



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

SF/25831.43884-20

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2025

Restabelece o equilíbrio entre os entes federativos concedendo o justo tratamento tributário à compensação de benefícios fiscais ou financeiros-fiscais do ICMS.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 384 a 386, 388, 389, 391 a 395 e 401 da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, passam a vigorar com as seguintes redações:

“**Art. 384.**

Parágrafo único.

I - aplica-se aos titulares de benefícios onerosos regularmente concedidos até 31 de dezembro de 2028, sem prejuízo de ulteriores prorrogações ou renovações, observados o prazo de 31 de dezembro de 2032 e, se aplicável, a exigência de registro e depósito estabelecida pelo art. 3º, inciso II, da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, que cumpram tempestivamente as condições exigidas pela norma concessiva do benefício;

II - aplica-se ainda a outros programas ou benefícios que tenham migrado por força de mudanças na legislação estadual até a data de promulgação da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, ou que estavam em processo de migração na data de promulgação da referida Emenda Constitucional, desde que seu ato concessivo seja emitido pela unidade federada até 31 de dezembro de 2028;

.....” (NR)





“Art. 385.

IV - condição, na forma do art. 178 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional: as contrapartidas previstas no ato concessivo ou fixadas na legislação estadual ou distrital exigidas do titular do benefício das quais resulte ônus ou restrições à sua atividade;

§ 5º O Comitê Gestor do IBS poderá elencar outras hipóteses com repercussões econômicas decorrentes de benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao ICMS equivalentes às previstas no inciso V do *caput*.

.....” (NR)

“Seção II- Das competências atribuídas ao Comitê Gestor do IBS e à RFB”

“Art. 386. Em relação às compensações dos benefícios onerosos de que trata o art. 384 desta Lei Complementar, compete ao Comitê Gestor do IBS, observando o disposto nesta Lei Complementar:

Parágrafo único. Para fins deste Capítulo, aplica-se subsidiariamente a regulamentação do processo administrativo fiscal prevista no Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, e, em sendo omissa, na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.” (NR)

“Art. 388.

Parágrafo único. O requerimento para o procedimento de habilitação, na forma a ser regulamentada pelo Comitê Gestor do IBS, deverá ser apresentado no período de 1º de janeiro de 2026 a 31 de dezembro de 2028.” (NR)

“Art. 389.

II -





a) até 31 de dezembro 2028, ou no prazo previsto para a hipótese disposta no inciso II do parágrafo único do art. 384 desta Lei Complementar, sem prejuízo de ulteriores prorrogações ou renovações, conforme disposto no § 1º do mesmo artigo;

.....” (NR)

“**Art. 391.** O titular de benefício oneroso habilitado informará mensalmente na escrituração fiscal os elementos necessários para a quantificação da repercussão econômica de cada benefício fiscal ou financeiro-fiscal, conforme regulamentação a ser expedida pelo Comitê Gestor do IBS.

.....

§ 2º A apuração do crédito referente à compensação de que trata o art. 384 desta Lei Complementar será demonstrada na escrituração fiscal, de acordo com a regulamentação do Comitê Gestor do IBS.

§ 3º O direito de pleitear a compensação de que trata o art. 384 desta Lei Complementar extingue-se com o decurso do prazo de 5 (cinco) anos, contado do vencimento do prazo para transmissão da escrituração fiscal estabelecida em norma regulamentar para conter a apuração do correspondente crédito.” (NR)

“**Art. 392.** A RFB processará o montante calculado para fins de compensação, na forma do art. 384 desta Lei Complementar, e, exceto se existirem indícios de irregularidade, terá seu crédito automaticamente reconhecido e autorizado em pagamento em até 30 (trinta) dias a contar do vencimento do prazo para transmissão da escrituração fiscal que contenha a sua demonstração.

.....

§ 3º O pagamento dos créditos será acrescido de juros, à Taxa SELIC para títulos federais, acumulados mensalmente, e de juros de 1% (um por cento) no mês em que a quantia for disponibilizada ao sujeito passivo, a partir da data em que for realizada a transmissão da escrituração fiscal estabelecida em norma regulamentar.” (NR)





“**Art. 393.** Constatada a irregularidade na apuração do crédito apresentado para pagamento, pelo próprio interessado ou cientificado pela autoridade competente, o beneficiário deverá proceder imediatamente a sua regularização, retificando as informações prestadas na escrituração fiscal, de acordo com a regulamentação a ser expedida pelo Comitê Gestor do IBS.

§ 1º Tendo recebido valores indevidos decorrentes do crédito apurado a maior na hipótese descrita no caput, o beneficiário deverá ainda efetuar a sua imediata devolução ao Fundo de que trata o art. 384 desta Lei Complementar, observado o § 2º deste artigo e na forma a ser regulamentada pelo Comitê Gestor do IBS.

.....

§ 3º A irregularidade na apuração do crédito apresentado para pagamento será constatada mediante realização de procedimento fiscalizatório específico, com direito a contraditório e ampla defesa do contribuinte.

§ 4º Mesmo que iniciado o procedimento de fiscalização de que trata o § 3º, ou após constatada a irregularidade na apuração do crédito apresentado para pagamento, o contribuinte terá o direito de devolver o valor ao Fundo sem a imposição de qualquer penalidade além dos juros devidos nos termos do §2º, dentro do prazo de 30 (trinta) dias na notificação específica para tanto.

.....” (NR)

“**Art. 394.**

§ 1º Aplica-se ao disposto no *caput* o rito processual previsto no Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, e, em sendo omissa, na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, observadas as regras específicas estabelecidas neste capítulo.

§ 2º O procedimento de revisão da apuração do crédito poderá também ser efetuado após o pagamento ao beneficiário, de acordo com normas procedimentais a serem estabelecidas por ato do Comitê Gestor do IBS.

.....” (NR)

“**Art. 395.**





.....
§ 4º Aplica-se ao disposto no *caput* o rito processual previsto no Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, e, em sendo omissos, na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, observadas as regras específicas estabelecidas neste artigo.

.....” (NR)

“**Art. 401.** Os valores pagos ao titular do benefício oneroso em função da compensação de que trata o art. 384 desta Lei Complementar não serão tributados, para fins de incidência de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS.” (NR)

Art. 2º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025:

I - as alíneas “a” a “c” do inciso IV e os incisos VII e VIII e o §1º, todos do art. 385;

II - os incisos II, III, VI, VII, IX e X do art. 386; e

III - os §§ 4º a 12 do art. 392.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em 16 de janeiro de 2025 foi publicada a Lei Complementar (LC) nº 214, de 2025, regulamentando o Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, a Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS e o Imposto Seletivo (IS).

Obedecendo ao disposto na Emenda Constitucional nº 132, de 2023 (EC 132), a LC 214, de 2025, disciplina a redução gradual das alíquotas do ICMS e do ISS, a correspondente redução dos benefícios fiscais relacionados a estes impostos, entre 2029 e 2032; e os critérios, limites e procedimentos relativos à compensação dos contribuintes impactados pela redução dos benefícios de ICMS nesse período (arts. 384 a 405).

De acordo com a EC 132, o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros-Fiscais de ICMS (FCBF ou Fundo) compensará os contribuintes





detentores de benefícios fiscais onerosos de ICMS (i.e., por prazo certo e sob condição) concedidos até 31/5/2023, sem prejuízo de ulteriores prorrogações ou renovações. Será também aplicável àqueles que, entre 31/5/2023 e 20/12/2023, devido a mudanças na legislação estadual, tiverem migrado para outro programa ou benefício, ou que estavam em processo de migração neste período.

O objetivo, portanto, é compensar aqueles contribuintes que possuem legítima expectativa de receber os benefícios de ICMS em sua integralidade até 2032, em consonância com os dispositivos do art. 3º, § 2º da Lei Complementar nº 160 de 2017. Assim, estamos propondo a extensão desse prazo até 31 de dezembro de 2028, quando então estes benefícios passam a ser reduzidos.

Nesse contexto, a EC 132 delegou à Lei Complementar a disciplina sobre os procedimentos para compensação dos contribuintes impactados pela redução gradual dos benefícios fiscais de ICMS. Ocorre que, ao disciplinar esses pontos, a LC 214, de 2025, não somente exclui a participação dos Estados, que são os efetivos concessionários dos benefícios fiscais que serão objeto de compensação, desse processo, como restringe sobremaneira o acesso dos contribuintes aos recursos a serem distribuídos, o que pode gerar expressiva insegurança jurídica para os contribuintes e pode resultar em um impacto relevante no fluxo de caixa das empresas.

Desse modo, é imperioso que sejam realizados ajustes na LC 214, de 2025, especialmente para restringir a discricionariedade da Receita Federal do Brasil (RFB) e assegurar o efetivo acesso dos contribuintes aos recursos do Fundo, conforme idealizado por ocasião da EC 132.

Dentre os ajustes que são considerados devidos nesta matéria, destacam-se:

1. **Benefícios objeto de compensação.** Os benefícios fiscais e financeiros a serem compensados pelo Fundo não podem ser restringidos com base no controverso conceito adotado pela RFB de “implantação ou expansão de empreendimento econômico”, tampouco sobre a inovadora definição da expressão “condição” do art. 178 do Código Tributário Nacional, pois essas restrições não constam da EC 132, extrapolando, portanto, sua competência regulamentar;
2. **Atualização dos valores a serem compensados.** Os valores a serem ressarcidos aos contribuintes devem ser corrigidos pela taxa SELIC desde o momento em que ocorrer sua apuração pelo contribuinte até a efetiva devolução dos recursos;
3. **Restrição da discricionariedade da RFB,** em especial quanto à capacidade normativa, para impedir o recebimento integral dos valores





pelos contribuintes;

4. ***Não tributação dos valores compensados.*** Prever expressamente a não tributação dos valores recebidos pelos contribuintes, especialmente aqueles relacionados com créditos presumidos de ICMS, tendo em vista que o STJ já firmou posição clara acerca da não tributação destes para fins de IRPJ e CSLL (EREsp 1.517.492); e
5. ***Prazo para pleito da compensação.*** Necessidade de ampliação do prazo para requerer a compensação dos valores a serem ressarcidos, de três para cinco anos.

Abordaremos esses tópicos em detalhes a seguir.

Benefícios contemplados pelo Fundo

Extrapolando o quanto disposto pela EC 132, a LC 214, de 2025, prevê diversas restrições para que os contribuintes tenham direito à compensação pelo Fundo, a saber:

- restrição dos beneficiários: concessão somente autorizada para titulares de benefícios onerosos condicionados que não sejam alcançados por outras compensações previstas na Constituição;
- restrição dos benefícios que serão abarcados pela compensação: (a) apenas aqueles cuja repercussão econômica seja oriunda de benefícios concedidos por prazo certo e sob condição, (b) que contenham contrapartidas que imputam ônus adicional ou restrições à atividade do contribuinte, tais como as que tenham por finalidade a implementação ou expansão de empreendimento econômico vinculado a processos de transformação ou industrialização aptos a agregação de valor, estabeleçam a geração de novos empregos ou imponham limitação no preço de venda ou a restrição de contratação de determinados fornecedores;
- excessiva imposição de procedimentos operacionais.

Nos termos da LC 214, de 2025, a compensação poderá ser indeferida, suspensa ou cancelada pela RFB, na hipótese de o contribuinte não atender ou deixar de atender a qualquer um dos requisitos elencados acima, ainda que temporariamente.

Ocorre que os conceitos de “benefício oneroso” e “condição” remetem ao entendimento histórico das autoridades fiscais, especialmente da RFB, a respeito das subvenções para investimento como sendo exclusivamente aqueles incentivos concedidos para implantação ou expansão de empreendimentos econômicos, o que gerou décadas de contencioso tributário, supostamente superado por ocasião da





inclusão dos parágrafos 4º e 5º ao art. 30 da Lei 12.973 de 2014 por meio da Lei Complementar nº 160 de 2017 e, por fim, culminou na edição da MP nº 1.185/23, convertida na Lei nº 14.789/23.

Mesmo após a publicação da Lei nº 14.789/23, o tema ainda é controverso, e muitos contribuintes têm obtido decisões liminares afastando a aplicação da nova legislação, em função das reiteradas decisões em sentido diverso, em especial no âmbito do STJ. A tributação das subvenções para investimentos pelo PIS e pela COFINS é também objeto do Tema 843 de repercussão geral, pendente de julgamento pelo STF.

Portanto, para além da alta discricionariedade da RFB em todo o processo de habilitação para liberação dos valores aos contribuintes, há risco elevado de a RFB negar o acesso dos contribuintes a esses recursos, já no ato da habilitação dos contribuintes, sob a alegação de que os benefícios não preenchem os inúmeros requisitos que estão sendo impostos, dentre eles a caracterização do benefício como sendo “oneroso condicionado”.

Indeferimentos arbitrários prejudicarão os fluxos de caixa das empresas, e provavelmente gerarão novos litígios, na contramão de um dos propósitos da reforma tributária, que consiste na simplificação do sistema e na redução da complexidade e do contencioso tributário no Brasil.

Por esse motivo, necessária se faz a supressão dessas restrições – relativas à natureza do compromisso assumido e do incentivo fiscal dado – à habilitação perante a RFB e ao consequente recebimento dos valores da compensação.

Atualização dos valores a serem devolvidos aos contribuintes

A LC 214, de 2025, contém um grande descompasso nos direitos e deveres do Fisco e dos contribuintes. De um lado, a RFB processará o montante pedido de compensação, e, exceto se houver indícios de irregularidade ou o montante incidir em parâmetros de risco, liberará os valores ao contribuinte em até 60 dias após o vencimento do prazo para transmissão da escrituração fiscal que contenha a sua demonstração, após a realização de análise automática do crédito. Por sua vez, a entrega efetiva dos recursos ao beneficiário ocorrerá somente em 30 dias a contar da referida autorização. Entretanto, apesar do tempo decorrido entre a apresentação do pedido de compensação e a efetiva liberação dos recursos ser de aproximadamente 3 meses, os valores a serem pagos aos contribuintes não serão acrescidos de qualquer atualização monetária.

Em contrapartida, caso seja constatada qualquer irregularidade no valor liberado ao contribuinte em procedimento de revisão pela RFB, este deverá devolver





os valores acrescidos de SELIC e de juros de 1% no mês em que a quantia for restituída, além de ficar impedido de receber novas liberações de valores e sujeito a multas e representação criminal ao Ministério Público Federal, caso não realize a integral devolução dos valores.

Entretanto, caso o contribuinte discorde da irregularidade apontada, caberá recurso, mas sem suspensão da obrigação de devolução do montante recebido indevidamente, acompanhado da atualização monetária, ou das implicações decorrentes da não devolução. Todavia, se, ao final do referido procedimento, for constatado que o contribuinte estava correto, os valores a serem devolvidos aos contribuintes não serão corrigidos pela SELIC.

Nesse sentido, propõe-se que esses procedimentos sejam revistos, a fim de conferir maior razoabilidade e equidade no tratamento dado aos contribuintes e à RFB, mediante a previsão de aplicação da SELIC para correção dos valores ao longo de todo o processo. Alternativamente, propõe-se a redução dos prazos para liberação dos recursos aos contribuintes pela RFB.

Novamente, o regramento previsto na LC 214, de 2025, contraria um dos pilares da reforma tributária, que consiste na cooperação e na redução de confrontos entre Fisco e contribuintes.

Restrição da discricionariedade da RFB

A LC 214, de 2025, prevê que competirá à RFB, dentre outras atribuições: expedir normas complementares relativas ao cumprimento das exigências a que estão sujeitos os requerentes para sua habilitação; estabelecer parâmetros de riscos com a finalidade de automatizar o reconhecimento do crédito e a autorização de pagamento; estabelecer critérios de análise para serem aplicados nos procedimentos de revisão e, absurdamente, disciplinar a padronização da representação por unidade federada.

Há um justo receio dos contribuintes de que, com a competência ampla conferida à RFB, haja a criação de novas restrições à habilitação ao Fundo e acesso aos recursos por meio de legislação infralegal. Isso poderá trazer ainda maior burocracia e frustrar o recebimento dos valores por grande parte dos contribuintes. Sem mencionar que, com o próprio sistema de habilitação, cria-se um ônus adicional para o contribuinte e aumenta-se a complexidade do processo.

Em muitos casos, na prática, ainda que a legislação estadual preveja a intenção do ente subvencionador de que o benefício fiscal concedido seja direcionado para a implantação ou a expansão de um empreendimento econômico (“condições”), o respectivo ato concessivo não traz essa previsão, para evitar redundâncias, o que, por si só, será um obstáculo para habilitação dos contribuintes.





Por esses motivos, propõe-se prever na LC 214, de 2025, que os requisitos para habilitação sejam expressamente previstos na legislação, sem outorga de competência para a RFB complementar a matéria.

Ademais, em vários momentos da LC 214, de 2025, é dada competência regulamentar à RFB, enquanto quem deveria tratar destas normatizações é o Comitê Gestor do IBS, que é composto por representantes dos estados federados e do DF. Assim, como forma de restabelecer o equilíbrio federativo, proponho a substituição de algumas competências normativas da RFB para o Comitê Gestor do IBS.

Por fim, busca-se a restrição da competência atribuída à RFB para a realização de compensação de ofício e para a retenção parcial ou total de pagamentos. Constam na LC 214, de 2025, três hipóteses de retenção dos créditos dos contribuintes, que, se aplicadas de forma excessiva, acabarão impedindo o acesso aos recursos do fundo: (i) montante apurado supera o "limite tolerável de risco"; (ii) indício de irregularidade; e (iii) o contribuinte tiver apropriado crédito de forma irregular.

A LC 214, de 2025, prevê que a empresa titular de benefício oneroso de ICMS, habilitada perante a RFB, informará mensalmente na escrituração fiscal os elementos necessários para a quantificação da repercussão econômica de cada benefício, conforme regulamentação a ser expedida por aquele órgão, para cálculo do crédito a que faz jus. Significa dizer que o crédito será calculado para cada mês de competência em função do valor da repercussão econômica de cada benefício e do nível de redução dos benefícios relativamente a cada ato concessivo e tipo de benefício fiscal habilitado.

A RFB, então, processará o montante calculado para fins de compensação, e, exceto se existirem indícios de irregularidade ou o montante incidir em parâmetros de risco, o contribuinte terá seu crédito automaticamente reconhecido e autorizado para pagamento em até 60 dias após o vencimento do prazo para transmissão da escrituração fiscal que contenha a sua demonstração. A entrega dos recursos ao beneficiário ocorrerá em 30 dias a contar da data da referida autorização. O pagamento em data posterior será acrescido de juros à taxa SELIC.

Se o montante mensal do crédito apurado for superior ao limite tolerável de risco, a parcela superior será retida para revisão da regularidade da apuração. Ademais, na hipótese de existirem indícios de irregularidade, todo o montante do crédito apurado será retido para a sua revisão.

Os critérios para definição do limite tolerável de risco não podem resultar em





retenção de valores referentes a mais de 20% das apurações apresentadas no respectivo período mensal, não ingressando nesse cômputo as apurações sobre as quais haja indícios objetivos de irregularidades ou suspeitas fundamentadas de fraude. Além disso, se for constatada a irregularidade na apuração do crédito apresentado para pagamento, o beneficiário deverá proceder imediatamente a sua regularização, retificando as informações prestadas na escrituração fiscal.

Tendo recebido valores indevidos decorrentes do crédito apurado, o beneficiário deverá ainda efetuar a sua devolução ao Fundo, acrescido da taxa SELIC. Não efetuada a devolução integral do montante recebido indevidamente, a RFB fica autorizada a reter créditos de mesma natureza apresentados em períodos subsequentes.

Na LC 214, de 2025, portanto, foram criadas três hipóteses de retenção dos créditos dos contribuintes: (i) montante apurado supera o "limite tolerável de risco"; (ii) indício de irregularidade; e (iii) o contribuinte tiver apropriado crédito de forma irregular.

Portanto, as três hipóteses genéricas criadas pela LC 214, de 2025, geram grande margem de discricionariedade ao Fisco. Se aplicadas de forma excessiva, impactarão ainda mais os orçamentos das empresas, já penalizadas pela redução de benefícios fiscais relacionados a investimentos de longo prazo que fizeram nos Estados.

Ademais, as restrições acima mencionadas não constam da EC 132, cujos parâmetros foram considerados pelas empresas ao estimarem seus fluxos de caixa futuros diante das modificações trazidas pela reforma tributária.

A manutenção da LC 214, de 2025, nesses moldes, portanto, consiste numa afronta à segurança jurídica e ao princípio da não-surpresa, além dos princípios da justiça tributária e da cooperação, que devem reger o sistema tributário nacional, nos termos do art. 145, §3º, da Constituição, com a redação dada pela EC 132.

Propõe-se, assim, que os recursos do Fundo, repassados a título de indenização aos contribuintes, não possam ser utilizados por autoridades administrativas para compensações de ofício, tampouco possam sofrer retenções.

Não tributação dos valores dos valores recebidos pelos contribuintes a título de compensação

A LC 214, de 2025, prevê que os valores recebidos pelos contribuintes a título de compensação terão o mesmo tratamento tributário do benefício fiscal concedido pelo Estado ou o Distrito Federal, para fins de incidência de IRPJ e CSLL. Ou seja, há intenção clara de que a União pretenda tributar esses valores.





Há, aqui, uma tentativa de espraiar o novo regime conferido às subvenções para investimento, pela Lei nº 14.789/2023 (conversão da MP nº 1.185/2023), aos valores pagos a título de compensação.

Trata-se de medida que contraria as legítimas expectativas das empresas, que, ao realizarem seus investimentos para a obtenção dos incentivos fiscais de ICMS, não os ofereciam para fins dos tributos federais (no caso, IRPJ e CSLL), desde que preenchidos certos requisitos legais.

A piora do cenário para as empresas decorre da insegurança jurídica no texto atual da LC 214, de 2025, já que as empresas que têm expansões de seus empreendimentos em curso não tem viabilidade para revisar seus planejamentos financeiros e orçamentários levando em consideração o aumento da carga tributária decorrente (i) da redução dos seus incentivos e (ii) da tributação da medida compensatória que visaria equilibrar dita redução.

Ademais, como essa tributação não foi permitida pela EC 132, as empresas detentoras de incentivos fiscais de ICMS estimaram os impactos da reforma tributária sem considerar a incidência de IRPJ e CSLL sobre os valores recebidos do Fundo, o que será seriamente impactado pela manutenção da redação atual do art. 401 da LC 214, de 2025.

Diante desse cenário e do histórico de autos de infração lavrados pela RFB sobre subvenções para investimentos, propõe-se alterar a redação do referido artigo prevendo expressamente a não incidência de tributos federais sobre recursos oriundos do Fundo, sob pena de redução do fluxo de caixa estimado pelas empresas.

Prazo para apresentação do pedido de compensação

No que diz respeito ao prazo para apresentação do pedido de compensação, a LC 214, de 2025, determina que ele se extingue em 3 anos, contados do vencimento do prazo para transmissão da escrituração fiscal que contenha a apuração do correspondente crédito. Trata-se de prazo dificultador, que pode inviabilizar a utilização dos créditos pelos contribuintes. Propõe-se que referido prazo seja de 5 (cinco) anos, em linha com a regra geral de prazos prescricionais em matéria tributária.

Ante o exposto, demonstrando o compromisso deste Congresso Nacional com o respeito aos contribuintes que confiaram nos benefícios fiscais estaduais e tomaram decisões de investimento com base nessa confiança criando emprego e renda, espero contar com o apoio dos Pares para aprovação deste Projeto de Lei.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

Sala das Sessões,

Senador MECIAS DE JESUS
(REPUBLICANOS/RR)

