

Aviso nº 840 - GP/TCU

Brasília, 25 de agosto de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1845/2025 proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão de 13/8/2025, ao apreciar o processo TC-007.636/2024-5, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

O mencionado processo trata de acompanhamento relativo aos Acórdãos 1.408/2023 e 1.409/2023, ambos do Plenário, versando sobre a aprovação da Reforma Tributária, de sorte a avaliar o impacto do novo rol normativo quanto ao conteúdo dos itens das referidas deliberações

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador DAVI ALCOLUMBRE
Presidente do Senado Federal
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 1845/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.636/2024-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Fazenda; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que apreciam o Acompanhamento relativo aos Acórdãos 1.408/2023 e 1.409/2023, ambos do Plenário, versando sobre a aprovação da Reforma Tributária, de sorte a avaliar o impacto do novo rol normativo quanto ao conteúdo dos itens das referidas deliberações.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso II, e 241, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. considerar prejudicada a recomendação constante do item 9.1 do Acórdão 1.408/2023-Plenário;

9.2. considerar parcialmente implementada a recomendação constante do item 9.1 do Acórdão 1.409/2023-Plenário;

9.3. considerar implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 1.408/2023-Plenário e dos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.409/2023-Plenário;

9.4. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao Ministério da Fazenda, às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, à Casa Civil, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais, ao Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal, à Confederação Nacional de Municípios, à Frente Nacional dos Prefeitos e às Confederações Nacionais da Indústria, dos Serviços e do Comércio;

9.5. arquivar o processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 31/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1845-31/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

VOTO

Trata-se de Acompanhamento das recomendações adotadas no âmbito dos Acórdãos 1.408/2023 (compreendendo os tributos sobre o consumo estaduais e municipais) e 1.409/2023 (compreendendo os tributos sobre o consumo da União), ambos de minha relatoria, por meio dos quais o Plenário desta Corte de Contas deliberou, em síntese, sobre a auditoria operacional referente à tributação sobre o consumo, na modalidade coordenada, com responsabilidade sobre os três níveis de governo.

2. O trabalho levado a efeito pela zelosa equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) destacou os seguintes problemas anteriormente anotados no relatório da auditoria, relativamente à parte federal: *i)* o modelo de tributação federal sobre o consumo não é neutro; *ii)* a complexidade da tributação sobre o consumo no Brasil gera elevados custos para as empresas e para a fiscalização; e *iii)* a dificuldade de aprovação de reformas que simplifiquem a tributação sobre o consumo.

3. Quanto às esferas estadual e municipal, foram anotados, na auditoria, os seguintes problemas: a) o modelo de tributação (estadual e municipal) sobre o consumo não é neutro; b) a atuação do Confaz tem efetividade limitada no combate à guerra fiscal; c) a complexidade da tributação sobre o consumo no Brasil gera elevados custos para as empresas e para a fiscalização.

4. Por estar a par da conclusão de que a tributação sobre o consumo deve ser neutra, de modo a contribuir para a eficiência e minimizando custos de conformidade e administrativos, com regras que devem ser claras e de simples entendimento, a equipe da auditoria anotou ser necessário:

- uniformizar a caracterização das renúncias tributárias e da metodologia para sua apuração;
- simplificar a tributação sobre o consumo;
- unificar a base de incidência e/ou reduzir a quantidade de alíquotas dos tributos sobre o consumo, de modo a diminuir a fragmentação setorial, o quantitativo de alíquotas, as hipóteses de não creditamento e os regimes especiais de tributação, assim como promover o tratamento isonômico entre os setores;
- reduzir a complexidade da apuração de créditos dos tributos sobre o consumo e eliminar os entraves ao ressarcimento financeiro desses créditos;
- implementar medidas para promoção do compliance dos tributos (conformidade cooperativa);
- implantar a Nota Fiscal Eletrônica para todos os tributos sobre o consumo, integrada nos três níveis da federação, e aderir ao governo digital (todos os entes federados);
- dotar o Confaz dos recursos necessários para avançar na integração dos Fiscos federal, estaduais e municipais, com ênfase na promoção da transparência tributária (art. 198, § 3º, inc. IV do CTN)

5. Nesse contexto, cabe destacar que o importante trabalho realizado pela equipe da AudFiscal forneceu insumos para subsidiar os debates no Congresso Nacional acerca das propostas de reforma do sistema tributário sobre o consumo.

6. Em ato contínuo foram exaradas as recomendações constantes dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1408/2023-Plenário e dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.409/2023-Plenário, nos seguintes termos e objeto de acompanhamento na presente marcha processual, com vistas à verificação do atendimento por parte das diversas instâncias envolvidas:

Acórdão 1.408/2023 – Plenário:

9.1. recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução- TCU 315, de 2020, a adoção de providências (normativas, administrativas e tecnológicas) com vistas a

dotar o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) dos recursos necessários para avançar na integração dos Fiscos federal, estaduais e municipais, com ênfase na promoção da transparência tributária preconizada pelo art. 198, § 3º, inciso IV do CTN, conforme a alteração realizada pela LC 187/2021, incluindo a estruturação e automatização do Portal Nacional de Transparência Tributária, de modo que passe possibilitar a realização de consultas eficazes e automáticas às informações disponíveis.

9.2. encaminhar cópia do relatório às Presidências do Senado e da Câmara dos Deputados, tendo em vista a tramitação das Propostas de Emenda à Constituição de n. 45/2019 e n. 110/2019, o PL 3.887/2021; e à Casa Civil, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais, ao Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal, à Confederação Nacional de Municípios, à Frente Nacional dos Prefeitos, e às Confederações Nacionais da Indústria, dos Serviços e do Comércio, com vistas a dar conhecimento das seguintes medidas consideradas como necessárias para a adoção de Imposto sobre Valor Agregado no País:

Acórdão 1.408/2023 – Plenário:

9.1. recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que desenvolva estudo para subsidiar a uniformização da caracterização das renúncias tributárias e da metodologia de apuração delas entre os órgãos envolvidos com o orçamento público e a sociedade civil;

9.2. recomendar ao Ministério da Fazenda e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020:

9.2.1. a adoção de providências para reduzir a complexidade da apuração dos créditos de IPI, PIS/Pasep e Cofins e eliminar os entraves ao ressarcimento financeiro destes tributos aos contribuintes;

9.2.2. a adoção de medidas tendentes a unificar a base de incidência e/ou reduzir a quantidade de alíquotas dos tributos sobre o consumo, de modo a diminuir a fragmentação setorial, o quantitativo de alíquotas, as hipóteses de não creditamento e os regimes especiais de tributação, assim como promover o tratamento isonômico entre os setores nos termos do art. 150, inciso II, da Constituição Federal.

6. Nessa toada, a unidade técnica cuidou também de avaliar questões não inseridas expressamente na determinação quanto ao Acompanhamento, mas que se mostraram relevantes no contexto da ação de controle.

7. Assim, destacou a AudFiscal, relativamente ao item 9.3 do Acórdão 1.409/2023-Plenário, que “a recomendação encaminhada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) com vistas à implementação de medidas para promoção do compliance dos tributos (conformidade cooperativa), tal como preconizado pelo projeto do programa “Confia” do órgão, em linha com o Selo de Desburocratização como disposto no art. 7º da Lei 13.726/2018 que racionaliza atos e procedimentos administrativos, encontra-se em bom termo, uma vez que, nos termos do § 1º do art. 64 da Constituição, encontra-se em trâmite na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) 15/2024, de iniciativa do Presidente da República, que ‘institui programas de conformidade tributária e aduaneira no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e dispõe sobre o devedor contumaz e as condições para fruição de benefícios fiscais””.

8. Ressalta-se ainda, que não foram registradas, na instrução de mérito recomendações não implementadas, mas apenas uma recomendação prejudicada quanto ao Acórdão 1.408/2023/2023-Plenário, nos termos do excerto a seguir:

24. No que se refere ao item 9.1 desse acórdão, o Projeto de Lei Complementar (PLP) 39/2024 regulamenta o art. 156-B da CF/1988, dispondo sobre a forma como os estados, o distrito federal e os municípios exercerão, de forma integrada, competências administrativas em relação ao IBS, conforme disposto em seu parágrafo 1º: “Esta Lei Complementar dispõe sobre a forma

como os estados, o distrito federal e os municípios exercerão de forma integrada, exclusivamente por meio do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, competências administrativas relativas a esse imposto na forma do §2º do art. 156-B da Constituição Federal". Em razão disso, considera-se prejudicado o item 9.1 do Acórdão 1408/2023-TCU-Plenário.

10. Quanto às recomendações implementadas, destaco, do Acórdão 1.408/2023-Plenário, o subitem “9.2.2. *simplificação da tributação sobre o consumo, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal,*”, bem assim o item 9.2.1, que versa sobre as medidas necessárias à adoção de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) no País com vistas à unificação da base de incidência e/ou redução da quantidade de alíquotas dos tributos sobre o consumo, visando a diminuir a fragmentação setorial, o quantitativo de alíquotas, as hipóteses de não creditamento e os regimes especiais de tributação

11. Ao final da detida análise realizada pela AudFiscal, foi apresentado quadro resumo com informações sobre a implemanetação das recomendações adotadas nas deliberações do Tribunal, cujo detalhamento, por relevante para o completo entendimento sobre o processo em apreciação, permito-me reproduzir novamente a seguir:

Acórdão	Item da deliberação	Órgão	Situação
Ac. 1.408/2023-Pl	subitem 9.1	MF	Prejudicado
Ac. 1.408/2023-Pl	subitem 9.2.1	Presidências do SF e CD; Casa Civil; RFB e outros	Implementado
Ac. 1.408/2023-Pl	subitem 9.2.2	Presidências do SF e CD; Casa Civil; RFB e outros	Implementado
Ac. 1.408/2023-Pl	subitem 9.2.3	Presidências do SF e CD; Casa Civil; RFB e outros	Implementado
Ac. 1.408/2023-Pl	subitem 9.2.4	Presidências do SF e CD; Casa Civil; RFB e outros	Implementado
Ac. 1.409/2023-Pl	subitem 9.1	MF	Implementado parcialmente
Ac. 1.409/2023-Pl	subitem 9.2.1	MF e RFB	Implementado
Ac. 1.409/2023-Pl	subitem 9.2.2	MF e RFB	Implementado

12. Feitas essas considerações e acolhendo integralmente a proposta de encaminhamento da unidade técnica especializada, louvo o trabalho produzido pela AudFiscal e parabeno a equipe pela adequada e percuciente análise empreendida.

Ante o exposto, VOTO porque o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.636/2024-5

Natureza: Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Ministério da Fazenda; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. RECOMENDAÇÕES DECORRENTES DA AUDITORIA COORDENADA SOBRE A TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO. AUSÊNCIA DE NEUTRALIDADE DO MODELO DE TRIBUTAÇÃO FEDERAL. ELEVADOS CUSTOS PARA EMPRESAS E PARA A FISCALIZAÇÃO EM RAZÃO DA COMPLEXIDADE DO SISTEMA. RECOMENDAÇÕES. IMPLEMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO PARCIAL. UMA RECOMENDAÇÃO PREJUDICADA. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução a seguir transcrita (peça 11), da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal, cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do escalão dirigente da referida unidade técnica (peças 12/13):

INTRODUÇÃO

1. Os presentes autos foram instaurados em razão das deliberações constantes dos itens 9.5 do Acórdão 1.408/2023-TCU-Plenário (TC 006.253/2022-9) e 9.6 do Acórdão 1.409/2023-TCU-Plenário (TC 017.542/2021-9), as quais determinaram, de forma idêntica, a esta Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), o acompanhamento da aprovação, pelo Congresso Nacional, da Reforma Tributária, de sorte a avaliar o impacto do novo rol normativo no que se refere ao conteúdo dos itens 9.1 e 9.2 de cada um dos citados acórdãos.

HISTÓRICO

2. Por meio dos relatórios dos processos 006.253/2022-9 (compreendendo os tributos sobre o consumo estaduais e municipais), apreciado pelo Acórdão 1.408/2023-TCU-Plenário, e 017.542/2021-9 (parte federal, isto é, compreendendo os tributos sobre o consumo da união federal), apreciado pelo Acórdão 1409/2023-TCU-Plenário, este TCU realizou, entre 1/6/2021 e 31/3/2022, auditoria com o objetivo de avaliar os aspectos de neutralidade e complexidade do Sistema Tributário Federal, de modo a permitir um exame abrangente da tributação sobre o consumo, cuja responsabilidade é dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), e que tem impactos importantes em toda a cadeia produtiva e atração de investimentos.

3. Na parte federal, foram encontrados os seguintes problemas:

- **O modelo de tributação federal sobre o consumo não é neutro:** constatado a partir do elevado volume de renúncias tributárias, baixa transparência em relação aos valores e resultados alcançados pelos benefícios fiscais, ausência de tratamento isonômico entre setores econômicos e falta de paridade na cadeia de circulação de bens. A ausência de neutralidade gera **distorções nas decisões econômicas**.
- **A complexidade da tributação sobre o consumo no Brasil gera elevados custos para as empresas e para a fiscalização:** a constatação se deu a partir da elevada quantidade de normas sobre obrigações principais (apenas de IPI, PIS/Pasep e Cofins são 45 normas, resultando em mais de 3.084 artigos), somada aos diversos dispositivos tratando de obrigações acessórias e aos incipientes instrumentos para dar transparência ao sistema (instituto da consulta e outros), e da análise de indicadores sobre o pagamento e contencioso referente a esses tributos.

- **Dificuldade de aprovação de reformas que simplifiquem a tributação sobre o consumo:** os principais motivos que dificultam a aprovação de reformas que simplifiquem a tributação sobre o consumo foram analisados, assim como das principais propostas legislativas atualmente em tramitação. Paralelamente, foram identificados mecanismos que viabilizariam a implantação de um imposto sobre o valor agregado no Brasil, como **a nota fiscal eletrônica e o governo digital**.

4. Ato contínuo, entre 1/4/2022 e 5/7/2022, foram consolidadas as informações fornecidas por cada um dos órgãos participantes (dezessete tribunais de contas e uma controladoria-geral do estado) da auditoria coordenada realizada simultaneamente, a fim de estender o exame da tributação sobre o consumo aos níveis estaduais e municipal. Foram encontrados os seguintes problemas:

- **O modelo de tributação (estadual e municipal) sobre o consumo não é neutro:** assim como na esfera federal, o elevado volume de renúncias tributárias, a baixa transparência em relação aos valores e resultados alcançados pelos benefícios fiscais e a ausência de tratamento isonômico entre setores econômicos apontou a existência do mesmo problema nos estados e municípios.
- **A atuação do Confaz tem efetividade limitada no combate à guerra fiscal:** verificou-se que a baixa estruturação das informações no Portal Nacional da Transparência Tributária (PNTT) e a falta de transparência aos incentivos e benefícios fiscais concedidos pelos Estados e Distrito Federal tornam complexo e inefetivo o controle instituído. Nos conflitos experienciados pelos entes federados, a percepção da pesquisa é de que há espaço para melhoria.
- **A complexidade da tributação sobre o consumo no Brasil gera elevados custos para as empresas e para a fiscalização:** Assim como no ente federal, as normas estaduais e municipais da tributação sobre o consumo padecem de clareza e simplicidade. O atual modelo brasileiro é caracterizado pela coexistência de cinco tributos (PIS e Cofins sobre o faturamento, além de IPI, ICMS e ISS) e por uma quantidade significativa de legislações editadas pelos vários entes federativos (União, 26 estados, Distrito Federal e 5.568 municípios).

5. Dessa feita, a partir da leitura dos achados, comprovaram-se oportunidades de aperfeiçoamento na legislação referente à tributação sobre o consumo nos três níveis da federação, sendo, pois, propostas medidas indutoras.

6. Demais disso, destaque-se que a relevância desses achados reside no fato de que a soma do total arrecadado e do total de renúncias de receitas dos tributos sobre o consumo na amostra analisada, entre 2015 e 2020, correspondeu ao montante de R\$ 4,7 trilhões.

7. Conclui-se, em suma, que a tributação sobre o consumo deve ser neutra, contribuindo para a eficiência e minimizando custos de conformidade e administrativos, e suas regras devem ser claras e simples de entender. Para tanto, é necessário:

- **uniformizar a caracterização das renúncias tributárias** e da metodologia para sua apuração;
- **simplificar a tributação sobre o consumo;**
- **unificar a base de incidência e/ou reduzir a quantidade de alíquotas** dos tributos sobre o consumo, de modo a diminuir a fragmentação setorial, o quantitativo de alíquotas, as hipóteses de não creditamento e os regimes especiais de tributação, assim como **promover o tratamento isonômico entre os setores;**
- **reduzir a complexidade da apuração de créditos** dos tributos sobre o consumo e **eliminar os entraves ao ressarcimento** financeiro desses créditos;
- implementar medidas para **promoção do compliance dos tributos** (conformidade cooperativa);
- **implantar a Nota Fiscal Eletrônica** para todos os tributos sobre o consumo, integrada nos três níveis da federação, e **aderir ao governo digital** (todos os entes federados);
- **dotar o Confaz dos recursos necessários para avançar na integração dos Fiscos** federal, estaduais e municipais, com ênfase na promoção da transparência tributária (art. 198, § 3º, inc. IV do CTN).

8. Em linha com essa conclusão, sobrevieram as recomendações constantes dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1408/2023-TCU-Plenário e dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.409/2023-TCU-Plenário (adiante transcritas). Com efeito, este trabalho forneceu insumos (ou diagnóstico) para subsidiar

debates no Congresso Nacional acerca das propostas de reforma do sistema tributário sobre o consumo.

EXAME TÉCNICO

I. Visão geral da reforma tributária sobre o consumo

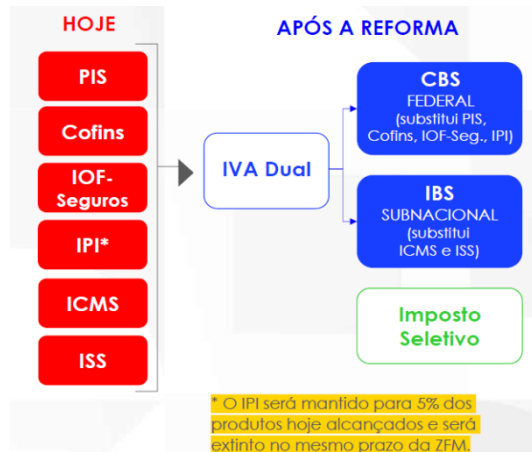
9. De início, registre-se que recentemente foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) 132, de 20 de dezembro de 2023, que altera o Sistema Tributário Nacional (fruto da aprovação da PEC 45/2019 que, consequentemente, encerrou a tramitação da PEC 110/2019, na medida em que a aprovação de substitutivo àquela, com a qual tramitava em conjunto, tornou prejudicada a matéria desta), e a Lei Complementar (LCP) 214/2025, que institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), o Imposto Seletivo (IS), cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária, razão pela qual é a partir desses regramentos que será feito o cotejo com vistas a avaliar a sua aderência ao conteúdo dos multicitados itens 9.1 e 9.2 dos Acórdãos 1.408/2023 e 1.409/2023 do plenário deste TCU, conforme determinado, respectivamente, pelos itens 9.5 e 9.6 dos referidos acórdãos.

10. Em linhas gerais, por meio da referida EC, haverá uma simplificação no sistema tributário nacional, de sorte que serão extintos: (i) a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e a (ii) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) (art. 126, II, do ADCT); (iii) o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e o (iv) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) (art. 129 do ADCT); e (v) o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), remanescendo este apenas em relação aos produtos que concorram com aqueles que tenham industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus (art. 126, III, “a”, do ADCT).

11. Por outro lado, em substituição aos tributos acima (observa-se, a rigor, que enquanto no período de transição os tributos extintos coexistirão com os tributos criados), serão criados: (i) o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal (DF) e municípios (art. 156-A, da CF e art. 1º, I, da LCP 214/2025); (ii) a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) de competência da União (art. 195, V, da CF e art. 1º, II, da LCP 214/2025); e (iii) o Imposto Seletivo, incidente sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, de competência da União (art. 153, VIII, da CF e art. 409, da LCP 214/2025).

12. Outrossim, é de se ressaltar que o IBS substitui o ICMS e o ISS, ao passo que a CBS substitui o PIS, a Cofins e o IPI, exceto para as mercadorias com industrialização incentivada na ZFM. Essa informação é relevante porque o Acórdão 1.408/2023-TCU-Plenário, objeto do processo 006.253/2022-9, notadamente tem a ver com o IBS e o Acórdão 1409/2023-TCU-Plenário, objeto do processo 017.542/2021-9, por sua vez, notadamente diz com a CBS. De todo modo, o tratamento indistinto entre ambos é possível, porque as legislações do IBS e da CBS serão harmonizadas, de sorte que todas as características principais dos dois tributos observarão as mesmas regras, a exemplo dos fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência, sujeitos passivos, imunidades, regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, e regras de não cumulatividade e de creditamento (art. 156-A e art. 195, § 16, c/c art. 156-A, § 6º, da CF, e arts. 318 a 323, da LCP 214/2025).

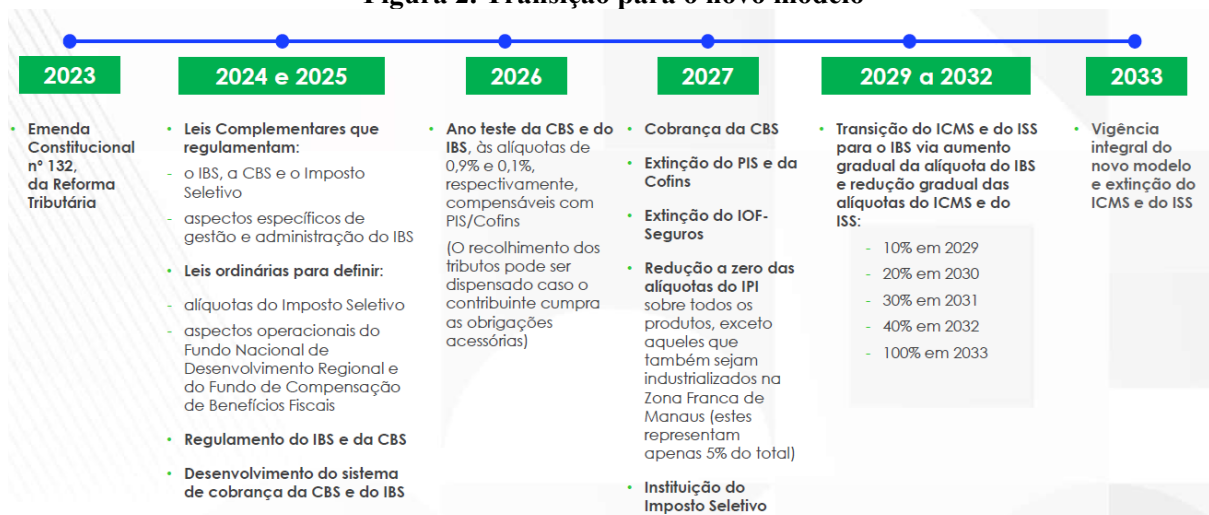
Figura 1. Contextualização da Reforma Tributária



Fonte: peça 10 do TC 007.636/2024-5 e <https://www.youtube.com/watch?v=iFSC-zB2toI>

13.A EC 132/2023 segue as diretrizes dos Impostos sobre Valor Agregado (IVA) modernos, entre estas o princípio do destino que preconiza que o IBS será cobrado e recolhido ao ente federativo de destino da operação (art. 156-A, § 1º, inciso VII, da CF). No entanto, a implementação do citado mecanismo não será imediata, mas seguirá um prazo de transição de dez anos para os contribuintes (2023-2033), conforme detalhado na figura abaixo, e de cinquenta anos para efeitos de distribuição da arrecadação aos entes federativos (arts. 125 a 133 do ADCT).

Figura 2. Transição para o novo modelo



Fonte: peça 10 do TC 007.636/2024-5 e <https://www.youtube.com/watch?v=iFSC-zB2toI>

14. Como regra geral, a EC 132/2023 estabelece alíquota única de apuração do IBS e da CBS para todas as operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços, bem como autonomia dos entes na fixação de sua alíquota padrão por lei específica e alíquota de referência fixada pelo Senado que será aplicada se outra não houver sido estabelecida pelo próprio ente federativo (art. 156-A, V, VI, XII, da CF).

15. Na época de apresentação do PLP 68/2024 (atualmente aprovado como LCP 214/2025), datado de 25/4/2024, e considerando as definições constantes desse projeto, o Ministério da Fazenda atualizou a estimativa das alíquotas do IVA dual, correspondendo a 8,8% de CBS e 17,7% de IBS, totalizando a 26,5% de tributação sobre o consumo (v. peça 10).

16. Sobre os regimes diferenciados, específicos e favorecidos de tributação, são permitidas somente as hipóteses previstas na Constituição (art. 156-A, X, da CF). Contudo, a Lei Complementar da CBS e do IBS estabelece um prazo de cinco anos para avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dessas regras de incidência que não decorram das normas gerais (art. 475 da LCP 214/2025).

17. A seguir, será apresentado o rol restrito de regimes diferenciados, específicos e favorecidos de tributação previstos na Constituição consoante síntese elaborada pelos consultores legislativos da Câmara dos Deputados, Fabiano Nunes, José Evande, Marco Antônio Oliveira e Aurelio Palos [in

Síntese do conteúdo da emenda constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023: Reforma Tributária. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2024. <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/41709>. Acesso em 13/5/2024)].

18. Iniciando pelos **regimes diferenciados de tributação**, a EC previu as seguintes hipóteses:

- (i) redução das alíquotas em 30% (art. 9º, § 12, da EC 132/2023, e art. 127, da LCP 214/2025) para a prestação de serviços de profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, desde que sejam submetidas à fiscalização por conselho profissional;
- (ii) redução das alíquotas em 60% (art. 9º, § 1º, I a XIII, e § 3º, IV, da EC 132/2023, e arts. 128 a 142 e 158, da LCP 214/2025) para bens e serviços definidos em lei complementar relacionados a: serviços de educação; serviços de saúde; dispositivos médicos; dispositivos de acessibilidade para pessoas com deficiência; medicamentos; produtos de cuidados básicos à saúde menstrual; serviços de transporte público coletivo de passageiros rodoviário e metroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano; alimentos destinados ao consumo humano; produtos de higiene pessoal e limpeza majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda; produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais in natura; insumos agropecuários e aquícolas; produções artísticas, culturais, de eventos, jornalísticas e audiovisuais nacionais, atividades desportivas e comunicação institucional; e bens e serviços relacionados a soberania e segurança nacional, segurança da informação e segurança cibernética; atividades de reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e de reconversão urbanística;
- (iii) redução de 100%, isto é, isenção ou alíquota zero (art. 8º, parágrafo único, e art. 9º, § 3º, I a IV, da EC 132/2023, e arts. 143 a 156, da LCP 214/2025): (casos de isenção) serviços de transporte público coletivo de passageiros rodoviário e metroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano; (redução das alíquotas a zero) cesta básica nacional de alimentos; alguns dispositivos médicos; alguns dispositivos de acessibilidade para pessoas com deficiência; alguns medicamentos; produtos de cuidados básicos à saúde menstrual; produtos hortícolas, frutas e ovos; serviços prestados pelas entidades de inovação, ciência e tecnologia (ICT) sem fins lucrativos; compra de automóveis por pessoas com deficiência ou com transtorno do espectro autista, bem como por taxistas; compras públicas; (CBS zerada) serviços de educação de ensino superior (PROUNI);
- (iv) créditos presumidos para o produtor rural e o produtor integrado que fature menos de R\$ 3.600.000,00 por ano (art. 9º, § 4º, da EC 132/2023, e arts. 164 a 167, da LCP 214/2025);
- (v) créditos presumidos ao transportador autônomo de carga pessoa física que não seja contribuinte do IBS e da CBS; resíduos e demais materiais destinados à reciclagem, à reutilização ou à logística reversa, de pessoa física, de cooperativa ou de outra forma de organização popular; e bens móveis usados de pessoa física não contribuinte para revenda, desde que esta seja tributada e o crédito seja vinculado ao respectivo bem, vedado o ressarcimento (art. 9º, § 5º a 7º, da EC 132/2023, e arts. 168 a 171, da LCP 214/2025).

19. Em relação aos **regimes específicos de tributação**, estribado no § 1º, X, c/c § 6º, I a VI, ambos do art. 156-A, da CF, e arts. 172 a 307, da LCP 214/2025, tem-se como exceções à regra geral de tributação da CBS e do IBS os seguintes regimes específicos: (i) combustíveis e lubrificantes; (ii) serviços financeiros; (iii) operações com bens imóveis; (iv) planos de assistência à saúde; (v) concursos de prognósticos; (vi) sociedades cooperativas; (vii) hotelaria, parques de diversão e parques temáticos; (viii) agências de viagens e de turismo; (ix) bares e restaurantes; (x) atividade esportiva desenvolvida por Sociedade Anônima do Futebol (SAFs); (xi) transporte coletivo de passageiros rodoviário intermunicipal e interestadual, ferroviário e hidroviário; (xii) operações alcançadas por tratado ou convenção internacional, inclusive referentes a missões diplomáticas, repartições consulares e representações de organismos internacionais e respectivos funcionários acreditados.

20. Por fim, quanto aos **regimes favorecidos de tributação**, tem-se que a EC 132/2023 manteve os regimes constitucionais tributários favorecidos voltados para: (i) as micro e pequenas empresas (Simples Nacional), conforme o art. 146, §§ 2º e 3º, da CF, e arts. 19, § 1º, “c”, e 516, da LCP 214/2025, caso em que às empresas optantes do Simples Nacional é facultado o recolhimento apartado do IBS e da CBS, pelo regime geral, ou a inclusão desses tributos no recolhimento unificado; (ii) a Zona Franca de Manaus (ZFM) e as Áreas de Livre Comércio (ALCs) existentes em 31 de maio de 2023, estribado no art. 92-B, do ADCT, e arts. 439 a 470, da LCP 214/2025, ocasião em que foi

prevista a criação de mecanismos necessários, com ou sem contrapartidas, para manter, em caráter geral, o diferencial competitivo atual nos níveis estabelecidos pela legislação relativa aos tributos extintos, de modo a poder ser utilizados, individual ou cumulativamente, instrumentos fiscais, econômicos ou financeiros, inclusive a manutenção da incidência do IPI sobre produtos que concorram com aqueles cuja industrialização seja incentivada na Zona Franca de Manaus.

21. Ainda é digno de nota, por fim, que a EC 132/2023 trouxe modificações em relação a outros tributos já existentes, quais sejam: o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) (art. 153, V, da CF); o Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD) (art. 155, II, VI e VII, da CF e art. 16-17, da EC 132/2023); o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) (art. 156, III, da CF); o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) (arts. 155, § 6º, II e III e 158, III, da CF); a Contribuição de Iluminação Pública (Cosip) (art. 149-A, *caput*, da CF); e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de combustíveis (Cide-Combustíveis) (art. 159, III, e 177, § 4º, “d”, da CF).

22. Posto isso, passa-se, doravante, à análise em concreto dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1408/2023-TCU-Plenário e dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1409/2023-TCU-Plenário.

II. Análise do atendimento aos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1408/2023-TCU-Plenário

23. A seguir, reproduzem-se os itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1408/2023-TCU-Plenário:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 157 e 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, a adoção de providências (normativas, administrativas e tecnológicas) com vistas a dotar o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) dos recursos necessários para avançar na integração dos Fiscos federal, estaduais e municipais, com ênfase na promoção da transparência tributária preconizada pelo art. 198, § 3º, inciso IV do CTN, conforme a alteração realizada pela LC 187/2021, incluindo a estruturação e automatização do Portal Nacional de Transparência Tributária, de modo que passe possibilitar a realização de consultas eficazes e automáticas às informações disponíveis.

9.2. encaminhar cópia do relatório às Presidências do Senado e da Câmara dos Deputados, tendo em vista a tramitação das Propostas de Emenda à Constituição de n. 45/2019 e n. 110/2019, o PL 3.887/2021; e à Casa Civil, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais, ao Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal, à Confederação Nacional de Municípios, à Frente Nacional dos Prefeitos, e às Confederações Nacionais da Indústria, dos Serviços e do Comércio, com vistas a dar conhecimento das seguintes medidas consideradas como necessárias para a adoção de Imposto sobre Valor Agregado no País:

9.2.1. unificação da base de incidência e/ou redução da quantidade de alíquotas dos tributos sobre o consumo, de modo a diminuir a fragmentação setorial, o quantitativo de alíquotas, as hipóteses de não creditamento e os regimes especiais de tributação, assim como promoção do tratamento isonômico entre os setores nos termos do art. 150, inciso II, da Constituição Federal;

9.2.2. simplificação da tributação sobre o consumo, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

9.2.3. implantação da Nota Fiscal Eletrônica para todos os tributos sobre o consumo, integrada nos três níveis da federação, com padronização nacional dos modelos de documentos fiscais de serviço; e instituição do Comitê Gestor da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (CGNFS), objeto do Projeto de Lei Complementar (PLP) 521/2018;

9.2.4. adesão ao governo digital por todos os entes federados.

24. No que se refere ao item 9.1 desse acórdão, o Projeto de Lei Complementar (PLP) 39/2024 regulamenta o art. 156-B da CF/1988, dispondo sobre a forma como os estados, o distrito federal e os municípios exercerão, de forma integrada, competências administrativas em relação ao IBS, conforme disposto em seu parágrafo 1º: "Esta Lei Complementar dispõe sobre a forma como os estados, o distrito federal e os municípios exercerão de forma integrada, exclusivamente por meio do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, competências administrativas relativas a esse imposto na forma do §2º do art. 156-B da Constituição Federal". Em razão disso, considera-se prejudicado o item 9.1 do Acórdão 1408/2023-TCU-Plenário.

25. No âmbito federal, cabe referir que a promoção da transparência tributária preconizada pelo art. 198, § 3º, inciso IV do CTN, passou a ser realizada por meio da apresentação da Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi), obrigação acessória estabelecida pela Instrução Normativa RFB 2198, de 17 de junho de 2024

(<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2024/novembro/dirbi-contribuintes-declararam-ter-usufruido-mais-de-r-97-7-bilhoes-ate-agosto>).

26. Em relação ao item 9.2.1, que versa sobre as medidas necessárias à adoção de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) no País com vistas à unificação da base de incidência e/ou redução da quantidade de alíquotas dos tributos sobre o consumo, visando a diminuir a fragmentação setorial, o quantitativo de alíquotas, as hipóteses de não creditamento e os regimes especiais de tributação, e visando, também, à promoção do tratamento isonômico entre os setores, tem-se que a EC 132/2023 promoveu uma unificação da base de incidência e/ou redução da quantidade de alíquotas dos tributos sobre o consumo, na medida em que conta com:

- base de incidência ampla, isto é, o IVA dual incide sobre todas as operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços (art. 156-A, §1º, I a III, da CF, e arts. 4º a 7º, da LCP 214/2025);
- alíquota única de apuração do IVA dual, a ser estabelecida por lei específica do ente federado, fora as exceções previstas na Constituição (art. 156-A, §1º, V a VII, CF e arts. 14 a 17, da LCP 214/2025).

27. A par da unificação da base de incidência e da redução da quantidade de alíquotas dos tributos sobre o consumo, verifica-se que o IVA dual contribui para a redução das seguintes distorções detectadas na fiscalização:

- a fragmentação setorial é mitigada, na medida em que o sistema é informado pelo princípio da neutralidade (art. 156-A, §1º, CF, e art. 2º, da LCP 214/2025);
- as elevadas hipóteses de não creditamento são mitigadas, uma vez que, além de serem orientadas pelo princípio da neutralidade (art. 156-A, §1º, CF, e art. 2º, da LCP 214/2025), são também regidas pela regra da não cumulatividade plena (art. 156-A, §1º, VIII, da CF, e arts. 47 a 56, da LCP 214/2025);
- rol restrito de regimes diferenciados, específicos e favorecidos de tributação, que se destinam a alguns serviços e produtos que possuem peculiaridades que dificultam ou não recomendam a apuração tradicional de um imposto sobre o valor agregado. Ressalte-se que esses regimes não possuem como pressuposto tratamento mais benéfico do que a regra geral, podendo, inclusive, resultar em tributação mais gravosa.

28. Outrossim, a unificação da base de incidência e a redução da quantidade de alíquotas dos tributos sobre o consumo ensejou:

- a promoção do tratamento isonômico entre os setores é assegurada pela vedação à concessão de benefícios financeiros ou fiscais relativos ao IBS e à CBS, bem como de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação. Contudo, ressalta-se a previsão de exceções à regra geral de apuração do IBS e da CBS, que exige alíquota única e apuração pelo confronto entre débitos e créditos do contribuinte (não cumulatividade), permitindo-se, em casos específicos, a redução de 60%, 30% ou 100%.

29. Dessa feita, em resumo, entende-se que há observância e adequação das disposições EC 132/2023 e do PLP 68/2024 em relação ao conteúdo do item 9.2.1 sob análise, o qual considera-se implementado.

30. Quanto ao item 9.2.2, que diz respeito às medidas necessárias à adoção de Imposto sobre Valor Agregado no País com vistas à simplificação da tributação sobre o consumo, tem-se que a simplicidade, com a EC 132/2023, foi erigida à categoria de princípio tributário (art. 145, § 3º, da CF/1988).

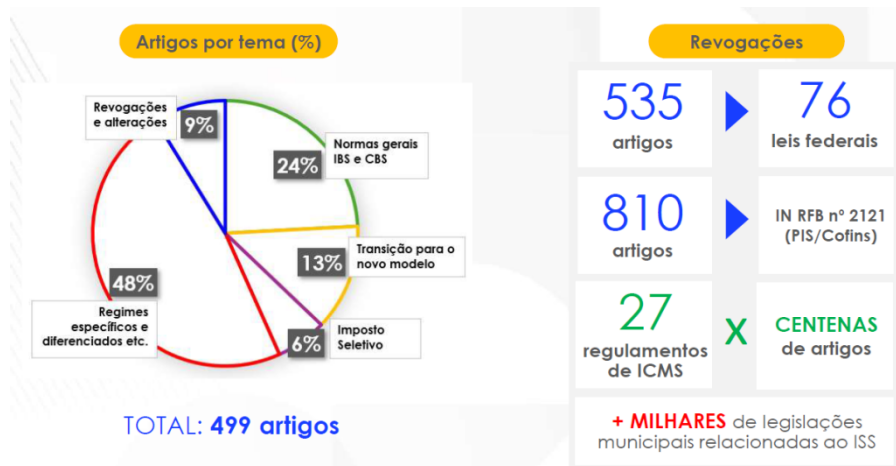
31. Além do mais, a própria criação do IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) promove a referida simplificação, uma vez que este imposto substituirá o ICMS e o ISS.

32. Não bastasse isso, a simplificação ocorre também dentro do IBS, isto é, em relação às suas obrigações acessórias, pois que é previsto que lei complementar disporá sobre os critérios para as obrigações tributárias acessórias, visando à sua simplificação (art. 156-A, § 5º, IX, CF/1988), o que foi materializado, por exemplo, com os arts. 26, § 11, e 516 (que incluiu o art. 25-B à LCP 123/2006) da LCP 214/2025).

33. Cabe destacar que a Lei Geral do IBS, da CBS e do Imposto Seletivo tem um potencial significativo de simplificação tributária, porque de seus 544 artigos, apenas os 83 primeiros tratam das normas gerais desses dois tributos, portanto devem ser conhecidos por todos. Nesse propósito, convém reproduzir a figura abaixo que contém interessante análise de estrutura e simplificação tributária

havia com o PLP 68/2024, em razão da revogação de diversos normativos, ressalvando-se que, embora se refira ao pelo PLP 68/2024, que foi convertido na LC 214/2025, tal análise permanece válida para esse fim.

Figura 3. Estrutura do PLP 68/2024 e simplificação tributária



Fonte: peça 10 do TC 007.636/2024-5 e <https://www.youtube.com/watch?v=iFSC-zB2tol>

34. Dessa feita, entende-se que há uma tripla observância e adequação das disposições EC 132/2023 e da LCP 214/2025 em relação conteúdo do item 9.2.2, o qual considera-se implementado.

35. Por fim, sobre os itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 1.408/2023-TCU-Plenário, relativos às medidas necessárias à adoção de Imposto sobre Valor Agregado no País com vistas à implantação da Nota Fiscal Eletrônica para todos os tributos sobre o consumo, integrada nos três níveis da federação, com padronização nacional dos modelos de documentos fiscais de serviço, bem como à adesão ao governo digital por todos os entes federados, observa-se que o art. 62 da LCP 214/2025 estabelece a obrigatoriedade de emissão da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica de padrão nacional (NFS-e) a partir de 1º de janeiro de 2026, vejamos:

Art. 62. Ficam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios obrigados a:

I - adaptar os sistemas autorizadores e aplicativos de emissão simplificada de documentos fiscais eletrônicos vigentes para utilização de leiaute padronizado, que permita aos contribuintes informar os dados relativos ao IBS e à CBS, necessários à apuração desses tributos; e

II - compartilhar os documentos fiscais eletrônicos, após a recepção, validação e autorização, com o ambiente nacional de uso comum do Comitê Gestor do IBS e das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, os Municípios e o Distrito Federal ficam obrigados, a partir de 1º de janeiro de 2026, a:

I - autorizar seus contribuintes a emitir a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica de padrão nacional (NFS-e) no ambiente nacional ou, na hipótese de possuir emissor próprio, compartilhar os documentos fiscais eletrônicos gerados, conforme leiaute padronizado, para o ambiente de dados nacional da NFS-e; e

II - compartilhar o conteúdo de outras modalidades de declaração eletrônica, conforme leiaute padronizado definido no regulamento, para o ambiente de dados nacional da NFS-e.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo aplica-se até 31 de dezembro de 2032.

§ 3º Os dados do ambiente centralizador nacional da NFS-e deverão ser imediatamente compartilhados em ambiente nacional nos termos do inciso II do § 1º deste artigo.

§ 4º O padrão e o leiaute a que se referem os incisos I e II do § 1º deste artigo são aqueles definidos em convênio firmado entre a administração tributária da União, do Distrito Federal e dos Municípios que tiver instituído a NFS-e, desenhados e geridos pelo Comitê Gestor da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica de padrão nacional (CGNFS-e).

§ 5º O ambiente de dados nacional da NFS-e é o repositório que assegura a integridade e a disponibilidade das informações constantes dos documentos fiscais compartilhados.

§ 6º O Comitê Gestor do IBS e a RFB poderão definir soluções alternativas à plataforma NFS-e, respeitada a adoção do leiaute do padrão nacional da NFS-e para fins de compartilhamento em ambiente nacional.

§ 7º O não atendimento ao disposto no caput deste artigo implicará a suspensão temporária das

transferências voluntárias. (grifos nossos).

36. Diante do teor do art. 62 da LCP 214/2025 (acima transcrito), consideram-se implementadas as recomendações contidas nos itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 1.408/2023-TCU-Plenário.

III. Análise do atendimento aos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.409/2023-TCU-Plenário

37. A seguir, reproduz-se os itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1409/2023-TCU-Plenário:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; nos arts. 157 e 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU; e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que desenvolva estudo para subsidiar a uniformização da caracterização das renúncias tributárias e da metodologia de apuração delas entre os órgãos envolvidos com o orçamento público e a sociedade civil;

9.2. recomendar ao Ministério da Fazenda e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020:

9.2.1. a adoção de providências para reduzir a complexidade da apuração dos créditos de IPI, PIS/Pasep e Cofins e eliminar os entraves ao ressarcimento financeiro destes tributos aos contribuintes;

9.2.2. a adoção de medidas tendentes a unificar a base de incidência e/ou reduzir a quantidade de alíquotas dos tributos sobre o consumo, de modo a diminuir a fragmentação setorial, o quantitativo de alíquotas, as hipóteses de não creditamento e os regimes especiais de tributação, assim como promover o tratamento isonômico entre os setores nos termos do art. 150, inciso II, da Constituição Federal;

38. Quanto ao item 9.1 do Acórdão 1.409/2023-TCU-Plenário, entende-se que as disposições da EC 132/2023, ao detalharem os regimes diferenciados de tributação relativos à tributação do consumo, especificando os casos de redução de 100%, isto é, isenção ou alíquota zero (art. 8º, parágrafo único, e art. 9º, § 3º, I a IV, da EC 132/2023), serviram para subsidiar a uniformização da caracterização das renúncias tributárias e da metodologia de apuração delas entre os órgãos envolvidos com o orçamento público e a sociedade civil, pelo que se considera implementado parcialmente.

39. Aproveitando o ensejo, impende mencionar que, consoante o relatório da equipe de auditoria (*vide* parágrafo 49, p. 10, peça 5, do TC 017.542/2021-9), especialistas dizem que estudos apontam que a renúncia tributária sobre consumo não é eficiente, inclusive agrava a regressividade do sistema, razão pela qual governos têm optado pela transferência direta no lugar da renúncia tributária, a exemplo do programa “Devolve ICMS” do Estado do Rio Grande do Sul.

40. Nesse sentir, a EC 132/2023 prevê a possibilidade, nos termos de lei complementar para o IBS e de lei ordinária para a CBS, de devolução desses tributos à pessoa física com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda (“*cashback*”), na forma, respectivamente, dos art. 156-A, § 5º, VIII, e 195, § 18, todas da CF, e dos art. 112 a 124, da LCP 214/2025.

41. Dito isso, reitere-se o entendimento da implementação parcial do presente item, porquanto a EC 132/2023 e a LCP 214/2025 já preveem hipóteses de não creditamento e, como regra geral, não se permite a concessão de benefícios financeiros ou fiscais relativos ao IBS e à CBS ou de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação.

42. Dando sequência à análise, a respeito dos itens 9.2.1 e 9.2.2, em que se recomenda ao MF e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil a adoção de providências para reduzir a complexidade da apuração dos créditos de IPI, PIS/Pasep e Cofins e eliminar os entraves ao ressarcimento financeiro destes tributos aos contribuintes e, outrossim, a adoção de medidas tendentes a unificar a base de incidência e/ou reduzir a quantidade de alíquotas dos tributos sobre o consumo, de modo a diminuir a fragmentação setorial, o quantitativo de alíquotas, as hipóteses de não creditamento e os regimes especiais de tributação, assim como promover o tratamento isonômico entre os setores, reitere-se o aludido anteriormente sobre a instituição do IBS.

43. Efetivamente, na medida em que consta da CF/1988 que à CBS aplicam-se as disposições do IBS (art. 195, § 16) e na LCP 214/2025 o IPS e a CBS já são tratados desde o início juntos, todas as considerações feitas alhures sobre a simplificação dos tributos, em razão da extinção de cinco deles para a fusão em apenas três, sobre a diminuição da sua complexidade de apuração dos créditos, sobre a não cumulatividade, sobre as diminuições da fragmentação setorial, do quantitativo de alíquotas, das hipóteses de não creditamento, dos regimes especiais de tributação, além de sobre a unificação da base de incidência e a redução da quantidade de alíquotas dos tributos sobre o consumo que ensejou a promoção do tratamento isonômico entre os setores, todas elas, servem de fundamento e aplicam-se *ipsis litteris* à CBS, não se fazendo necessário repeti-las.

44. Dessa feita, em linha com a manifestação acima, entende-se que há observância e adequação das disposições EC 132/2023 e na LCP 214/2025 em relação conteúdo dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.409/2023-TCU-Plenário sob análise, os quais são considerados implementados.

45. Por derradeiro, conquanto o item 9.3 do Acórdão 1.409/2023-TCU-Plenário não tenha sido objeto de determinação expressa de acompanhamento por parte desta AudFiscal, entende-se que se deva mencionar que a recomendação encaminhada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) com vistas à implementação de medidas para promoção do *compliance* dos tributos (conformidade cooperativa), tal como preconizado pelo projeto do programa “Confia” do órgão, em linha com o Selo de Desburocratização como disposto no art. 7º da Lei 13.726/2018 que racionaliza atos e procedimentos administrativos, encontra-se em bom termo, uma vez que, nos termos do § 1º do art. 64 da Constituição, encontra-se em trâmite na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) 15/2024, de iniciativa do Presidente da República, que “*institui programas de conformidade tributária e aduaneira no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e dispõe sobre o dever contumaz e as condições para fruição de benefícios fiscais*”.

CONCLUSÃO

46. De acordo com as análises efetuadas neste trabalho, a situação das deliberações dos itens 9.1 e 9.2 dos Acórdãos 1.408/2023-TCU-Plenário e 1409/2023-TCU-Plenário é apresentada no quadro abaixo:

Acórdão	Item da deliberação	Órgão	Situação
Ac. 1.408/2023-Pl	Item 9.1	MF	Prejudicado
Ac. 1.408/2023-Pl	Item 9.2.1	Presidências do SF e CD; Casa Civil; RFB e outros	Implementado
Ac. 1.408/2023-Pl	Item 9.2.2	Presidências do SF e CD; Casa Civil; RFB e outros	Implementado
Ac. 1.408/2023-Pl	Item 9.2.3	Presidências do SF e CD; Casa Civil; RFB e outros	Implementado
Ac. 1.408/2023-Pl	Item 9.2.4	Presidências do SF e CD; Casa Civil; RFB e outros	Implementado
Ac. 1.409/2023-Pl	Item 9.1	MF	Implementado parcialmente
Ac. 1.409/2023-Pl	Item 9.2.1	MF e RFB	Implementado
Ac. 1.409/2023-Pl	Item 9.2.2	MF e RFB	Implementado

47. A Emenda Constitucional 132/2023, a Lei Complementar 124/2025 e o Projeto de Lei Complementar 39/2024 promovem uma ampla reforma na tributação sobre o consumo do Sistema Tributário Nacional, em consonância com a auditoria realizada por este Tribunal de Contas da União, que visou avaliar os aspectos de neutralidade e complexidade. Destaca-se que as disposições desses normativos estão em conformidade com os conteúdos analisados nos Acórdãos 1.408/2023 e 1.409/2023 do Plenário do TCU, concluindo-se que as medidas adotadas estão alinhadas com as recomendações para promover um sistema tributário mais simples, justo e eficiente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- considerar **prejudicada** a recomendação constante do item 9.1 do Acórdão 1.408/2023-TCU-Plenário;
- considerar **parcialmente implementada** a recomendação constantes do item 9.1 (parcialmente), do Acórdão 1.409/2023-TCU-Plenário;
- considerar **implementadas** as recomendações constantes dos itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 1.408/2023-TCU-Plenário e dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.409/2023-TCU-Plenário;
- encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentarem, ao Ministério da Fazenda, às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, à Casa Civil, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais, ao Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal, à Confederação Nacional de Municípios, à Frente Nacional dos Prefeitos e às Confederações Nacionais da Indústria, dos Serviços e do Comércio;
- arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do RI/TCU.

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.840/2025-GABPRES

Processo: 007.636/2024-5

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Senado Federal - SLSF

Destinatário: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA
LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 03/09/2025

(Assinado eletronicamente)

CLEITON ALVES CAMARGO

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.