



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

ATA DA 17ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA DA 3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57ª LEGISLATURA, REALIZADA EM 29 DE MAIO DE 2025, QUINTA-FEIRA, NO SENADO FEDERAL, ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3.

Às dez horas e um minuto do dia vinte e nove de maio de dois mil e vinte e cinco, no Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3, sob a Presidência do Senador Izalci Lucas, reúne-se a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania com a presença dos Senadores Professora Dorinha Seabra, Angelo Coronel, Weverton, Jaques Wagner e Hamilton Mourão, e ainda dos Senadores Nelsinho Trad e Paulo Paim, não-membros da comissão. Deixam de comparecer os Senadores Eduardo Braga, Renan Calheiros, Jader Barbalho, Veneziano Vital do Rêgo, Sergio Moro, Alan Rick, Soraya Thronicke, Oriovisto Guimarães, Marcio Bittar, Otto Alencar, Omar Aziz, Eliziane Gama, Vanderlan Cardoso, Rodrigo Pacheco, Cid Gomes, Carlos Portinho, Eduardo Girão, Magno Malta, Marcos Rogério, Rogerio Marinho, Rogério Carvalho, Fabiano Contarato, Augusta Brito, Ciro Nogueira, Esperidião Amin e Mecias de Jesus. Havendo número regimental, a reunião é aberta. Passa-se à apreciação da pauta: **Audiência Pública Interativa**, atendendo ao requerimento PLP 108/2024, de autoria Câmara dos Deputados. **Finalidade:** Destinada a instruir o Projeto de Lei Complementar nº 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 nºs 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 nºs 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 nº 70.235, de 6 de março de 1972". A audiência obedece a Plano de Trabalho apresentado pelo relator da matéria, senador Eduardo Braga, e aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 23 de abril de 2025. Nesta audiência, lidaremos com os dispositivos que alteram normas relativas ao ITBI e à Cosip. (do Plano de Trabalho). **Participantes:** Sr. Lucas Moraes, Presidente do Conselho Tributário Fiscal de Goiânia e Auditor Fiscal do Município de Goiânia; Sr. Alberto Macedo, Auditor Fiscal do Município de São Paulo e Doutor em Direito; Sr. Breno Vasconcelos, Advogado Tributarista, Professor de Direito Tributário, Pesquisador do NEF/FGV-SP e Consultor da CNSaúde; Sra. Fernanda Foizer Silva Furiati, Advogada e Mestre em Direito Tributário; Sra. Vanessa Rosa, Advogada e Diretora de Relações Institucionais da Associação Brasileira das Concessionárias de Iluminação Pública (ABCIP); Sr. Fernando Facury Scaff, Advogado e Professor Titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo (USP); Sr. Ricardo Lacaz Martins, Advogado e Consultor



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

da Câmara Brasileira de Indústria da Construção (CBIC) (representante de: Renato de Sousa Correia, Presidente da CBIC); e Sr. Bruno Toledo Checchia, Advogado, Especialista em Direito Tributário, e Consultor Jurídico da Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE). **Resultado:** Audiência Pública realizada. Nada mais havendo a tratar, encerra-se a reunião às onze horas e trinta e sete minutos. Após aprovação, a presente Ata será assinada pelo Senhor Presidente e publicada no Diário do Senado Federal, juntamente com a íntegra das notas taquigráficas.

Senador Izalci Lucas

Presidente Eventual da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Esta reunião está disponível em áudio e vídeo no link abaixo:
<http://www12.senado.leg.br/multimidia/eventos/2025/05/29>

O SR. PRESIDENTE (Izalci Lucas. Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - DF. Fala da Presidência.)
– Havendo número regimental, declaro aberta a 17ª Reunião, Extraordinária, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura.

A presente reunião destina-se à realização da terceira audiência pública para instruir o Projeto de Lei Complementar nº 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 nºs 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 nºs 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 também o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Conforme o plano de trabalho aprovado por esta Comissão, esta audiência pública trata dos dispositivos que altera as normas relativas ao ITBI e à Cosip.

Esta reunião será semipresencial, sendo permitida a participação remota das Sras. e dos Srs. Senadores e convidados por sistema de videoconferência para exposição e debate. Será realizada em caráter interativo, ou seja, com a possibilidade de participação popular.

Dessa forma, os cidadãos que queiram encaminhar comentários ou perguntas podem fazê-lo por meio do Portal e-Cidadania, no nosso endereço www.senado.leg.br/ecidadania, ou pelo telefone da Ouvidoria, 0800 0612211.

Convido já para compor a mesa o Sr. Lucas Moraes, Presidente do Conselho Tributário Fiscal de Goiânia e Auditor Fiscal do Município de Goiânia; o Sr. Alberto Macedo, Auditor Fiscal do Município de São Paulo e Doutor em Direito; o Sr. Breno Vasconcelos, Advogado Tributarista, Professor de Direito Tributário, Pesquisador do NEF/FGV-SP e Consultor da CNSaúde; e a Sra. Fernanda Foizer Silva Furiati, Advogada e Mestre em Direito Tributário.

Muito bem! Fiquem à vontade.

Bem, de acordo com o art. 94, §§2º e 3º do Regimento Interno, a Presidência adotará as seguintes normas: os convidados farão suas exposições, e, em seguida, abriremos a fase de interpelação pelos Senadores e Senadoras inscritos; a palavra às Senadoras e aos Senadores será concedida na ordem de inscrição; os Senadores interpelantes disporão de três minutos, assegurado igual prazo para a resposta do interpelado, sendo vedado interpelar os membros da Comissão.

Concedo a palavra ao Sr. Lucas Moraes, Presidente do Conselho Tributário Fiscal de Goiânia e Auditor Fiscal do Município de Goiânia, para a sua exposição, por dez minutos.

O SR. LUCAS MORAIS (Para expor.) – Bom dia, Exmo. Sr. Presidente desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Bom dia a todas as Senadoras e a todos os Senadores que nos acompanham.

Cumprimento também todas as autoridades aqui presentes. Cumprimento os representantes da sociedade civil. Cumprimento também os representantes da academia, da qual



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

também faço parte, e os representantes de todos os fiscos, em especial dos fiscos municipais, de que eu também faço parte. Cumprimento os representantes de todos os entes federativos, que estão aqui presentes.

Senadores, primeiro, eu quero deixar registradas a minha felicidade e a minha satisfação de estar presente aqui hoje nesta Casa de Leis, participando de um debate de extrema relevância e tendo a oportunidade de contribuir com o desenvolvimento e com a construção de um sistema tributário que, provavelmente, vai vigorar pelas próximas décadas. Isso muito me orgulha, e é um motivo de grande satisfação para mim aqui, neste dia, estar contribuindo com os senhores e com todos os segmentos empresariais, seja indústria, comércio e serviço.

Presidente, eu falo aqui hoje em nome não só do município ao qual pertenço, que é o Município de Goiânia, mas hoje eu trago a voz de mais de 5,5 mil municípios que existem em nosso país, municípios que clamam diariamente por autonomia fiscal, que clamam por segurança jurídica, em especial, na área de sua arrecadação, mas que clamam, principalmente, pela capacidade financeira na execução de políticas públicas locais.

Tenho certeza de que o município é aquele ente federativo que está mais próximo de cada um dos cidadãos. Então, hoje, represento aqui mais de 5,5 mil municípios que estão espalhados pelo nosso país.

Estamos aqui debatendo hoje sobre o PLP nº 108, que institui o Comitê Gestor do IBS; o ITCMD, hoje de competência dos estados; e o ITBI, hoje de competência dos municípios, e altera a regra desses tributos.

É claro que há muitos assuntos sobre IBS e sobre CBS, e o Sistema Tributário Nacional muito vem se alterando, mas hoje, na minha fala, até pelo tempo, Presidente, eu vou me ater a alguns tributos municipais.

Temos aí, no PLP 108, alterações na Cosip, que é a contribuição sobre iluminação pública. A Cosip, que já foi alterada, a sua base de incidência já foi ampliada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023, é um avanço significativo para todos os municípios. Se antes a Cosip tinha como fonte apenas o custeio da iluminação pública, agora os municípios podem utilizar essa importante fonte de recursos também para a ampliação e a manutenção da iluminação pública e, mais do



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

que isso, podem usar essa fonte de recursos também para o custeio, a manutenção e também a ampliação de sistemas de segurança, sistemas de monitoramento, seja para segurança ou seja para a manutenção dos logradouros públicos. E o PLP 108 traz, em seu bojo, alguns esclarecimentos; ou seja, a emenda ampliou essa base de incidência, mas ela ainda deixou algumas dúvidas, e o PLP traz isso. Então, devo aqui tecer os meus elogios aos esclarecimentos. Custeio com elaboração de projetos, por exemplo, e até mesmo aplicação em equipamentos públicos comunitários podem ser custeados agora com a Cosip. Sem dúvida nenhuma, é a garantia de um pouco de política pública a cada cidadão que reside naquele município.

Também há mudanças importantes em nível de ITBI, mudanças sobre momento da ocorrência, mudanças sobre a ampliação da base de cálculo. O meu colega do Município de São Paulo, Alberto Macedo, vai falar um pouco sobre o ITBI, mas hoje eu quero falar de uma pauta também municipalista, que é sobre o IPTU. Embora ele não esteja incluso no PLP nº 108, de 2024, é um assunto que está posto aqui e em discussão, trata do Sistema Tributário Nacional e teve uma grande alteração na Emenda Constitucional nº 132. Aliás, o IPTU, que é tão famoso em vários municípios, grande parte deles nem mesmo chegam a cobrar esse imposto por várias razões, mas vários municípios têm esse problema.

A Emenda Constitucional nº 132 trouxe a possibilidade de que os municípios pudessem definir a base de cálculo desse imposto através de decreto, desde que exista uma lei trazendo os critérios regulamentadores para a definição dessa base de cálculo.

E aqui me cabe trazer uma retrospectiva bem rápida. Claro, todos nós sabemos – e aqui eu não estou colocando em xeque – do princípio da legalidade, que é o que mantém o nosso ordenamento jurídico – isso está previsto na Constituição –, e toda a nossa parte tributária tem que ser definida em lei, mas aqui devo fazer uma distinção entre a base de cálculo ou até mesmo o fato gerador em abstrato, que é aquele que está previsto em lei. Por exemplo, a base de cálculo do IPVA é a propriedade de um veículo automotor; a base de cálculo de um IPTU é a propriedade territorial urbana.

Mas temos também, no nosso ordenamento jurídico, o fato gerador em concreto, ou seja, não me serve uma previsão abstrata, se eu não tenho o João, que tem uma propriedade territorial



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

urbana. Então, aqui, cabem essas duas distinções: a base de cálculo abstrata e a base de cálculo concreta, aquilo que é o valor venal do imóvel.

Por muito tempo, houve-se uma proibição, ou seja, o princípio da legalidade foi aplicado de maneira estrita; ou seja, para se alterar a base de cálculo do IPTU, precisávamos de uma lei, a famosa planta de valores imobiliários, que vários municípios aplicavam, inclusive com várias decisões do STF, que trouxe o Tema 211, dizendo que os municípios não podem – ou não podiam – alterar a base de cálculo do IPTU por decreto, em valores que superassem a correção monetária.

É claro que as situações fáticas vêm acontecendo, e o STF vem enfrentando isso. Uma situação que aconteceu recentemente foi a de alguns municípios. Sabemos que o município não aprova planta de valores todos os anos. Uma planta de valores, para ser aprovada, demora 10 anos, 20 anos; tem alguns municípios com mais do que isso com uma planta aprovada. A cidade cresce, novos imóveis surgem e alguns imóveis não estão inclusos na planta de valores.

E o STF novamente enfrentou esse tema, permitindo que os municípios definissem por decreto, ou seja, que a lei municipal delegasse aos municípios a definição da base de cálculo desse IPTU, ou seja, o valor venal desses imóveis, que, à época da planta de valores, não estava previsto nela.

Isso tudo foi chancelado pelo STF, com repercussão geral, e também está vigente, ou seja, é uma evolução do Tema 211, já abrindo para o Executivo fazer essa definição de base de cálculo para os imóveis que surgiram pós-elaboração de planta de valores.

Pois bem, depois, com a Emenda Constitucional 132, que foi aprovada por estas Casas de Leis, tanto pela Câmara quanto pelo Senado Federal, em três quintos de votação; com três quintos de representatividade, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 132. E está explícito, no art. 156, §1º, inciso III, que os municípios podem atualizar a base de cálculo do IPTU, desde que existam critérios definidos pela legislação.

Ou seja, eu trouxe aqui – não sei se eu posso chamar assim – uma exceção ao princípio da legalidade, uma atualização da base de cálculo; não uma atualização daquela base de cálculo abstrata. Aquela base de cálculo abstrata já está definida na Constituição Federal. O fato gerador em abstrato é a propriedade predial territorial urbana.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

(Soa a campainha.)

O SR. LUCAS MORAIS – A base de cálculo é o valor venal. Ponto.

O que foi permitido ao Executivo foi definir essa base de cálculo, definir qual é o valor venal, mediante critério exposto em lei. Isso já existe, por exemplo, com o IPVA. No IPVA, a legislação define: é o valor venal do veículo. Esse valor venal é definido pelo mercado e não pela legislação. Esse valor venal é captado pelo Executivo e publicado, para que se dê origem à base de cálculo do IPVA.

O que vem acontecendo, Senador, mesmo com essa previsão constitucional – e aí a razão de trazer este tema –, é a edição dessa lei em vários municípios, delegando a competência para o Executivo definir essa base de cálculo, e o Judiciário tem descumprido aquilo que esta Casa definiu. O Judiciário tem dado decisões...

(Soa a campainha.)

O SR. LUCAS MORAIS – ... no sentido de que essa legislação permite apenas a atualização monetária da base de cálculo, o que afronta até mesmo esta Casa. Isso, porque, com esse entendimento do Judiciário, nós temos nitidamente que o que foi feito, aqui, por esta Casa, não alterou nenhum tipo de ação prática ali no município, o que está posto; ou seja, a alteração mediante atualização monetária já existia, já era decisão do STF e a legislação anterior já abarcava.

Então, a minha fala aqui hoje – não sei quanto tempo eu ainda tenho...

O SR. PRESIDENTE (Izalci Lucas. Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - DF. *Fora do microfone.*)
– Já passou o tempo.

O SR. LUCAS MORAIS – Eu não estou acostumado com esse sinal.

O SR. PRESIDENTE (Izalci Lucas. Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - DF. *Fora do microfone.*)
– Esse sinal é porque já acabou o tempo.

O SR. LUCAS MORAIS – O sinal é porque acabou o tempo?

Está bom.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Mas a minha fala aqui hoje, Senador, é justamente para alertar os municípios de que insistam e para alertar este Congresso de que se faça cumprir aquilo que foi decidido por três quintos dos senhores, tá?

(Soa a campainha.)

O SR. LUCAS MORAIS – Já tocou, aqui, o terceiro sinal, mas quero agradecer pela fala e reforçar a minha satisfação de estar aqui com vocês hoje.

O SR. PRESIDENTE (Izalci Lucas. Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - DF) – Obrigado, Lucas.

Concedo a palavra, agora, ao Sr. Alberto Macedo, que é o nosso Auditor-Fiscal do Município de São Paulo e também Doutor em Direito, para sua exposição também, em dez minutos.

O SR. ALBERTO MACEDO (Para expor.) – Bom dia, Senador Izalci, Presidente desta mesa.

Cumprimento todas as autoridades presentes, os demais Senadores presentes e todos os colegas, aqui, da mesa também.

Aqui, a ideia é falar de proposta de aprimoramento do ITBI, no PLP 108. Eu vou seguir esse roteiro bem rápido e falar sobre o que já está aprovado na Câmara, o avanço do ITBI, no CTN, com o PLP 108, aprovado na Câmara, relativamente ao critério material do fato gerador e relativamente à base de cálculo.

Quanto ao momento da ocorrência, nos parece, humildemente como técnicos, que é importante fazer um pequeno aprimoramento, para dar segurança jurídica para os contribuintes e para os municípios. Tudo o que eu vou falar aqui já tem uma fundamentação jurídica no livro que eu publiquei, que foi minha dissertação de mestrado na USP, e não é só uma teorização.

Eu sou auditor-fiscal há quase 28 anos no Município de São Paulo e fiscalizei ITBI por um bom tempo. E, na verdade, esse produto aqui, esse livro, é o resultado de uma experiência que se chama empírico-dialética – teoria e prática sendo construídas para trazer uma teoria, a mais robusta possível –, que foi consubstanciada nesse livro, por meio do qual, inclusive, tive o prazer de ter sido citado por voto vencedor, por unanimidade, em decisão do STJ.

E, aí, trazendo os pontos que nos parecem que estão adequados em relação ao ITBI, no PLP 108, eu trago o critério material do fato gerador, lembrando que o CTN prevê, no seu art. 35 e



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

seguintes, o ITBI; só que o ITBI do CTN é de 1966. Era o ITBI estadual, no qual os estados tinham competência para tributar a transmissão, fosse onerosa, fosse gratuita, somente de bens imóveis e por *causa mortis*, inclusive.

A atualização que se propõe – a meu ver, corretamente – é a de que se utilize esse artigo para deixar claro que a competência do ITBI é municipal. E, sobre o ITCMD, haverá dispositivos específicos no PLP 108 – finalmente, teremos uma lei complementar do ITCMD estadual –, e aproveito esse trecho para ser a norma geral de lei complementar do ITBI municipal: basicamente, transmissão onerosa de bens imóveis intervivos. Basicamente, é essa a adaptação feita no critério material do fato gerador do art. 35 do ITBI, no CTN.

A segunda parte que nos parece também estar o.k. no CTN, trazida pelo PLP 108, é a base de cálculo. O art. 38, relativamente ao ITBI, já traz que a base de cálculo do ITBI é o valor venal dos bens e direitos transmitidos. A questão é: dado que, às vezes, alguns tribunais nos parecem, com todo o respeito, *data maxima venia*, não trazer distinção clara entre valor venal e preço... Como diz Warren Buffett, um dos maiores investidores do mundo, preço é o que você paga, valor é o que você leva. Então, um imóvel tem um valor que não necessariamente é o preço que se paga; por exemplo, se eu vendesse meu imóvel para o meu filho, talvez um imóvel que valesse R\$1 milhão, eu venderia por R\$500 mil. Ora, a base de cálculo não é o preço, a base de cálculo é o valor que o imóvel vale – e valor venal é o valor que o imóvel vale.

Mas, para deixar isso claro, nos parece importante trazer isso para o texto da lei complementar. Essa é a proposta do art. 38-A, que está bem colocada, parece, também, pela Câmara dos Deputados, na aprovação que houve lá. E só deixo claro que o valor venal é o valor que o imóvel tem em condições normais de mercado. E trazendo critérios para dar segurança jurídica na forma de aferição desse valor...

Obviamente, o §2º do art. 38-A traz a possibilidade de o contribuinte contestar. É óbvio que a definição de valor venal pela administração pública tem uma presunção relativa. Se até no IPTU é assim, é óbvio que no ITBI tem que ser assim também. É presunção relativa por quê? O contribuinte pode trazer prova em contrário, e isso ser revisto, esse valor venal concreto.

E o §3º só traz algo que as leis municipais já trazem, mas dando uma segurança jurídica para os municípios, como um todo, de solicitarem dos cartórios de notas de imóveis as



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

informações necessárias para melhor apuração desse valor de mercado, perfeito? Afinal de contas – e aí a lei complementar traz segurança jurídica – nada mais é do que cumprir o comando constitucional que diz que cabe à lei complementar definir a base de cálculo dos impostos previstos na Constituição. Então, é importante esse aprimoramento. É claro que a lei ordinária já traz isso dos municípios, mas trazer à lei complementar é um patamar importante que traz mais segurança jurídica e aplicabilidade para os municípios.

E o terceiro ponto – aqui eu trago a parte final da minha fala – é o momento da ocorrência do fato gerador. É o famoso critério temporal, como diz a doutrina, quando se considera ocorrido o fato gerador do ITBI. Então, esse é um aprimoramento que nos parece ser importante no texto do PLP 108.

A redação do art.35-A, aprovado na Câmara, diz que os municípios podem prever uma hipótese de antecipação do ITBI, que deve ser opcional para o contribuinte – opcional para o contribuinte. Continuemos... Ou seja, pode o município prever essa antecipação de cobrar o ITBI, na escritura pública de compra e venda.

Sabemos que a transmissão de um bem imóvel tem duas etapas: escritura pública de compra e venda e afins e o registro desse ato translativo no cartório de imóveis, aquela feita no cartório de notas, e este feito no cartório de imóveis. Ora, o parágrafo único diz que, para tentar atrair o contribuinte para pagar no ato translativo na escritura pública, uma alíquota é inferior. Vejamos, uma alíquota é inferior na escritura pública de compra e venda, e uma alíquota é maior no registro.

Mas o registro, pela lei, não tem prazo; se quiser, a pessoa não registra nunca. É claro que tem as consequências. Por exemplo, se houver uma fraude, aquele que registrar por uma transmissão fraudulenta, se ele registrar primeiro, ele é o dono do imóvel, mas o problema aqui é questão tributária. Então, se se deixa assim, isso vai estimular mais ainda, parece-nos, o não registro. Já acontece muito, mas a tendência é só aumentar, dado que o registro não tem prazo para acontecer.

A nossa proposta, humildemente trazendo aqui, é o aprimoramento do art. 35-A, dizendo que o ITBI pode ser exigido na formalização do respectivo título translativo, assim considerada a escritura pública ou documento equivalente, passível de ser levado a registro no cartório de



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

imóveis. E o art. 203 é uma regra interpretativa para dar segurança jurídica para ambas as partes, fisco e contribuinte; qual seja: na hipótese de a lei municipal já possuir uma previsão de cobrança do imposto no momento da escritura – o que é comum, boa parte dos maiores municípios já traz essa previsão e sem contestação, se já houver –, o art. 203 traz uma regra interpretativa. Por quê? Porque, senão, alguém pode alegar que a lei complementar tendo sido mudada, a lei municipal anterior não teria mais valia. Eu vou explicar depois por que ela valia por fundamento constitucional e de lei complementar. E, também, para essa previsão, ela traz a segurança para o contribuinte, para evitar que, de repente, algum município que não antecipava a cobrança do ITBI na escritura não queira, de repente, depois da lei complementar aprovada, dizer que a sua lei municipal também é interpretativa. Aí também não dá, não é?

Então, a ideia aqui é que, se o município já prevê na sua lei, não se pode alegar que, só após a lei complementar, é exigível o ITBI no momento da escritura pública, porque a lei municipal daquele município já previa. E, por outro lado, se o município não previu ainda, não pode ele retroagir cinco anos, alegando também uma espécie de interpretação por conta da lei municipal copiando a norma interpretativa da lei complementar. Então, dá segurança jurídica para ambas as partes: contribuinte e fisco.

Mas o Código Civil não prevê que a transmissão é o registro do ato translativo? Na verdade, não. O Código Civil prevê que a transmissão do imóvel se inicia com a escritura pública e termina com o registro dessa escritura pública no cartório de imóveis. Então, lembremos que, na Constituição, a transmissão é o fato gerador do ITBI. O fato gerador do ITBI não é o registro, é a transmissão, que começa com a escritura pública e termina com o registro. Dado que ele ocorre na transmissão, então, o critério temporal é dentro desse *iter*, é legítima essa escolha.

Então, o próprio direito privado fala que dos atos solenes a escritura pública é essencial, e também é importante que haja o registro dessa escritura pública, ato translativo...

(Soa a campanha.)

O SR. ALBERTO MACEDO – ... no cartório de imóveis; ou seja, no próprio Código Civil, a transmissão começa na escritura pública e termina no registro.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Dito isso, também cabe ressaltar que a Constituição diz que à lei complementar cabe definir o fato gerador dos impostos previstos na Constituição. E, no fato gerador, estão os componentes lá: critério material, critério espacial e o critério temporal, de que falamos aqui agora, que é o momento da ocorrência.

Aliás, eu faço uma alusão ao Imposto de Importação. A importação seria quando? Quando o navio cargueiro entra no mar territorial brasileiro? Quando o navio cargueiro aguarda liberarem os lotes para ele atracar? Quando ele atraca? Quando a carga desce? Quando entrega ao consumidor, num município, talvez no interior do Brasil? Ora, percebam que a importação, faticamente, tem um início e um fim longo, só que a lei tem que definir o critério temporal. E, no Imposto de Importação, por exemplo, é o registro da DI, da Declaração de Importação. Então, é um momento. E aqui é a mesma coisa, escolher um momento pela lei.

Eu já estou concluindo, Senador.

E aí, o fundamento...

(Soa a campainha.)

O SR. ALBERTO MACEDO – O art. 116 do CTN já traz o fundamento para as leis ordinárias municipais hoje. Aliás, muitos municípios fazem, como eu já falei, né? Diz o art. 116 do CTN... Ele está na parte das obrigações tributárias, no Livro II do Código Tributário Nacional, que, entre outros pontos, traz a norma geral de critério temporal dos impostos. Diz lá: "Salvo disposição [...] em contrário, considera-se ocorrido o fato gerador e existentes os seus efeitos" se for situação de fato, aquela situação que eu não vou ler aqui para ganhar tempo, e se for situação jurídica também, uma outra situação.

A situação de fato é justamente o que acontece com o ICMS, com o ISS e agora com o IBS. "De fato" por quê? Porque não precisa de nenhuma formalização. Se eu vender mercadoria para um consumidor, mesmo que eu não emita nota fiscal, mesmo que eu não lavre contrato de compra e venda de mercadoria, mesmo que eu não contabilize, se o fato for descoberto, pode ser tributável, né?



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

A situação jurídica é justamente o ITBI. Por quê? Porque não basta a questão fática, tem que ter uma formalização, qual seja, a escritura pública e o registro dela; mas temos que lembrar que tem um "salvo disposição em contrário"...

(Soa a campainha.)

O SR. ALBERTO MACEDO – ... no *caput* do art. 116. O que é isso? É o legislador do CTN, sabiamente, dizendo que aquilo é um critério temporal genérico, de nenhum imposto específico, mas de forma geral. Ele deixou uma salvaguarda para o município: caso alguma injustiça fiscal pudesse acontecer, prever um critério temporal adequado para evitar essa injustiça fiscal.

É justamente o caso do ITBI, em que, por conta dessa necessidade, desse fato de que o registro não tem prazo para ocorrer, então, permite-se à lei municipal – e aqui que se pretende colocar na lei complementar – o critério temporal como o momento da escritura de compra e venda. Por quê? Porque a onerosidade da transação se revela não no registro, mas na compra e venda. Segundo, porque o ato do registro é um ato potestativo do adquirente. Ele não tem prazo para registrar. Se ele não registrar nunca, nunca vai ocorrer o fato gerador? Ele já está usufruindo, como diz lá o outro argumento, do imóvel já. O terceiro ponto é a grande probabilidade, pelo próprio...

(Soa a campainha.)

O SR. ALBERTO MACEDO – ... Código Civil, de que, ocorrendo a escritura, mais à frente, vá ocorrer o registro. Então, é uma previsão normal, factual, que o próprio Código Civil traz, né?

Por fim, a escritura pública é o momento certo e solene o suficiente para ensejar sua escolha como critério temporal.

Fechando aqui a redação, aqui a gente traz de novo a proposta ali da coluna da direita para esse aprimoramento da lei.

Só para... Comecei com o empírico dialético e vou terminar com o empírico dialético: quero trazer dados do Município de São Paulo. No Município de São Paulo, que, há mais de 30 anos já prevê o ITBI incidindo na escritura pública de compra e venda e há mais de 15 anos já prevê o valor venal como valor de mercado, vejam aqui como tem de contencioso relativo a isso. São mais ou menos 150 mil transações/ano imobiliárias de ITBI no Município de São Paulo,



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

aproximadamente 1,5% de contencioso. Então, percebam... Por quê? Porque é natural, o contribuinte...

(Soa a campainha.)

O SR. ALBERTO MACEDO – ... em regra, se ele comprou, ele vai registrar. O que se quer evitar com essa proposta de lei é que não se registre nunca, isso afetando a arrecadação dos municípios do Brasil como um todo, mas também trazendo segurança jurídica para o contribuinte.

Termino aqui, devolvo a palavra.

Muito obrigado, Senador.

O SR. PRESIDENTE (Izalci Lucas. Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - DF) – Obrigado. Está bom.

Concedo a palavra, então, agora ao Sr. Breno Vasconcelos, que é advogado tributarista, professor de Direito Tributário, pesquisador do NEF/FGV-São Paulo e também consultor da Confederação Nacional de Saúde, para sua exposição, por dez minutos.

O SR. BRENO VASCONCELOS (Para expor.) – Bom dia.

Bom dia, Senador Izalci Lucas. É um prazer estar aqui.

Agradeço o requerimento formulado pelo Senador Alan Rick para estarmos aqui hoje, e cumprimento aqui toda a mesa, todos os presentes.

Vou tentar ser bastante objetivo, porque, apesar de ter trazido o tema sobre ITBI para ser debatido, como os temas também do contencioso tributário e das multas que estão previstas no PLP são temas muito caros à confederação, eu gostaria de fazer algumas considerações também. Como eu sei que a Dra. Fernanda falará sobre ITBI e imagino também que o Dr. Ricardo Lacaz também, então eu serei bastante sucinto.

Esse é o meu roteiro de fala, e vamos lá.

Quero falar bem rapidamente sobre ITBI. Prof. Alberto, a solução dada pela Câmara dos Deputados, Senador, foi muito engenhosa. Ela, percebendo o risco de contencioso que essa cobrança do ITBI no momento equivocado... Eu digo que é equivocado porque é contrário ao



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

texto do Código Civil, o art. 1.227 diz que a transferência da propriedade ocorre com o registro no cartório de registro de imóveis e isso também está na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral. Então, reconhecendo esse risco, encontrou uma solução engenhosa: municípios que quiserem prever em suas legislações que o contribuinte pode recolher o ITBI antes deste momento da transferência – lembrando que esse é um tributo sobre a transmissão da propriedade – podem reduzir, prever uma alíquota menor, criando aí um incentivo, uma sanção positiva. O direito trabalha com sanções positivas e negativas, essa foi uma criação de sanção positiva. Esperamos, como confederação, que esse não seja um retrocesso nos avanços do PLP, que precisa de outros avanços.

Um outro ponto é: eu trouxe aqui e imagino que isso será tratado, esse é um julgamento do STJ muito recente, relatado pelo Ministro Gurgel de Faria, Tema 1.113 dos recursos repetitivos. O que o STJ disse? Que essa tentativa de alguns municípios de alterar a base de cálculo do ITBI, fazendo com que se substitua o valor de mercado, que é o valor das transações... O valor de mercado, dentro da teoria econômica, sintetiza milhares de variáveis que são inalcançáveis pelo poder do Estado. Ela descentraliza uma informação que o Estado será incapaz de obter. E o que o STJ disse? Que o correto é que o valor de transação seja considerado, e, se o município discordar, que ele faça essas provas. O PLP vai ao contrário, ele subverte essa lógica e diz que cabe ao contribuinte discordar daquela pauta que foi elaborada pelo município, com alguns critérios – insisto – que não vão alcançar nunca o verdadeiro valor de mercado dos bens, até porque não são bens líquidos – os imóveis são negociados, mas eles não são tão líquidos, então o que você tem que olhar mesmo é o valor de mercado – e também ao prever que o valor de mercado será estimado previamente pelo município, ou seja, antes da realização da transação. O que obviamente vai acontecer é um aumento brutal de arrecadação.

Faço uma consideração aqui, meu querido amigo Prof. Alberto levantou dados de uma baixa judicialização. Eu entendo que há uma baixa judicialização, mas isso talvez seja um problema de informação. A população não sabe que aquela cobrança é ilegal, conforme julgamento em repetitivo do Superior Tribunal de Justiça. Então, a população não contesta isso e tem o custo de litigar. A gente quer evitar esse custo, essa é a intenção.

Agora eu queria trazer algumas considerações, Senador, sobre a fiscalização de IBS e CBS. Então, aqui está uma proposta de racionalização das atividades de fiscalização. A reforma



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

tributária tem um mérito gigantesco de reduzir distorções econômicas e ineficiências. No entanto, a criação do IVA dual permitiu infelizmente que as fiscalizações corram separadamente. Então, um estado e um município podem fiscalizar o mesmo contribuinte sobre o mesmo fato gerador e a União abrir uma outra fiscalização. Aqui tem duas ineficiências: ineficiência para o contribuinte e ineficiência do Estado.

A nossa sugestão... Olhando, Senador, quando a gente trata de leis, os Senadores, os Parlamentares são como cientistas, estão formatando hipóteses. Qual que é o laboratório que os legisladores têm? É a experiência internacional. Aí nós fomos buscar na experiência internacional dois países que adotam o IVA dual: a Índia e o Canadá. Por isso aquelas duas bandeirinhas.

Nós vimos que a Índia implantou o IVA dela em 2017. A Índia, no ano passado, percebendo que estados e União estavam lavrando autos de infração muitas vezes divergentes, recomendou que a partir de 2024 os auditores federais deixassem os autos de infração federais que já estivessem em confronto com autuações estaduais. A Índia propôs que toda a fiscalização seja feita de uma vez só sobre o mesmo contribuinte, sobre o mesmo fato gerador.

No Canadá, a criação do *Harmonized Sales Tax*, um tributo IVA harmonizado, vem exatamente como uma conscientização desse benefício, dessa junção da integração dos dois tributos lá no Canadá: provincial e federal.

Então, a nossa sugestão de aprimoramento é a unificação e a integração absoluta das fiscalizações de IBS e CBS.

Especificamente em relação aos planos de saúde, como os serviços de planos de saúde não serão tributados pela margem do valor agregado e, sim, pela margem no plano de saúde, a nossa proposta é que as fiscalizações sejam realizadas na sede das operadoras de planos, por uma questão também de eficiência e facilidade tanto para a sociedade quanto para o Estado.

Aqui um outro ponto. Bem objetivamente, o art. 54 do PLP, ao atribuir o produto da arrecadação das multas ao ente que fiscaliza, está indiretamente gerando um incentivo, Senador, para a lavratura de autos de infração com multas. Por quê? Porque quem fiscalizar ficará com o valor arrecadado pela multa. Todos sabemos que pessoas reagem a incentivos. Aqui está sendo dado um incentivo para a lavratura de multas.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

A nossa sugestão, olhando também para a experiência internacional, olhando para o que a Índia faz em relação a esse imposto, ao IVA interestadual e nas importações, é que se atribua a um ente central essas fiscalizações e que essa distribuição dos recursos seja feita de acordo com a distribuição pelo destino e ponto final.

Este é o aprimoramento: a supressão do art. 54 do PLP, pelo risco que ele causa. Aqui eu faço também menção a um acórdão importantíssimo do TCU sobre o tema e a um voto do Ministro Gilmar Mendes em uma ADI, tratando desses riscos de incentivos às autuações fiscais.

Mais um ponto que nós trouxemos é o risco dessa divergência de legislação em relação às multas para IBS e para CBS.

As multas da CBS vão seguir a legislação federal e as multas do IBS estão previstas no PLP 108. Tem uma multiplicidade de previsões, são 36 incisos tratando de descumprimento de obrigação acessória – 36 incisos –, muitos deles estourando o teto de 100% já definido pelo Supremo Tribunal e por este Congresso Nacional de que o teto, o limite para a aplicação de multa é de 100% do valor do tributo. Multa sobre valor da operação normalmente ultrapassa o valor do tributo devido. Uma multa de 30% do valor da operação já vai ultrapassar o valor do tributo do IBS e da CBS somados, então, isso é um risco de inconstitucionalidade.

O que nós trouxemos como proposta? Nós circularemos uma nota técnica...

(Soa a campanha.)

O SR. BRENO VASCONCELOS – ... da confederação sobre países no mundo inteiro que estão adotando esses incentivos comportamentais da teoria econômica, do *behavioral insights*. Eles olham esse triângulo para olhar o seguinte: lá no topo do triângulo são os contribuintes que não querem estar em conformidade, então, contra esses, sim, a lei tem que ser usada com força total, mas, para aqueles que são a maioria e que querem fazer o certo, querem pagar em dia os seus tributos, a legislação tem que facilitar e reconhecê-los, reduzir a cobrança de multas, reconhecendo que muitas vezes o contribuinte pode ter errado de boa-fé. Nós trouxemos estes dados também de que 100% dos países do G7 adotam esse modelo. Fizemos um estudo na FGV que demonstra que a adoção desse modelo geraria um aumento do PIB *per capita* em 6,2% em 20 anos.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Trouxemos também aqui sugestões então de aprimoramento, e aí por fim...

(Soa a campanha.)

O SR. BRENO VASCONCELOS – ... fechando o último ponto, há o risco de que o Comitê de Harmonização, tal como previsto no PLP 108, acabe tornando todos os tribunais administrativos – Carf e Tribunal do IBS – absolutamente desnecessários. Serão tribunais de passagem. Por quê?

O Comitê de Harmonização faz a interpretação das normas entre a administração federal e a administração dos estados e municípios. Essa interpretação será feita e depois pode se instaurar um litígio, pode acontecer. Eu e o Prof. Alberto já discordamos aqui na mesa, e isso acontecerá, é natural, é próprio da democracia. Porém, a colocação desse Comitê de Harmonização após o contencioso... Ou seja, o contencioso corre, e, depois de todo o contencioso, o mesmo Comitê de Harmonização vai decidir qual é a interpretação a ser adotada. Então, para que serve o contencioso? Já basta então dizer na base, antes do contencioso, o que vai acontecer...

(Soa a campanha.)

O SR. BRENO VASCONCELOS – ... e não precisamos mais de contencioso.

A nossa sugestão, como uma opção subsidiária à proposta de inclusão dos representantes dos contribuintes no Comitê de Harmonização, Senador, é que a competência do Comitê de Harmonização fique restrita àquilo que já está previsto na Lei Complementar 214, que é harmonização prévia ao contencioso. Após o contencioso, se houver divergência, que seja resolvida no Judiciário.

Trouxemos também aqui a experiência internacional, tanto na Índia quanto no Canadá sobre essa ideia de que lá os Comitês de Harmonização de IVA acontecem somente antes do litígio e não depois do litígio.

É isso. Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Izalci Lucas. Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - DF) – Obrigado, Breno.

Concedo imediatamente a palavra à Sra. Fernanda Foizer, advogada e mestre em Direito Tributário, também para a sua exposição em dez minutos.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

A SRA. FERNANDA FOIZER SILVA FURIATI (Para expor.) – ... nesta Casa, agradeço a presença de todos.

Eu sou sempre didática, acho que todo mundo já sabe, já vim aqui em outras audiências, então vou tratar de forma bem didática a respeito tão somente do ITBI, o Dr. Breno já adiantou o que vai ser a minha fala.

A respeito do ITBI, por que a gente está falando de ITBI agora na reforma tributária? Eu acho que todo mundo se pergunta: por que ITBI? E é porque hoje o ITBI é regulamentado pela nossa Constituição Federal de 1988. O nosso CTN é de 1966 e não há nenhuma previsão a respeito da competência dos municípios. Então, o que aconteceu? Eles aproveitaram essa oportunidade agora de alteração legislativa e introduziram essas situações a respeito do ITBI. E o que a gente verifica? Que o art. 194 do PLP 108 vai alterar o art. 35 do nosso CTN, para colocar a competência para os municípios, e também falar sobre a situação do fato gerador do ITBI. E também vai ter a inclusão do 38-A do CTN, falando a respeito da base de cálculo do ITBI. Então essas vão ser as minhas duas premissas de que eu vou falar a respeito.

Sobre a alteração que vai ser introduzida no nosso CTN, o art. 35-A, o que a gente verifica? Que mais uma vez vão ser trazidas palavras que causam todo um contencioso no nosso país, como "definidos na lei civil". Por que trazer esse termo, que era o termo já utilizado na Constituição, que gerou tanta discussão e que ofende a Emenda Constitucional 132, que visa trazer justiça gratuita, que visa trazer uma simplicidade ao nosso Sistema Tributário Nacional?

Outra palavra também que traz: "podem" ter uma antecipação do pagamento de ITBI se for feita no momento do contrato de cessão. Por que "podem"? Por que a gente traz essas palavras neste momento, sendo que agora é o momento de legislar e acabar com esse contencioso? Essa discussão do art. 35 é a respeito do fato gerador. O que é? É a respeito se é no momento do registro de imóveis ou se é no momento do contrato de cessão, e essa é uma discussão imensa.

Inclusive, também trazendo um pouquinho uma discordância do que foi trazido pelo Dr. Alberto, uma das grandes discussões que são feitas é se você tem que recolher o ITBI no contrato de cessão ou no registro de imóveis. Isso deu uma discussão tão grande que foi levada para o STF, pelo Tema 1.124; esse tema está sendo julgado desde 2018 e até hoje não teve conclusão a respeito da matéria. E a gente verifica, depois de tanta discussão, que o Ministro Luiz Fux fala que



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

é do registro de imóveis. Então, por que a gente traz agora... por que a gente não traz agora essa expressão "no registro de imóveis"? Por que a gente volta a tratar do Código Civil e volta com essas discussões, sendo que o momento agora é de legislar?

Então, é importante a gente estar atento a isso e, até trazendo um pouquinho dos conceitos de transmissão intervivos de que a gente se vale, lá da Constituição Federal, quando a gente vai para o Código Civil, o art. 1.245 tem expressamente exposto "registro de imóveis": "Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro [...] de imóveis". Por que a gente não consolida agora neste momento e acaba com todo esse litígio? Inclusive, tem uma emenda, a Emenda 47, que foi apresentada já no PLP 108, a respeito de acrescentar essa palavra: "Considera-se ocorrido o fato gerador do imposto no momento do registro [...] [de imóveis]". E acaba com toda essa discussão, se é no momento do contrato, se é no momento do registro, isso é uma discussão que a gente precisa encerrar, já tem discussão no STJ ou no STF.

E agora, adentrando um pouco a situação da base de cálculo, é a velha discussão, o que é valor venal? E agora era o momento de a gente estar trazendo também a discussão do STJ a respeito da matéria: o que seria o valor venal? E, mais uma vez, a gente vê que o art. 38-A do CTN, que vai ser introduzido para pacificar a matéria, traz as mesmas discussões: volta, não obedece o entendimento do STJ e volta a falar dos preços praticados de mercado, informações notariais. Hoje os notariais vivem o maior confronto porque são exigidos, até pelo CTN, que peçam o recolhimento de ITBI para registrar, antes do fato gerador, até desobedecendo legislação, traz também sobre a localização e outros parâmetros observados pelas administrações tributárias. Então voltamos mais uma vez para o contencioso. E por que a gente não obedece já o que está definido há tanto tempo pelo STJ no Tema 1.113? O Tema 1.113 é claro: fala sobre o valor declarado pelo contribuinte, o valor do imóvel transmitido em condições, sem considerar o valor do IPTU, o município não pode arbitrar previamente com valor unilateral. Então por que a gente não pega essa oportunidade de legislar e já traz esses conceitos, obedece a Emenda Constitucional 132, da simplicidade, da segurança? O contribuinte não é sonegador, o contribuinte quer pagar tributo, mas quer saber o que pagar.

Eu até vi, aqui no Distrito Federal, para acabar com essa discussão aqui, o Deputado Thiago Manzoni aprovou essa alteração aqui no Distrito Federal, colocando expressamente "a base de cálculo do imposto é o valor de mercado do imóvel, aferido por meio do valor da transação



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

declarado pelo sujeito passivo da obrigação tributária", ou seja, é o que é declarado pelo sujeito passivo da obrigação tributária. Por que a gente não leva isso também para o nosso CTN? Inclusive já tem uma emenda aqui do PLP 108, a Emenda 45, que suprimiu todos aqueles incisos do PLP 108 e tão somente coloca "o valor da operação declarado pelo contribuinte"?

Eu vejo que aqui no Brasil a gente considera muito o contribuinte como sonegador, sendo que a gente está trazendo experiência do exterior, experiência do Canadá, experiência da Índia, e a gente vê também na OCDE que todo mundo considera o contribuinte como um contribuinte de boa-fé, mas aqui no Brasil parece que a gente só considera um contribuinte o contribuinte sonegador. Então agora seria a oportunidade de a gente fazer essa alteração legislativa.

Eu devolvo a palavra ao Senador Izalci. Agradeço.

O SR. PRESIDENTE (Izalci Lucas. Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - DF) – Obrigado, Fernanda.

Bem, eu vou pedir então para a gente fazer aqui uma troca, chegaram aqui os outros expositores. Agradeço. Se vocês quiserem ficar aqui nessa primeira bancada.

E eu já convido então para compor a mesa: Vanessa Rosa, Advogada e Diretora de Relações Institucionais da Associação Brasileira das Concessionárias de Iluminação Pública; convido também o Fernando Facury Scaff, de forma remota, Advogado e Professor Titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo (USP); Dr. Ricardo Lacaz Martins, Advogado e Consultor da CBIC; e Bruno Toledo Checchia, que é Advogado, Especialista em Direito Tributário e Consultor Jurídico da Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee).

E já concedo logo a palavra... Cadê o Fernando? Está conectado aí o Fernando?

O SR. FERNANDO FACURY SCAFF (*Por videoconferência.*) – Eu estou conectado.

O SR. PRESIDENTE (Izalci Lucas. Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - DF) – Enquanto ajusta, vou passar direto para a Vanessa então.

Passo a palavra a Sra. Vanessa Rosa, Advogada e Diretora de Relações Institucionais da Associação Brasileira das Concessionárias de Iluminação Pública.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

A SRA. VANESSA ROSA (Para expor.) – Bom dia, Senador, bom dia a todos. Obrigada pelo convite.

Estou aqui representando a Abcip. Como o Senador acabou de dizer, a gente representa as concessionárias de prestadores privados do serviço de iluminação pública. Então, como a gente pode imaginar, para essa prestação do serviço de iluminação pública, a Cosip tem uma importância absolutamente fundamental, porque é o lastro do custeio dos serviços, tanto da operação em si quanto da expansão das redes públicas de iluminação e também da eficientização energética, que é algo que tem muita relevância hoje em dia e que também vai resvalar no tema das cidades inteligentes. Então, tudo isso tem muito a ver com a alteração da redação do art. 149-A da Constituição Federal, que foi trazida pela reforma, e a gente precisa falar um pouco disso também agora na regulamentação.

Bom, muita gente sabe que, em 2010, ocorreu uma grande mudança no setor de iluminação pública. A Cosip foi trazida para a Constituição por uma emenda constitucional em 2002, então, desde 2002, os municípios já podem instituir as suas COSIPs, e muitos deles o fizeram, grande parte dos municípios brasileiros hoje cobram a Cosip, mas só em 2010 houve uma mudança bastante relevante, que trouxe muito a Cosip para o centro das discussões, que foi uma resolução da Aneel que dispôs que os municípios deveriam assumir os parques luminotécnicos e a prestação do serviço de iluminação pública, o que até então, por costume e por prática, era prestado pelas distribuidoras de energia elétrica. Existia uma zona cinzenta aí porque as distribuidoras de energia elétrica prestam um serviço público federal, e o serviço de iluminação pública é um serviço municipal de interesse local. Então, isso foi consertado pela Aneel, em 2010, e foi concedido um prazo de quatro anos para que os municípios assumissem a prestação desse serviço efetivamente, o que aconteceu, o fim desse prazo, em 2014.

Então, a partir de 2014, os municípios têm o serviço sob responsabilidade deles, eles podem fazer a prestação direta, podem contratar atividades por terceirização, serviços mais simples de prestação de serviços e podem também delegar à iniciativa privada por meio das concessões, chamadas parcerias público-privadas. Desde então, começou a surgir no setor de iluminação pública esse modelo de PPP, e, hoje em dia, se expande cada vez mais, tem um crescimento exponencial significativo. Hoje a gente tem 146 contratos de PPP em vigor no Brasil e isso tende a crescer enormemente. Esses contratos, não só para prestação por meio de PPP, pela iniciativa



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

privada, mas também pela prestação direta pelos próprios municípios, tudo isso precisa do lastro econômico financeiro. Esse lastro é a Cosip. Então a Cosip, na redação original da Constituição Federal, no art. 149-A, era prevista como um tributo para o custeio dos serviços públicos de iluminação pública.

Teve uma discussão inicial do que seria isso, o que estaria coberto nisso, o que seriam os serviços de iluminação pública, a operação e a expansão do parque luminotécnico, o que mais? Teve algumas discussões judiciais, o STF conseguiu finalmente se posicionar de uma forma consolidada, no sentido de que a Cosip originalmente cobria os serviços públicos de iluminação pública, incluindo telegestão, mas não mais do que isso. E existe uma expectativa crescente – todo mundo fala disso, em outros países isso já está bastante avançado – dos serviços de cidades inteligentes, as *smart cities*, e a tecnologia também tem avançado muito nesse sentido. Então, existe uma demanda reprimida muito grande, uma demanda reprimida que é de mercado, mas é também da população.

Então, isto começou a ser muito discutido: se a Cosip poderia cobrir esses serviços também de cidades inteligentes, que estão correlacionados aos serviços de iluminação pública. E considerou-se que não, que do jeito que estava a Constituição Federal até então não seria possível, seria usar um tributo, uma contribuição para outra destinação que não aquela que estava prevista na Constituição. E é por conta disso que surgiu a discussão da Cosip na reforma tributária e houve a alteração para ampliar o uso da receita arrecadada da Cosip.

Então, além de poder ser usada como custeio dos serviços de iluminação pública, incluindo telegestão, agora também pode ser usada para custeio, expansão e melhoria de sistemas de monitoramento para a segurança e preservação dos logradouros públicos. Isso, claro, abre uma porta para que a Cosip também possa custear os serviços de *smart cities*, o que nós do setor de iluminação pública consideramos extremamente positivo. Nós recebemos isso com muito bons olhos, só que agora, claro, surge a discussão de quais são os limites desse novo conceito, desse novo uso da Cosip, para que os municípios tenham a sabedoria, a parcimônia de usar isso bem, para que isso não abra demais a porta para outros serviços que não tenham nada a ver com monitoramento, segurança e preservação de logradouros públicos e esse dinheiro seja desperdiçado de alguma maneira para outros serviços. Então, essa é uma preocupação inicial do setor.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

A sugestão da regulamentação, no art. 82-A do Código Tributário, parágrafo único, no inciso II, traz uma descrição do que são esses novos serviços do uso ampliado da Cosip, como a gente chama, e traz alguns contornos, esses contornos a gente considera que são positivos, são um norte, uma diretriz para os municípios, isso é muito importante. É claro que existem conceitos abertos e é sempre aquela dúvida, aquele impasse: se fechar demais os conceitos, a gente engessa também demais esse uso ampliado, que é muito precioso, por outro lado, se a gente abre demais, a gente corre o risco do desperdício com outros serviços que não teriam uma correlação e uma importância de interesse público.

Então, a preocupação com o inciso II, especialmente, que é a definição desse novo uso que a reforma trouxe para a Cosip, é no sentido de se essa definição é suficiente para que os municípios tenham um bom norte para fazer um bom uso ampliado da Cosip. E uma outra coisa que também é uma preocupação nossa do setor, e que não está na regulamentação, então é uma sugestão que nós fazemos para que isso seja pensado nessa regulamentação, é dar prioridade para o uso da Cosip para os serviços públicos de iluminação pública, porque agora a receita da Cosip pode ser usada para os serviços de iluminação pública e para os serviços de sistemas de monitoramento de segurança e preservação de logradouros públicos, que seriam mais cidades inteligentes.

E a gente não pode perder de vista, apesar de serem muito bem-vindos os serviços de cidades inteligentes, que o serviço público em sentido estrito, que é um serviço essencial, extremamente importante para a segurança pública, para o uso do espaço público, para o desenvolvimento socioeconômico, são os serviços públicos de iluminação pública, que é o inciso I, parágrafo único, do art. 82-A, do projeto de lei, como alteração do Código Tributário.

Então, a gente considera importante, como aprimoramento para essa regulamentação, que seja considerado que os novos usos da Cosip de cidades inteligentes... A Cosip vai poder ser usada para esse custeio, mas é preciso dar prioridade para os serviços públicos de iluminação pública, aqueles descritos no inciso I, ou seja, se, por exemplo, um município tem x de arrecadação da Cosip, se a demanda para o serviço público, que deve ser a prioridade, for de 70% desse dinheiro, vai ter 30% para os sistemas de monitoramento e preservação de logradouros públicos e cidades inteligentes, uma coisa não pode vir antes da outra. O "serviço acessório", entre aspas, digamos assim, embora tenha também o interesse público, não pode vir antes. O gasto, o uso da Cosip



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

não pode vir antes para esses "serviços acessórios", entre aspas, do que para os serviços de iluminação pública em sentido estrito, que é um serviço público essencial. Então, essa é uma preocupação que nós temos no setor, uma sugestão que a gente traz como aprimoramento da regulamentação desse novo uso da Cosip, que a reforma trouxe.

Eu encerro aqui e agradeço. Eu acho que não vou esperar o sinal pedir para eu me silenciar. Agradeço mais uma vez. Todos estão convidados para conhecer a Abcip. Nós vamos até lançar um panorama, nós lançamos todo ano um panorama do setor de iluminação pública no Brasil, um panorama maravilhoso, eu sou suspeita para falar...

(Soa a campainha.)

A SRA. VANESSA ROSA – ... mas é um trabalho bastante importante e nós vamos fazer o lançamento do panorama de 2025 aqui em Brasília neste ano, na CEB, que é o prestador de iluminação pública aqui de Brasília, que também é associado à Abcip. Resolvemos fazer esse lançamento aqui, porque tem muita gente, tanto do Governo quanto do setor de iluminação e iniciativa privada, aqui em Brasília com muito interesse nisso. Então, a gente vai fazer esse lançamento, no dia 6 de junho, na CEB, às 10h. Todos estão convidados também.

Agradeço mais uma vez.

O SR. PRESIDENTE (Izalci Lucas. Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - DF) – Obrigado, Vanessa.

Passo imediatamente ao Sr. Fernando Facury Scaff, que é advogado e professor titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo, de forma remota.

O SR. FERNANDO FACURY SCAFF *(Por videoconferência.)* – Em primeiro lugar, me ouvem?

O SR. PRESIDENTE (Izalci Lucas. Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - DF) – O.k.

O SR. FERNANDO FACURY SCAFF *(Para expor. Por videoconferência.)* – Em primeiro lugar, quero cumprimentar o Senador Izalci Lucas pela direção desses trabalhos e peço a ele que transmita um abraço ao Senador Otto Alencar, que preside a Comissão com o doutor. Segundo, quero me desculpar. Eu gostaria muito de estar presente aí, mas outros compromissos aqui em São Paulo me impedem de estar com vocês presencialmente. Ouvi já as exposições e



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

cumprimento a todos que estão aí, nas pessoas dos amigos Alberto Macedo e Breno Vasconcelos, a quem ouvi atentamente.

Queria fazer uma primeira observação, que diz respeito à importância desse tipo de audiências, porque, mais do que tentar convencer de uma interpretação A ou B, a lógica aqui é a produção normativa. Então, a minha exposição, que se cingirá apenas ao ITBI, tem este foco: sugerir algumas mudanças normativas dentro do debate, dentro do texto que está em discussão.

O SR. PRESIDENTE (Izalci Lucas. Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - DF) – Fernando, se você puder colocar um pouquinho mais alto ou falar mais forte aí, porque está muito baixo.

O SR. FERNANDO FACURY SCAFF *(Por videoconferência.)* – O.k., falo. Claro.

Deixe-me ver se aqui fica melhor. *(Pausa.)*

Suponho que tenha melhorado.

O SR. PRESIDENTE (Izalci Lucas. Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - DF) – Está bom.

O SR. FERNANDO FACURY SCAFF *(Por videoconferência.)* – Ótimo.

Então, a ideia aqui colocada é apontar, em apenas poucos minutos, seis problemas que identifiquei no texto que veio da Câmara dos Deputados e está em debate no Senado, especificamente quanto a esse imposto ITBI, que é a nossa pauta de hoje. Gostaria de falar de muitos outros, mas o tempo não dá e a sessão é restrita.

Então, a primeira questão é: no texto, consta a incidência desse imposto ITCMD no caso de separação ou divórcio. O texto está colocado, transcrevi na coluna da esquerda, e tenho receio de manter isto no texto. A lógica colocada, Sr. Senador, Srs. Senadores, é que esse imposto venha a incidir sobre o que ultrapassar a meação. Isso não é uma questão adequada. Legislativamente, isso vai trazer problemas. Tudo que for acima do meio a meio será tributado pelo ITCMD e aqui, nesta Casa Legislativa, é a hora de mudar isso. Isso vai dificultar a vida de quem pretende se separar, onerando divórcios, dificultando a composição amigável. Então, numa separação, se o marido ou a esposa fica com uma parte além da meação, este que ultrapassar, por esse artigo, se aprovado, será tributado pelo ITCMD e isso, senhores, não me parece razoável, e a hora de transformar isso é na Casa Legislativa.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Segundo problema: o ITCMD no perdão de dívidas. Está indicado aí, também na coluna da esquerda, o artigo em que isso está apontado. Qual é o problema? Não consta, Senador Izalci, a diferença entre um perdão total ou parcial, o texto não vê esse tipo de questão. Então, suponhamos que A deve para B e são partes relacionadas, ou empresas, ou parentes, ou o que quer que seja, e aí, nesta composição, por várias razões – entre empresas pode ter majoritários, minoritários, muitas questões envolvidas –, se houver um desconto... "Vamos diminuir a multa contratual" ou "Vamos reduzir os juros", "Vamos tirar a correção monetária de A para B". Para quê? Para compor uma lide, uma possível lide? Haverá ITCMD por essa diferença. A abertura para possibilidades de litigância é gigantesca, porque qualquer questão como esta trará impactos – a operação poderá gerar multas e coisas do gênero. Como se trata de uma lei complementar, acho que é a hora adequada de restringir esse tipo de norma.

Problema 3: hipótese de decadência sem prazo. Senadores, Senador Izalci, observem a seguinte situação: no artigo que eu estou indicando, na coluna da esquerda, tem uma construção que faz referência de uma norma à outra, e essas referências, às vezes, escapam na análise dos debates legislativos, por isso que chamo atenção para ele.

Qual é o ponto? Da forma como ele está construído, coloca-se que o prazo de decadência será contado a partir da data em que houver o conhecimento do ato ou negócio jurídico pela administração tributária estadual ou distrital, na hipótese de que ela não tenha sido formalizada. Isso coloca a fiscalização em um conforto enorme e os contribuintes em um desconforto gigantesco, porque um determinado fato que possa vir a ser identificado depois de 20, 30 ou 40 anos pode iniciar o prazo decadencial naquele momento – isso não é razoável.

A sugestão é de que a inércia da fiscalização não traga benefício ao Fisco, prejudicando o contribuinte. Então, a sugestão, neste caso, é de supressão dos incisos que eu menciono no eslaide, que já foi enviado à assessoria, ao pessoal está acompanhando o nosso trabalho no *backstage*. Esse me parece o problema 3 que deve ser enfrentado.

Problema 4... Eu não sei se os eslaides estão passando...

Problema 4. Senador, é uma questão federativa que precisa ser aperfeiçoada, não é delimitada: da forma como está redigido o art. 173, parágrafo único, 3, ele estabelece aos estados



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

uma vagueza de aproveitar ou não para fins de ITCMD (Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação)... Utilizar a planta de valores, mas não diz que é obrigatório.

Os municípios têm planta de valores, os municípios cuidam de IPTU. Um dos expositores que me antecedeu até mencionou o decreto adequado que ajusta a planta de valores dentro do sistema. O.k., mas os estados têm que obedecer ao que os municípios têm como planta de valores para fins da aplicação do ITCMD. Não está adequado; não está claro isso na norma.

Então, a minha sugestão é que isso fique adequado, a fim de que os estados não tenham a faculdade, mas tenham a obrigação de atender a isso, exceto com uma discordância justificada dos estados ou do contribuinte; senão, deve-se acatar o trabalho dos municípios, é uma questão interfederativa.

Problema 5. Também uma questão federativa e, aqui, com um requinte, um detalhe que precisaria ser ajustado, Senadores, que é o seguinte: muitas vezes, existe a superposição do mesmo fato gerando tributações superpostas federativas.

Se, no eslaide anterior, eu falei de respeitar os municípios na legislação, na posição dos estados, agora, dirijo-me à questão do possível conflito entre estados e Receita Federal, União, porque em algumas situações, e vou mencionar apenas esta do art. 172, que se refere ao art. 168 aí colocado, existe a seguinte situação: a tributação pelo ITCMD dos *trusts*. Vê-se até que há uma referência no §3º de que se aplica ao ITCMD a mesma definição de *trust* prevista na legislação do Imposto de Renda.

Qual a sugestão, Senador, Senadores? De que seja acrescida uma regra aqui neste ponto, pelo menos, dizendo que, incidindo o ITCMD, e acho que deve incidir se for caso de doação ou se for caso de *causa mortis*... Que, nestes casos, incidindo o ITCMD, seja afastada a tributação federal pelo Imposto de Renda, porque hoje os contribuintes – nesse caso e em diversos outros semelhantes –, quando ocorre o mesmo fato, são tributados, por um lado, pela Receita Federal e, por outro lado, pelos estados, o que não me parece a fórmula adequada.

Portanto, na fase legislativa, seria adequado que os Senadores se debruçassem sobre este ponto – o.k., 15 segundos – a fim de afastar a duplicidade de incidência. Tem até uma proposta de ajuste do texto.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

E, por fim, faço uma última sugestão e, aqui, uma sugestão de técnica legislativa, Excelência, Srs. Senadores. Existem no projeto dois artigos... Na verdade, há um capítulo que tem dois artigos específicos sobre isso, que trata de imunidade. Excelências, técnica legislativa: imunidade é matéria constitucional. Isso pode, se a gente for bem olhar, trazer judicialização, problemas, discussões. Não se fala de imunidade no âmbito legislativo: imunidade tributária é uma questão de ordem constitucional, só o fato de colocar isso na lei restringe a possibilidade de interpretação. Portanto, esta é uma sugestão de ordem normativa, de técnica legislativa.

Nesse sentido, agradeço mais uma vez esta exposição...

(Soa a campainha.)

O SR. FERNANDO FACURY SCAFF *(Por videoconferência.)* – ... cumprimento a todos, deixo os eslaides como um roteiro para ser analisado e discutido, e agradeço a atenção.

Muito obrigado, Senador.

O SR. PRESIDENTE (Izalci Lucas. Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - DF) – Obrigado, Fernando.

Concedo a palavra ao Sr. Ricardo Lacaz Martins, advogado e consultor da Cbic, também para sua exposição por dez minutos.

O SR. RICARDO LACAZ MARTINS *(Para expor.)* – Bom dia, Senador. É uma honra estar aqui presente, representando a Câmara Brasileira de Indústria da Construção, o setor imobiliário. A minha fala vai se restringir ao ITBI, talvez com um comentário final.

Se me permite um comentário, Senador, eu estou me sentindo como o oitavo marido da Elizabeth Taylor: o que eu vou trazer aqui de novo? Porque os meus colegas anteriores já trataram excepcionalmente bem o assunto e, aqui, eu estou na infeliz função de repetir alguns argumentos e talvez trazer uma pequena luz adicional ao debate extremamente relevante para ter a melhor norma.

Senador e Senadores todos aqui presentes, evidentemente, eu acho que um dos princípios basilares da reforma do consumo – e a gente tem que lembrar que o ITBI não é uma matéria central na reforma do consumo, já não deveria ser tratado nesse âmbito, mas aqui nós temos que



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

também ser factuais e ele está sendo aqui tratado – é o princípio de evitar a judicialização, de evitar o contencioso tributário. Da forma que o ITBI, principalmente no que tange à base de cálculo, está sendo tratado, ele é contrário à jurisprudência pacífica do Supremo, como já foi dito e nós veremos aqui, aumentando a judicialização, aumentando a insegurança do contribuinte, aumentando a insegurança dos negócios.

A Cbic representa o setor produtivo, aquele que gera renda, aquele que gera emprego, por isso a preocupação tão grande em relação ao ITBI, que incide sobre a venda do imóvel, que aumenta o custo da moradia, que aumenta o custo do imóvel. A gente não pode tirar isso da mente.

Não é meramente uma questão só do momento do fato gerador ou da base de cálculo, é realmente aumento de carga tributária e, se nós não nos lembrarmos disso, Senador, nós vamos tirar o foco da questão principal, que é não onerar a habitação, não onerar a residência, não onerar a possibilidade de o mercado evoluir, evidentemente, com todas as consequências positivas de geração de renda e de emprego.

Sem mais delongas, todos conhecem as disposições aqui controvertidas em relação ao ITBI: ao momento de fato gerador e à base de cálculo. No que tange ao momento do fato gerador, talvez eu traga aqui alguns comentários importantes: o grande argumento que se coloca em relação ao momento do fato gerador, para que o momento seja antecipado na linha do desejo dos Fiscos municipais, é que o contribuinte não levaria a registro definitivo o título translativo e teria a propriedade efetiva, a plena propriedade do imóvel – isso não faz sentido; é tratar a exceção como a regra.

Quem, em sã consciência, adquire um imóvel e não quer aquela propriedade plena? Com a propriedade plena, eu vou ter um financiamento, eu vou ter acesso bancário, eu vou ter um patrimônio registrado, eu vou poder suceder esse patrimônio à minha família e eu vou poder vender esse imóvel. Evidentemente, se eu não tiver o registro definitivo, a venda daquele imóvel vai ser precificada de forma diferente. Eu vou ficar cedendo compromissos particulares indefinidamente? Não faz sentido.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então, a gente tem que olhar os argumentos de maneira um pouco mais razoável e entender que a propriedade é um desejo da população. Você ter não é só o habitar e morar, mas ter aquela propriedade como patrimônio.

Eu escutei, ontem mesmo, um cliente de alta renda mencionando: "Olha, eu vendi um imóvel, eu preciso comprar outro imóvel porque é estranho você não ter um imóvel no seu nome" – um cliente de alta renda, imagine uma família de baixa renda? É muito maior o desejo de você ter a propriedade imobiliária. Então, imaginar que o momento do fato gerador se daria anteriormente ao registro da propriedade é uma inversão da lógica do sistema. É uma inversão da lógica do sistema.

Evidentemente, como já mencionado pelos meus colegas, isso já foi bastante debatido pela jurisprudência, é uma consolidação de jurisprudência: tanto em precedentes do STF, como em precedentes do STJ, em sentido contrário. Se houver mudança na legislação, isso causaria mais judicialização.

Por isso que a Câmara dos Deputados, acertadamente – e aqui a Câmara Brasileira apoia a decisão e a proposta da Câmara dos Deputados –, trouxe uma sugestão de antecipação com desconto, caso se queira antecipar o recolhimento do tributo, dado ao contribuinte. É aquele incentivo positivo, aquela indução, em que o contribuinte, naturalmente faria uma conta: "Olha, eu vou pagar 3% daqui a seis meses, um ano, ou eu vou ter um desconto e pagar 1%, 1,5%, ter um desconto de 50% na alíquota e antecipar". É a lógica do Refis, a lógica dos descontos antecipados, a lógica agora, recentemente dos fundos fechados e da tributação do exterior, em que se teve um desconto de antecipação de tributação – que foi um sucesso de arrecadação, diga-se de passagem.

Então, talvez aí tenha, Macedo, um grande valor para os municípios, de arrecadação. E até olhando, eventualmente, no momento, para alguns determinados Prefeitos: "Você faz uma política de incentivo, a antecipação do fato gerador, e aí talvez você tenha um bom valor de incentivo".

A questão mais controversa é realmente a questão da base de cálculo do tributo, como aqui também já foi bastante bem tratado. Talvez eu traga só um comentário adicional, que parece bastante relevante – ao final –, mas, só para nós termos toda a questão da base de cálculo em



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

mente: o que se pretende é atribuir uma base de cálculo diversa do valor do negócio, um valor de referência.

Também é uma inversão da lógica do sistema. Como muito bem-dito aqui, as partes têm a livre negociação de definir o preço do imóvel. Imaginar que, em uma eventualidade de um preço do imóvel de uma venda de um pai para o filho não seria o valor de mercado daquele imóvel, também tratando exceção como a regra, não nos parece argumento suficiente para que se confirme que a base de cálculo não deva ser o valor do negócio pactuado. É só a gente imaginar um leilão judicial. Imaginem o valor venal de referência, num valor superior ao valor que é leilado. As partes estão ali livremente, buscando o melhor preço e a melhor satisfação para aquele bem, e você tem um leilão judicial por um valor inferior ao valor venal de referência. Evidentemente, isso gera um confisco. É uma inconstitucionalidade que pode levar até ao extremo, de um imposto parcialmente confiscatório naquela parte que excede a base de cálculo.

Portanto, a manutenção da norma, em que se define o valor do negócio, é essencial. Essa é a proposta, inclusive trazida à Cbic, e, mais uma vez, lembro os precedentes jurisprudenciais, como já mencionado, do STJ, o Tema 113, muito bem explanado aqui, que vai no mesmo sentido.

Eu gostaria de lembrar – talvez seja o meu comentário final –, em relação ao ITBI, que essa matéria já foi tratada longamente por esta Casa, pelo Senador Eduardo Braga, quando se discutiu, na reforma do consumo, qual era a base de cálculo para efeito do IBS e da CBS do valor dos imóveis. Como nós vemos aqui, o art. 255, da lei complementar, portanto, já válida, diz que a base de cálculo do IBS e da CBS é o valor da operação do bem imóvel, podendo o valor de referência ser utilizado em caso de arbitramento da base de cálculo, ou seja, em caso de, nas hipóteses em que aquele valor da operação não seja confiável, seja porque o documento é inadequado, seja por algum indício de fraude, sim, o valor venal de referência pode ser utilizado como um adicional.

E aqui tem uma questão, Senador, de uniformidade da legislação. Como poderíamos ter uma base de cálculo para CBS e IBS diversa da base de cálculo do ITBI? Não me parece fazer sentido algum. Se nós estamos até unificando a CBS e o IBS para que eles sejam o mais similar possível, para que a gente não tenha a substituição de cinco tributos por quatro...

(Soa a campainha.)



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

O SR. RICARDO LACAZ MARTINS – ... lembrando, da reforma do consumo; que a gente tenha pelo menos uma unificação de CBS e IBS –, a gente teria aqui, na nossa opinião, uma obrigação desta Casa de manter a coerência de manutenção na mesma base de cálculo.

Faço aqui só um comentário adicional, em relação à reforma do consumo, que traz uma preocupação muito grande para o setor produtivo, quanto à discussão, ou a questão, dos sistemas da CBS e IBS, dos sistemas de débito e crédito, dos sistemas que vão ser colocados à disposição do contribuinte para que ele acesse e possa fazer o cálculo.

Houve uma recente preocupação de o API, o acesso ao sistema, ser cobrado, Senador. Não sei se V. Exa. tem ciência dessa questão. E a Cbic, junto com outras associações de classe, firmaram recentemente...

(Soa a campainha.)

O SR. RICARDO LACAZ MARTINS – ... um manifesto contrário a esse ponto, porque nos parece evidente que é mais uma taxa para você pagar o imposto. Imaginem a situação em que nos encontramos: para você cumprir sua obrigação, você tem que pagar antes. Nos parece bastante inadequado, a despeito de que todos têm ciência dos custos necessários à produção de um *software* que vai, em última instância, fiscalizar todas as transações do Brasil.

Com isso, eu agradeço a oportunidade. É um prazer de estar aqui com V. Exa. nesta Casa tão relevante.

O SR. PRESIDENTE (Izalci Lucas. Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - DF) – Obrigado, Ricardo.

Já concedo a palavra ao Sr. Bruno Toledo, Advogado, Especialista em Direito Tributário, e Consultor Jurídico da Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica, também, para sua exposição, dez minutos.

O SR. BRUNO TOLEDO CHECCHIA (Para expor.) – Bom dia a todos; bom dia, Senador Izalci.

Agradeço inicialmente o convite, em nome da Abradee, para tratar do tema do PLP 108.

Na verdade, a Abradee quer trazer alguns temas além dos tributos municipais. A minha apresentação traz seis ou sete sugestões de alteração ao PLP.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Eu vou iniciar pelo tema das contribuições municipais, mas a gente também trata de questões de descumprimento de obrigação acessória, de multa. Poderíamos ter trazido em outras audiências, mas, para concentrar todas num dia só, decidimos trazer na audiência de hoje.

O primeiro ponto de sugestão de aprimoramento que a gente traz é em relação à Cosip. A emenda constitucional ampliou a possibilidade de destinação da Cosip e os fins dessa contribuição para a questão de custeio, expansão e melhoria do serviço de iluminação pública, mas a gente identifica uma oportunidade muito positiva na formação do Comitê Gestor, como um órgão supranacional e representativo de todos os municípios: que a gente aproveite o Comitê Gestor para que ele traga também – para isso a gente faz uma sugestão no Código Tributário Nacional – uma padronização em relação à emissão de documentos fiscais que tratem da Cosip, basicamente a conta de energia.

Então, tudo bem. A função do Comitê Gestor é tratar do IBS, mas IBS e CBS também são representados na conta de energia, que é um documento fiscal, é um documento tributário e que também traz a cobrança da Cosip. Então, hoje em dia a gente tem um cenário em que a regulamentação do fornecimento de energia e da Cosip vem em regulamentos e em disposições normativas de cada município.

Então, a gente tem milhares de regras diferentes para esse tema, e o ideal seria que o Comitê Gestor aproveitasse essa condição de órgão supranacional e emitisse uma orientação geral para os municípios, para uma padronização na emissão desses documentos fiscais.

E aproveitando aqui o tema da Cosip também, um outro pleito que a gente faz, resgatando uma discussão que ocorreu no PLP 68, na Lei Complementar 214, é em relação à formação da base de cálculo.

Houve uma disposição que exclui da base de cálculo do IBS e CBS a Cosip. Então nas contas de energia, no fornecimento de energia, a Cosip está fora dessa base de cálculo. Por quê? Porque a Cosip não está relacionada ao custo do fornecimento de energia. A Cosip é um tributo que toma carona nas contas de energia. Só que, além disso, a gente tem outras hipóteses. Acho que o caso mais evidente é o das taxas de limpeza ou tarifas de limpeza e manejo de resíduos sólidos urbanos cobradas pelos municípios dentro da conta de energia.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

Então é um valor que não tem nenhuma relação com o fornecimento de energia. Ele vem como carona, aproveitando o fato de os fornecedores de energia terem uma capilaridade muito grande, mas seria importante estabelecer claramente, no PLP 68, que esses tributos ou tarifas que sejam cobrados na fatura de energia, mas não tenham relação com o serviço de energia não façam parte da base de cálculo desse tributo.

Um outro ponto que é bastante relevante – e aqui eu acho que interessa a todo mundo – é em relação às sanções pelo descumprimento de obrigação acessória. A gente tem em 2026 um ano teste da reforma tributária, alíquota de 1% com aquela dispensa de recolhimento caso se cumpram as obrigações acessórias. Até agora não tem nenhum documento oficial dizendo quais são essas obrigações acessórias. Todos os meus clientes me perguntam: "O que é obrigação acessória que dispensa tributo?" Ninguém sabe, mas tudo bem.

A lei complementar dispensa o recolhimento dos tributos, mas o PLP 108 não trata nada em relação às obrigações acessórias que vêm junto desses tributos. Então, nos termos como está hoje o PLP 108, se um contribuinte emite um documento fiscal em 2026 com algum erro em relação a essa nova sistemática, ele está sujeito à multa pelo descumprimento de obrigação acessória. Ainda que a gente não tenha clareza sobre quais são esses documentos, sobre *layout* de documento fiscal, sobre regulamentação infralegal em 2026, a gente tem uma situação hoje que é: o Comitê Gestor não foi formado, por questão de conflito na formação dos representantes do município; greve de auditores fiscais tem atrapalhado o trabalho de implementação da reforma; existe a notícia de um possível teste dos novos documentos fiscais em junho, julho, mas é um prazo muito pequeno para que os contribuintes já se adequem em 2026.

Então, o que a gente pede é que em 2027 não tenha a aplicação dos arts. 51 a 60 do PLP 68, que trata de sanções por descumprimento de obrigação acessória, que a gente suspenda também as sanções por descumprimento de obrigação acessória nesse ano teste e que passem a valer apenas a partir de 2027.

E aqui é até um ponto que eu trago, Senador. Na audiência de terça-feira, pleitearam que fosse reduzido o prazo dos estados para avaliação dos pleitos de devolução de créditos de ICMS, que hoje está previsto como 12 meses, e o que se pede é 90 dias. A posição do representante do Comsefaz foi: "Não, é muito difícil, o prazo é muito curto". E aqui a gente está falando de um



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

prazo que é 2033, é daqui a oito anos, e os estados falam: "Não consigo porque o prazo é muito curto." Agora, para o contribuinte, implementar daqui a seis meses não seria curto? Então, o que a gente reitera é que não sejam aplicadas essas sanções a partir do ano de 2026, e só a partir de 2027, quando passa o período de teste.

Paralelamente a isso, a gente tem a questão da responsabilidade pelo descumprimento de obrigações acessórias. A Lei Complementar 214 traz uma disposição que é muito pertinente, que é a seguinte: no caso de um contribuinte errar no recolhimento do tributo por força de uma declaração do adquirente... A gente tem aquele princípio do destino. Imagina: eu estou vendendo um curso *online*, e o adquirente fala "eu estou em São Paulo", que tem uma alíquota menor, mas ele está, na verdade, no Rio de Janeiro, que tem uma alíquota maior. O que a lei complementar fala? Se você recolher tributo a mais por força de um erro do adquirente, de propósito ou sem querer, a responsabilidade pelo recolhimento desse tributo é do adquirente. Só que a mesma coisa tem que ser aplicada em relação às obrigações acessórias, porque o fornecedor vai estar errando na declaração. Ele está falando "estou recolhendo para São Paulo" quando tinha que estar recolhendo para o Rio.

Então, o que a gente pede também – sugestão superbásica de emenda – é que no 68 se estabeleça que as multas pelo descumprimento de obrigações acessórias vão ser exigíveis do adquirente, quando esse der informações equivocadas ao fornecedor que impliquem sanções. Então, essa eu também acho que é uma sugestão superpontual, superadequada para não ter ônus...

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. BRUNO TOLEDO CHECCHIA – Opa, desculpa, passei o eslaide errado.

Serão exigíveis dos adquirentes as obrigações acessórias quando decorrerem de uma prestação de informações errada, incorreta pelo adquirente. Então, a gente tira o ônus do fornecedor que não tem culpa dessa informação incorreta.

Outra coisa que eu acho muito importante é a gente ter tetos para as sanções de descumprimento de obrigação acessória. O PLP traz alguns, especialmente ali no §2º. O que ele fala? Quando se tratar de operações em que não haja tributo, serão de 10% – as multas pelo



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

descumprimento de obrigação acessória – do valor da operação. O que a gente sugere? Acrescentar esse "limitadas a 10%", porque existe muita diferença entre uma multa de um contribuinte que é reiterado, que comete várias vezes e que comete propositadamente o erro, ou uma por motivos alheios à sua vontade. Então, o que a gente sugere é uma mudança no §2º, só para incluir esse "limitadas", ou seja, que haja um padrão de variação em relação às multas de 10%, que não sejam de 10% todas as multas.

E, no inciso II, um ajuste também bem pontual: existe a limitação para 100% do IBS na soma de penalidades acumuladas, mas é importante a gente ressaltar que isso se aplica inclusive para aquelas especificadas em valores fixos de UBS. Por quê? Porque a gente tem multas em valores fixos. Se são 20% da unidade básica, podem ser R\$200 para um tributo que pode ser de R\$100. Então, é importante a gente especificar que esse limite de 100% se aplica inclusive para sanções em valores fixos.

Acho que é meu último ponto...

Este eu acho que é o meu último ponto mesmo: diz respeito à questão dos créditos acumulados de ICMS. Existe uma regra que foi tratada, inclusive, na última audiência pública... Com o crédito acumulado você pode fazer quase quatro coisas: compensar com o IBS...

(Soa a campainha.)

O SR. BRUNO TOLEDO CHECCHIA – ... compensar com o ICMS, pedir ressarcimento ou ceder a terceiros. Os três primeiros têm um prazo de 240 meses, ou seja, 20 anos. No último, eu posso vender um crédito a qualquer momento, com deságio, mas pelo menos eu me capitalizo rapidamente. Agora, vem o PLP 108 e diz que, no caso de homologação tácita de pedido de homologação de crédito, você só pode ceder em 2038, ou seja, você tem que esperar mais cinco anos para ceder o crédito. E o que a gente diz é: essa disposição é absurda; é, na verdade, um estímulo para os estados não analisarem rapidamente os pedidos. Então, eu apresento o pedido em 2033; o estado tem 12 meses para analisar, e não analisa: homologação tácita. Aí vem o PLP e fala: "está bom, mas você só pode usar em 2038". Basicamente, você está falando para o estado: "não precisa ter pressa na análise dos pedidos de homologação porque você só pode ceder em cinco anos". Então, a gente está pedindo para retirar-se esse dispositivo.



SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

E o último ponto é em relação ao art. 157. O art. 157 traz uma regra de que transferência e pagamento dos créditos de ICMS vão ficar condicionados à regularidade...

(Soa a campainha.)

O SR. BRUNO TOLEDO CHECCHIA – ... do titular do saldo credor – é o meu último ponto; 30 segundos, Senador. É perfeita essa regra. Realmente, se eu tenho uma dívida, eu não posso ficar recebendo o meu crédito. Agora, se eu tenho um crédito de um milhão e a minha dívida é de dez mil, não faz sentido segurar todo o meu crédito de um milhão. Por isso, a gente sugere dois dispositivos: que essa suspensão seja limitada aos valores lançados ou às irregularidades identificadas; ou, se eu estou discutindo judicialmente e já garanti por meio de uma carta de fiança, por um depósito, que se afaste essa limitação se o crédito já estiver garantido.

Então, são essas as sugestões que a Abradee trouxe. Fugi um pouco do tema do dos tributos municipais, mas acho que são todas pertinentes para a melhoria do PLP 108.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Izalci Lucas. Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - DF) – Muito bom.

Agradeço e coloco, inclusive, o meu gabinete à disposição para a apresentação dessas emendas, porque eu, como contador, conheço muito bem a matéria e sei que muitas vezes... E esse projeto, em especial, parece que foi feito sem se ouvir realmente, lá na ponta, quem está no dia a dia das operações. Então, fico à disposição para a gente apresentar essas emendas e defendê-las junto à Comissão e também no Plenário.

Eu agradeço a presença de todos vocês – começou a sessão agora também.

Nada mais havendo a tratar, eu declaro encerrada a presente reunião.

Muito obrigado.

(Iniciada às 10 horas e 01 minuto, a reunião é encerrada às 11 horas e 37 minutos.)