoria do Serviço de Iluminação Pública (Cosimp).

Para viabilizar a melhoria do ambiente de negócios brasileiro — incentivando empresas a gerar mais emprego e renda — e, simultaneamente, para aperfeiçoar a arrecadação de recursos — tornando o Estado mais efetivo em suas políticas públicas —, tornou-se inadiável a discussão e implementação de um novo sistema tributário nacional.

Esse novo sistema materializa-se com a Reforma Tributária, viabilizada por três proposições legislativas nas quais tive a honra de atuar como relator: a Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019; o Projeto de Lei Complementar nº 68/; e agora o Projeto de Lei Complementar nº 108/2024.

A **primeira etapa** foi vencida: a PEC 45 foi promulgada no final de 2023 e estabeleceu as bases do novo sistema tributário.

Ela determina que serão criados por lei complementar uma contribuição federal e um imposto de competência compartilhada entre Estados, DF e Municípios, ambos sobre bens e serviços, substituindo diversos outros tributos que serão gradualmente extintos.

A **segunda etapa** também foi superada: o Projeto de Lei Complementar 68 atende à exigência normativa da PEC 45.

O PLP 68 regulamenta efetivamente os novos tributos e estabelece período de transição para que os entes federativos se adaptem à nova estrutura jurídica.

Resta conquistar a aprovação da **terceira etapa**: o Projeto de Lei Complementar 108, de 2024, que institui comitê gestor para o novo imposto sobre bens e serviços, com administração compartilhada entre estados e municípios.

É exatamente este o nosso compromisso aqui hoje.

Não pretendo ler nesta sessão as quase 300 páginas do parecer que instrui a matéria. Meu objetivo é apresentar as principais alterações sugeridas à proposta do Executivo, de forma clara e acessível, para que todos possam compreender o impacto e a relevância deste documento.

II – ANÁLISE

Primeiramente, cumpre anotar que inexistem óbices de natureza constitucional, jurídica ou regimental à proposição como um todo. Nada obstante, potenciais vícios de constitucionalidade em dispositivos específicos foram saneados, conforme oportunamente apontado neste Relatório.

O PLP nº 108, de 2024, estabelece normas gerais em matéria de legislação tributária, dispõe sobre o processo administrativo do IBS, regula o exercício integrado pelos Estados, pelo DF e pelos Municípios das competências administrativas relacionadas ao IBS por meio do CGIBS,

bem como trata do aproveitamento dos saldos credores de ICMS, nos termos constitucionais.

Ademais, a espécie legislativa, lei complementar, é adequada, conforme determinam os dispositivos supracitados.

No que diz respeito à técnica legislativa, vários ajustes foram necessários para tornar o texto mais simples, transparente e coerente.

Após um trabalho intenso de análise — que incluiu a realização de quatro audiências públicas e a avaliação de 368 emendas —, entendemos que, no mérito, a proposta merece prosperar, na forma do substitutivo que ora apresentamos.

Uma parte das alterações propostas **diz respeito a alterações necessárias na Lei Complementar nº 214, de 2025**, que trata da tributação sobre o consumo.

É imprescindível defender a coerência entre nossos posicionamentos públicos e o disposto em nosso Relatório. Desde a nossa designação para a relatoria do PLP 108 na CCJ do Senado Federal fomos categóricos ao afirmar que essa não seria uma oportunidade para reabertura de debates setoriais que permearam o PLP 68.

Esse PLP, convertido na LCP nº 214, de 2025, congregou interesses dos mais variados setores econômicos nacionais ao dispor sobre tributos que certamente comporão a maior parcela da arrecadação de Estados e Municípios. Reabrir essa disputa

contaminaria a tramitação do PLP 108 ao transformá-lo em um terceiro turno de discussão.

Não obstante, é nosso dever entregar a segurança jurídica que nós, congressistas, prometemos ao aprovar a reforma tributária. Para isso, entendemos oportuno realizar alguns ajustes na LCP nº 214, de 2025.

Nesse sentido:

Incluímos uma regra para a **solução de conflitos internos**, em caso de cumulação de tratamentos favorecidos. A proposta é que, se houver mais de uma redução de alíquota, prevaleça a maior, e a cumulação só ocorrerá se houver previsão expressa, conferindo maior segurança jurídica.

Clarificamos as regras sobre o **momento da ocorrência do fato gerador** no caso de operações contínuas ou fracionadas, especialmente em relação ao pagamento antecipado e à apropriação de créditos. Isso simplifica a operação e evita que o crédito seja apropriado duas vezes.

Ampliamos o **alcance da regra de localização** para abranger todos os bens e serviços não especificados, eliminando dúvidas interpretativas e garantindo a incidência do IBS e da CBS, inclusive em operações com adquirentes estrangeiros.

Aperfeiçoamos as **regras para o setor elétrico**, detalhando a representação de consumidores livres por agentes

varejistas e explicitando o diferimento do recolhimento do IBS e da CBS na importação de energia.

Estipulamos que a alíquota que serve de paradigma para as reduções previstas nos **regimes específicos** deve ser a de cada ente federativo.

Ajustamos as regras aplicáveis às **plataformas digitais**. Agora, as plataformas podem optar por ser substitutas tributárias do fornecedor, o que facilita a emissão de documentos fiscais e o recolhimento dos impostos, mantendo o caráter opcional.

Para evitar o uso indevido de **fundos de investimento** para planejamento tributário abusivo, retomamos restrições e adaptamos a redação à Medida Provisória nº 1.303, de 2025. Isso garante a isonomia e evita brechas no sistema.

Estendemos o **regime de nanoempreendedores** a taxistas, mototaxistas e fretistas, garantindo isonomia tributária e prevenindo litígios judiciais.

Propusemos ajuste técnico no **marco final para devolução de débitos pagos a maior** pelo contribuinte em virtude da extinção de débitos após o período da apuração.

Realizamos ajustes importantes no **mecanismo de segregação de pagamento** (*split payment*), esclarecendo conceitos e procedimentos, além de permitir flexibilidade operacional em transações iniciadas pelo recebedor. Isso é crucial para que o sistema não se torne burocrático e funcione de forma adequada.

Criamos soluções para **devoluções e cancelamentos de operações**, prevendo a apropriação ou estorno de créditos e débitos, inclusive para casos de *split payment*. Isso traz segurança jurídica e evita que os valores já recolhidos ao fisco fiquem sem tratamento adequado.

Explicitamos que o **Domicílio Tributário Eletrônico (DTE)** valerá inicialmente apenas para o IBS, e que a unificação futura com o DTE da CBS dependerá de acordo entre os entes federativos.

Procuramos resolver problemas operacionais relacionados ao **mecanismo de *cashback***, criado para reduzir a regressividade tributária e garantir devolução de parte do IBS e da CBS às famílias de baixa renda do CadÚnico.

Incluímos as **correntes da gasolina e do diesel** no regime específico para combater a sonegação. Também permitimos o adiamento da inclusão do setor de gás combustível devido a dificuldades operacionais em identificar o uso final e definir a alíquota correta.

Corrigimos erros materiais e incorporamos, diretamente no texto da Lei, a alíquota calculada para **serviços financeiros**, o que traz mais segurança jurídica e reduz o risco de judicialização.

Ajustamos o **regime específico de bens imóveis**, clarificando a definição de permuta e os critérios para que pessoas físicas sejam consideradas contribuintes. Também especificamos o

crédito para imóveis adquiridos para construção, bem como o redutor social para aluguéis residenciais.

Estabelecemos que a **venda de alimentos e bebidas por hotéis e parques** seguirá as regras do regime específico de bares e restaurantes. Isso garante neutralidade e evita assimetrias concorrenciais.

Incluímos as **bebidas açucaradas** no escalonamento das alíquotas do Imposto Seletivo entre 2029 e 2033, garantindo uma transição mais suave e um tratamento isonômico em relação a bebidas alcoólicas e produtos fumígenos.

Esclarecemos ainda que, para as indústrias não incentivadas situadas **na Zona Franca de Manaus e nas Áreas de Livre Comércio**, aplicam-se os mesmos incentivos previstos para a pessoa jurídica que desenvolva atividade comercial ou fornecimento de serviço. Também definimos o saldo devedor para o crédito presumido, essencial para garantir a aplicação do *split payment* na Zona Franca de Manaus.

Adequamos as regras para **compras governamentais**, especificando quando o redutor de alíquotas não se aplica, como é o caso dos regimes de alíquotas uniformes ou do Simples Nacional.

Fizemos ajustes para adequar o regime do **Simples Nacional** aos novos tributos e à criação do Comitê Gestor do IBS, incluindo a opção de recolhimento pelo regime regular para empresas em início de atividade.

Também propusemos a **harmonização entre IBS e CBS**. Muitas regras inicialmente pensadas apenas para o IBS foram estendidas para a CBS, promovendo uma legislação unificada e simplificada. Isso inclui as novas regras para infrações e penalidades.

Estas foram as principais alterações propostas à Lei Complementar 214, de 2025.

Em relação ao Comitê Gestor do IBS — o CGIBS —, ressaltamos que se trata de entidade pública que deve ser caracterizada pela independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira.

Reiteramos que sua missão é definir diretrizes e coordenar a atuação dos entes em relação ao IBS, e garantir a distribuição justa da arrecadação.

Para assegurar sua efetividade e sua eficácia, propusemos o seguinte:

Aprofundamos e detalhamos as **competências do CGIBS**, que ficará encarregado de editar o regulamento único, uniformizar a interpretação da legislação, arrecadar, compensar e distribuir o imposto, e decidir o contencioso administrativo.

Propusemos que o CGIBS seja o único responsável pela criação de obrigações acessórias do IBS, garantindo a unicidade do regramento jurídico e a simplificação almejada pela reforma.

Admitimos que as fiscalizações poderão ser realizadas em conjunto por diferentes entes federativos, com a coordenação do

CGIBS para evitar múltiplas fiscalizações simultâneas e otimizar os recursos.

No que tange à **estrutura do CGIBS**, garantimos a efetividade dos mandatos dos membros do Conselho Superior, com regras mais estritas para perda de cargo, assegurando a independência da entidade.

Também definimos que haverá alternância na presidência entre representantes de estados e municípios, promovendo a paridade federativa, e que a Diretoria-Executiva, órgão técnico e executivo, será composta por diretores com reputação ilibada e notório conhecimento, com ocupação mínima de 30% das vagas por mulheres.

Em relação ao **controle externo**, definimos que os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e Municipais, de forma coordenada e compartilhada, devem realizar também a fiscalização financeira e orçamentária do CGIBS, e não apenas a fiscalização contábil, operacional e patrimonial da entidade.

Valorizamos, ainda, o papel do Senado Federal como guardião do endividamento federativo, ao prever que esta Casa Legislativa fixará o limite da dívida consolidada do CGIBS, em acréscimo à situação inicial de instituidor dos limites e condições para contratação de operações de crédito..

Previmos também que o CGIBS deverá disponibilizar os relatórios relativos aos valores arrecadados, distribuídos e

compensados do IBS à sociedade, elevando a transparência e o controle social da entidade.

Ademais, delimitamos o tamanho do orçamento da nova entidade, que, além dos valores retidos do IBS, contará com outras receitas projetadas e previstas para ele no exercício, com destaque para os rendimentos de aplicações financeiras de suas receitas próprias. Isso foi articulado para valorizar a autonomia orçamentária do CGIBS.

Mais ainda, possibilitamos que o Estado, o Distrito Federal ou o Município destine mais recursos aos programas de cidadania fiscal via CGIBS, com permissão de o acréscimo beneficiar as entidades de direito privado sem fins lucrativos que prestem serviços de interesse público, para prestigiar o Terceiro Setor e elevar a arrecadação do novo imposto.

Quanto às **infrações e penalidades**, propusemos uma sistemática conjunta para o IBS e a CBS, deslocando essas disposições para a Lei Complementar 214, de 2025. Isso atende à demanda por uma legislação unificada e simplificada.

Introduzimos o conceito de “tributo de referência” como base de cálculo para as penalidades, garantindo que infratores que pratiquem o mesmo tipo de infração, com o mesmo grau de reprovação, sofram a mesma punição, mesmo que sejam beneficiários de alíquotas reduzidas. Isso alinha as penalidades à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, evitando o caráter confiscatório.

Reduzimos as multas para casos de tributo declarado a menor, mas com todos os fatos informados à administração tributária. Também ampliamos os descontos para atender a quem realizar parcelamento.

Afastamos a punição para meras falhas ou erros materiais que não prejudiquem o conhecimento da operação, incentivando a autorregularização.

E criamos penalidades administrativas não tributárias para o descumprimento das regras do *split payment*, essencial para reduzir drasticamente a sonegação e garantir a efetividade da reforma.

No que concerne ao Processo Administrativo Tributário (PAT) do IBS, procuramos assegurar celeridade e prevenção de conflitos por meio da consulta fiscal. O PAT terá as instâncias de julgamento integradas à Diretoria de Revisão do Crédito Tributário do CGIBS.

Criamos a Câmara Nacional de Integração do Contencioso Administrativo do IBS e da CBS para julgar recurso especial em caso de divergência de interpretação da legislação entre o CGIBS e o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf). Isso busca uniformizar a jurisprudência administrativa em âmbito nacional.

Ampliamos o objeto do PAT do IBS para abranger o indeferimento de pedidos de restituição e ressarcimento. Definimos que as sessões de julgamento serão síncronas e virtuais, assegurando a

realização de audiências e sustentações orais, promovendo celeridade e transparência.

Detalhamos as hipóteses de impedimento dos julgadores para garantir a imparcialidade nas decisões.

Também definimos que o processo de consulta sobre a aplicação da legislação tributária será proferido em conjunto pelo CGIBS e pela Receita Federal, após consulta ao outro órgão. Havendo discordância, será objeto de harmonização pelo CHAT, garantindo uniformidade de interpretação.

Relativamente à **distribuição do produto da arrecadação do IBS**, nossa proposta vai na direção da segurança jurídica nas relações federativas envolvendo os 26 Estados, o Distrito Federal e os 5.569 Municípios.

A distribuição das receitas do IBS — sabemos — é um processo complexo e de suma importância. Adaptamos as regras de alocação de diversas rubricas de receitas do IBS aos ditames da LCP nº 214, de 2025, inclusive daquelas relativas aos regimes específicos de tributação.

Além disso, determinamos que os rendimentos de aplicações financeiras da arrecadação do IBS serão distribuídos integralmente aos estados, DF e municípios, e não integrarão as receitas do CGIBS, garantindo que os benefícios dessas aplicações retornem diretamente aos entes.

Propomos que as multas punitivas e os juros de mora serão acrescidos à receita-base do IBS independentemente de o imposto ter sido apropriado como crédito pelo ente, para evitar o surgimento de receitas não atribuídas a nenhum ente e estimular a fiscalização do imposto.

Não esquecemos, todavia, do ICMS, ao propor que a distribuição da cota-parte desse imposto a partir do exercício de 2033 observará os índices percentuais vigentes no exercício de 2032. Trata-se de uma medida para viabilizar a distribuição de valores residuais a serem arrecadados quando o imposto já tiver sido extinto.

Também estabelecemos regras para o reconhecimento e **utilização dos saldos credores de ICMS** existentes em 31 de dezembro de 2032, período crucial de transição.

Vedamos que os créditos de ICMS vinculados ao saldo credor homologado sejam objeto de posterior lançamento.

Eliminamos a necessidade do transcurso do período até 31/12/2032 para que o titular do saldo credor de ICMS homologado o transfira para o mesmo grupo econômico ou a terceiros.

O Livro II de nosso Substitutivo estabelece a Lei Geral do ITCMD, que estabelecerá o novo marco legal do imposto, vinculando, a partir de sua entrada em vigor, todos os Estados e o Distrito Federal.

Para aperfeiçoamento da técnica legislativa, consolidamos em um único dispositivo (art. 147) todas as definições de termos técnicos que estavam dispersas em diversos artigos do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, além de termos acrescentados outros relevantes para a devida aplicação da norma.

Consolidamos em um único artigo as hipóteses de imunidade do ITCMD e acrescentamos outras que tinham sido omitidas, como a imunidade para livros e fonogramas. Consideramos adequado, ainda, trazer para o texto diversas outras hipóteses de não incidência já reconhecidas pela jurisprudência brasileira e previstas em diversas legislações estaduais.

Suprimimos, no Substitutivo, **a redação do art. 171 do PLP aprovado na Câmara, que prevê regras especiais de decadência para o ITCMD.** Entendemos que tal previsão é desnecessária, pois as regras gerais de decadência previstas no CTN são aplicáveis a todos os tributos.

Aperfeiçoamos o texto referente às hipóteses de incidência do imposto. Clarificamos, ainda, o momento da ocorrência do fato gerador, como a data do óbito ou do registro em cartório de imóveis para doações, e para o caso de *trusts*.

Ainda nesse contexto, simplificamos o processo de avaliação da base de cálculo do imposto na transmissão de quotas ou ações não negociadas em bolsa, que passa a ser o valor patrimonial .

Inspirando-nos em diversas legislações estaduais, trouxemos para o texto a previsão de que na transmissão de bens móveis ou imóveis financiados, ou adquiridos na modalidade de consórcios, considera-se como base de cálculo: i) o valor do bem acobertado por seguro prestamista; ou ii) nas demais hipóteses, o valor de mercado do bem, subtraído o valor presente do saldo devedor do financiamento ou consórcio.

As alíquotas do ITCMD devem respeitar o teto fixado por Resolução do Senado, atualmente de 8%, e a progressividade em razão do valor da transmissão. Nesse contexto, cada Estado e o DF, ao fixarem suas alíquotas, deverão considerar o enquadramento do valor da base de cálculo na faixa inicial e, naquilo que a exceder, na faixa subsequente, e assim sucessivamente, a fim de assegurar a correta progressividade.

O art. 180 do PLP aprovado pela Câmara cria regras especiais de responsabilidade diferentes das previstas no CTN, de forma injustificada. Foram, portanto, suprimidas no Substitutivo.

Por fim, definimos que a Receita Federal deverá compartilhar informações econômico-fiscais com as administrações tributárias estaduais e distritais, mediante convênio, fortalecendo o poder de fiscalização.

Tributos **municipais**:

O art. 165 de nosso Substitutivo faz duas alterações significativas no CTN:

- a) Altera a redação do CTN para estabelecer normas gerais do ITBI;
- b) Acresce ao CTN um novo Título para regular em caráter geral a Contribuição para o Custeio, a Expansão e a Melhoria do Serviço de Iluminação Pública e de Sistemas de Monitoramento para Segurança e Preservação de Logradouros Públicos (Cosimp)

Quanto ao ITBI, deixamos claro que as administrações tributárias dos Municípios e do Distrito Federal deverão divulgar os critérios utilizados para estimar o valor venal a que se refere o *caput* deste artigo, o qual poderá ser contestado pelo contribuinte mediante a apresentação de avaliação contraditória em procedimento específico, nos termos da legislação específica municipal ou distrital.

Alteramos a redação do art. 41 do CTN para estabelecer que o imposto compete ao Município da situação do bem, ou ao Distrito Federal.

Por fim, sugerimos a revogação do art. 39 do CTN, o qual estabelece que a alíquota do imposto não excederá os limites fixados em resolução do Senado Federal. Essa regra, nos termos da Constituição, não se aplica ao ITBI, e sim ao ITCMD.

Em relação à **Cosimp**, adaptamos a designação do tributo conforme a Emenda Constitucional nº 132, de 2023, e mantivemos a faculdade de cobrança na fatura de consumo de energia elétrica.

Foram estas, em resumo, as alterações propostas, inúmeras delas oriundas de emendas democraticamente propostas ao texto original, e agora consolidadas na forma do substitutivo.

Acreditamos que essa nova versão do texto representa um avanço significativo na regulamentação da Reforma Tributária.

As alterações propostas conservam o objetivo último e principal do texto enviado pelo Executivo.

Visam a simplificação, a segurança jurídica e a redução do contencioso, elementos essenciais para um ambiente de negócios mais favorável e uma relação mais justa entre o fisco e o contribuinte.

Agradeço a todos e a todas que contribuíram para a construção deste novo referencial. Foram seis meses de trabalho exaustivo. Mas o processo e o produto valeram a pena.

Tenho fé de que, com essas medidas, estamos construindo um sistema tributário mais transparente, eficiente e equitativo para todos os cidadãos e entes federativos do Brasil.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** do PLP nº 108, de 2024, e, total ou parcialmente, das Emendas nºs **2, 6, 8, 12, 13, 17, 18, 20, 23, 29, 34, 35, 37, 38, 41, 43, 46, 50, 54, 56, 59, 64, 68, 69, 70, 74, 78, 81, 89, 100, 101, 105, 106, 113, 121, 123, 127, 145, 151, 152, 157, 162, 167, 169, 178, 180, 183, 184, 185, 190, 193, 194, 200, 202, 203, 204, 206, 208, 210, 220, 221, 229, 235, 237, 244, 245, 249, 251, 255, 257, 274, 278,**

280, 281, 283, 286, 289, 290, 292, 298, 310, 311, 314, 317, 319, 328, 333, 334, 335, 338, 339, 357, 358, 363, 364 e 365, nos termos do Substitutivo a seguir, rejeitadas as demais emendas apresentadas:

SUBSTITUTIVO