



SENADO FEDERAL

EMENDA Nº
(ao PLP 108/2024)

Modifique-se, na forma abaixo, o art. 174 do Substitutivo apresentado ao PLP 108/2024 no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para que o art. 348 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, passe a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 174.....

.....

Art. 348.....

.....

§ 3º No período indicado no *caput*, a fiscalização do cumprimento das obrigações acessórias dos regimes específicos terá caráter orientativo, não se aplicando as penalidades previstas nessa Lei.

.....”

JUSTIFICAÇÃO

A Emenda Constitucional 132, de 2023, deu início à modificação substancial do modelo de tributação do consumo no Brasil, determinando que em 2027 os tributos federais sobre o consumo serão gradativamente substituídos pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e pelo Imposto Seletivo (IS) e a partir de 2029, os tributos sobre o consumo dos Estados e dos Municípios (ICMS e ISS) serão gradualmente substituídos pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).



Além disso, a Emenda Constitucional determinou o enquadramento das atividades de seguros, previdência complementar aberta, capitalização e planos de assistência à saúde em regime específico de tributação, conforme inciso II do §6º do art. 156-A; criou e atribuiu ao Comitê Gestor do IBS a competência para editar regulamento único e uniformizar a interpretação e aplicação da legislação do IBS, conforme art. 156-B; e inseriu o art. 125 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), prevendo que em 2026 (portanto, antes da substituição dos tributos), o IBS e a CBS serão cobrados à alíquota combinada de 1% (0,1% a título de IBS e 0,9% a título de CBS), prevendo ainda no §4º que, durante o ano de 2026, o recolhimento dos tributos poderá ser dispensado na hipótese do cumprimento das obrigações acessórias pelos sujeitos passivos.

Posteriormente à promulgação da Emenda Constitucional 132/2023, a Lei Complementar 214/2025 assentou, no §1º do seu art. 348, que efetivamente será dispensado o recolhimento dos tributos durante o ano de 2026, caso o sujeito passivo cumpra as respectivas obrigações acessórias previstas na legislação.

Já no tocante às obrigações acessórias, a Lei Complementar 214/2025 assevera que os contribuintes dos serviços financeiros deverão prestar, na forma do regulamento, as informações sobre as operações realizadas (art. 191), determinando, ainda: no art. 227, as linhas gerais das informações a serem prestadas nas obrigações acessórias especificamente pelas seguradoras, entidades abertas de previdência complementar e sociedades de capitalização; e no art. 239 a previsão genérica de informações a serem prestadas nas obrigações acessórias atreladas à tributação dos planos de assistência à saúde – em ambos os casos, atribuindo novamente à regulamentação infralegal o detalhamento de tais obrigações acessórias.

Ocorre que, passados oito meses da publicação da Lei Complementar 214/2025, não houve a instituição definitiva do Comitê Gestor do IBS (dependente da aprovação deste PLP), nem qualquer materialização de regulamentação infralegal que permita aos contribuintes conhecerem os detalhamentos das obrigações que serão deles exigidas, inviabilizando qualquer planejamento para sua implementação e cumprimento.



Assim, a ausência de regulamentação definitiva acerca das obrigações acessórias desses contribuintes, às vésperas da exigência de seu cumprimento, além de não ser razoável, macula gravemente a segurança jurídica relativamente ao cumprimento das obrigações acessórias por esses contribuintes.

Destaque-se que a regulamentação infralegal é absolutamente necessária para a delimitação dos contornos que serão exigidos nas obrigações acessórias, de modo que sua indefinição próxima ao momento em que passará a ser exigida, impedirá qualquer planejamento e adaptação para o seu cumprimento por esses contribuintes. Cria-se, portanto, um cenário de obrigação impossível de ser cumprida no momento inicial de sua exigência.

Não obstante a simplificação pretendida e, em certa medida, alcançada pela Reforma Tributária, ao se verificar os contornos da tributação pelo IBS e pela CBS incidentes sobre as atividades de seguros, previdência complementar aberta, capitalização e planos de assistência à saúde previstos na Lei Complementar 214/2025 (arts. 223 a 227 e art. 235), nota-se uma maior complexidade quando em comparação com o regime geral do IBS e da CBS, onde a tributação incide tão somente sobre o valor da operação (art. 12).

No caso das atividades de seguros, previdência complementar aberta, capitalização e planos de assistência à saúde, similarmente ao previsto para outros regimes específicos, a base de cálculo da tributação é apurada considerando receitas e deduções, de modo que o tributo alcance não integralmente o valor da operação, mas, idealmente, apenas a parcela que represente receita do próprio sujeito passivo da obrigação tributária. Daí a necessidade de esses contribuintes conhecerem, desde logo, os contornos das obrigações acessórias.

Vale lembrar que as atividades de seguros, previdência complementar aberta, capitalização e planos de assistência à saúde são de grande relevância econômica para o país, tendo representado 6,4% do PIB no ano de 2024^[1]. Segundo o Boletim SUSEP – Dados Mensais do Setor de Seguros, Previdência e Capitalização, publicado em junho de 2025^[2], “o estoque de provisões técnicas alcançou R\$ 1,9 trilhão em junho de 2025, o que representava 15,86% do Produto Interno Bruto (PIB) da economia brasileira no acumulado de 12 meses contados a partir do mês em referência”.



Tais números demonstram a quantidade de operações realizadas diariamente pelo mercado segurador. A título exemplificativo, em maio de 2022 a B3 havia somado mais de 100 milhões de registros de operações de seguros ^[3].

O elevado volume de operações realizadas diariamente pelas empresas de seguros, previdência complementar aberta, capitalização e planos de assistência à saúde, somado à adequada previsão de base de cálculo própria para cada atividade, revelam a absoluta impossibilidade de que as obrigações acessórias da tributação incidentes sobre esse mercado ocorram manualmente, de modo que as atividades dependem fortemente de sistemas integrados e automatizados para o cumprimento de suas obrigações fiscais.

Nesse sentido, o prenúncio do início da exigibilidade das obrigações acessórias sem qualquer definição antecipada de sua regulamentação inviabiliza a adaptação prévia dos sistemas pelas empresas. A ausência de regulamentação clara e tempestiva sobre as obrigações acessórias do IBS e CBS compromete a capacidade operacional do setor, gerando risco de autuações indevidas já no ano de 2026.

Destaque-se que faltam pouco mais de 3 meses para o início da produção de efeitos do art. 348 da Lei Complementar 214/2025, de modo que mesmo que a regulamentação infralegal da Reforma Tributária seja publicada no dia seguinte à aprovação deste PLP, ainda assim não haverá tempo hábil para a adaptação operacional desses contribuintes às novas obrigações acessórias.

Não é, portanto, razoável que a fiscalização exija, sob pena de multa, o cumprimento de obrigações acessórias a partir de 1º de janeiro de 2026, sem regulamentação previamente publicada e com tempo suficiente para adaptação, expondo assim os contribuintes a um cenário de grave insegurança jurídica e imprevisibilidade.

Em vista disso, propõe-se a inclusão do §3º no art. 348 da Lei Complementar 214/2025, a fim de determinar que, durante o ano de 2026, a fiscalização das obrigações acessórias exigidas dos regimes específicos terá caráter meramente orientativo, não sendo, portanto, aplicáveis as penalidades pelo descumprimento de obrigações tributárias acessórias do IBS ou da CBS no período.



Sala da comissão, 15 de setembro de 2025.

Senador Eduardo Gomes
(PL - TO)



Assinado eletronicamente, por Sen. Eduardo Gomes

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/9936343208>