



SENADO FEDERAL

EMENDA Nº
(ao PLP 108/2024)

Acrescente-se art. 202-1 ao Projeto, com a seguinte redação:

“**Art. 202-1.** A Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘**Art. 19.**
Parágrafo único.
.....

III – deverá o ajuste das alíquotas de referência ser estabelecido por resolução do Senado Federal, com base em cálculos elaborados pelo Comitê Gestor do IBS e pelo Poder Executivo da União e homologados pelo Tribunal de Contas da União, observado o disposto no parágrafo 2º do artigo 372 desta lei, a anterioridade nonagesimal prevista na alínea “c” do inciso III do caput do art. 150 da Constituição Federal e, para o IBS, também a anterioridade anual prevista na alínea “b” do inciso III do caput do art. 150 da Constituição Federal.’ (NR)

‘**Art. 372.**
§ 1º

§ 2º No cálculo das alíquotas de referência da CBS e do IBS estadual e municipal a metodologia elaborada pelo Comitê Gestor do IBS e pelo Poder Executivo da União deverá considerar os percentuais das retenções da arrecadação do IBS até 2078, conforme previsto no art. 131 da Constituição Federal, as receitas provenientes das operações previstas no artigo 473 de modo que:

I – as alíquotas de referência da CBS, do IBS estadual e do IBS são variáveis ao longo da transição a que se refere este parágrafo e



não aplicadas as operações previstas ao art. 473 desta lei, mas com o somatório dessas alíquotas sempre constante;

II – as alíquotas de referência da CBS, do IBS estadual e do IBS municipal considerem de forma a tributação própria, a das demais esferas de governo dos anos bases previstos no artigo 360, e os percentuais de retenção da arrecadação do IBS previstos no parágrafo 1º do artigo 131 da Constituição Federal, para preservar, ao máximo, a capacidade de pagamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios das despesas tributárias da CBS e do IBS, tudo relativo às operações de aquisições de bens e serviços pelas administrações públicas descritas no art. 473 desta lei e com as devidas compensações de receitas entre essas esferas de governo; e

III – a União e o Comitê Gestor deverão ter uma Câmara de compensação das despesas e receitas tributárias provenientes para as operações de aquisições de bens e serviços pelas administrações públicas descritas no art. 473 desta lei durante o disposto neste parágrafo durante a transição a que se refere o caput deste parágrafo.’ (NR)”

Os dispositivos acima propostos e adjacentes deverão ser devidamente renumerados no momento da consolidação das emendas ao texto da proposição pela Redação Final.

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda altera dispositivos da LC nº 214/25 com o objetivo de evitar a penalização e o comprometimento do equilíbrio econômico-financeiro dos Municípios, maior comprador de bens e serviços para atender a sociedade. Essa situação será agravada durante o período de transição, em que a despesa tributária decorrente das aquisições de bens e serviços pela administração pública – realizadas sob o regime diferenciado de compras governamentais – será transformada em receita tributária, mas com a obrigatoriedade de pagamento antecipado dela para virar receita.



A conversão da despesa tributária das compras governamentais em receita para o ente adquirente provocará um rearranjo na partilha da receita do IBS e da CBS, originária do consumo das famílias, conforme demonstrado a seguir:

Mecanismo de Compensação entre Esferas Federativas

A perda de arrecadação decorrente das compras governamentais por esferas diversas do ente adquirente será compensada por uma **realocação indireta de recursos**, via tributação sobre o consumo das famílias. Funciona assim:

1. **Quando Municípios deixam de pagar ICMS** sobre suas aquisições de bens, os Estados perdem receita.
 - **Compensação:** A sociedade passa a pagar **mais tributos aos Estados** (via consumo) e **menos aos Municípios**, equilibrando a balança.
 - **Caso análogo:** Se um Estado deixa de recolher **ISS** sobre serviços adquiridos, os Municípios perdem receita, e a compensação ocorre no fluxo inverso.

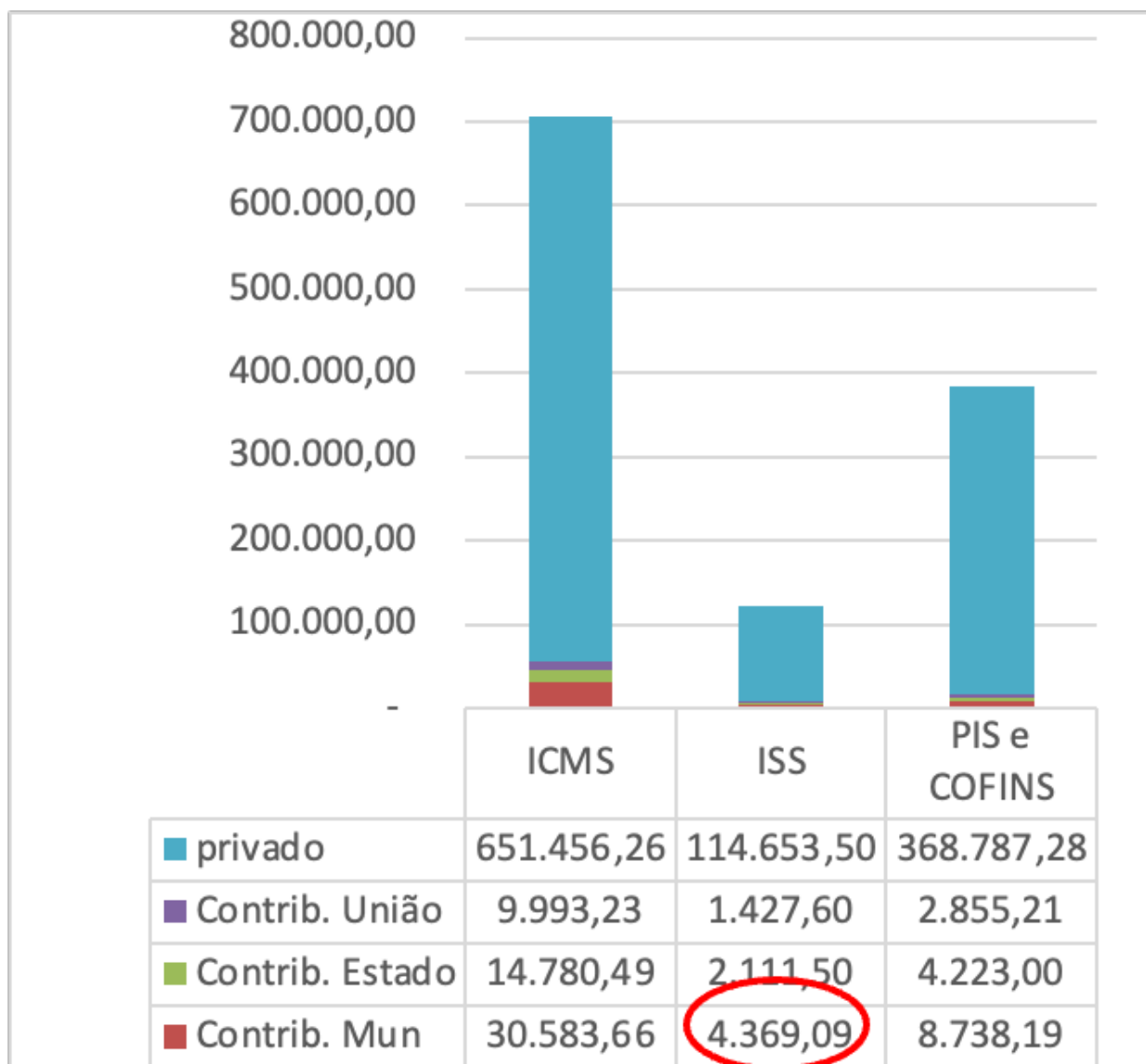
2. Os gráficos ilustram o resultado dessa realocação de recursos, na qual apenas a sociedade (ao consumir) e o próprio ente federativo (por meio de suas compras governamentais) figuram como contribuintes efetivos do IBS e da CBS. Observa-se uma **maior concentração de recursos próprios, permanentes e de origem privada nos Estados e na União, em detrimento dos Municípios** – o que representa uma perda estimada em **R\$ 36 bilhões**. Deixar de realizar essa despesa pública não reverte a perda em questão.

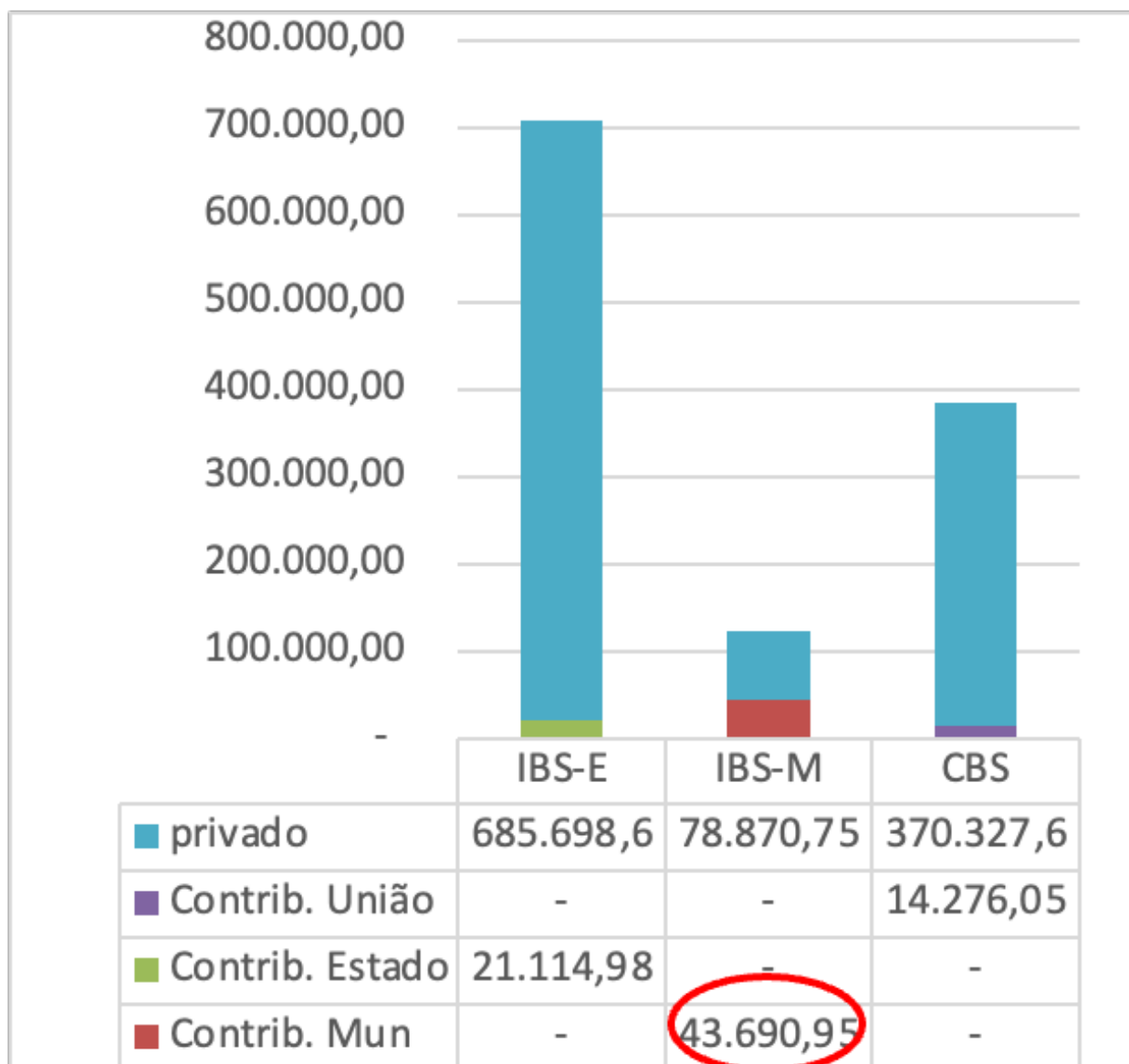
3. Ressalta-se que o poder público não gera riqueza diretamente, dependendo do financiamento social por meio da arrecadação tributária. No **regime de compras governamentais, esse financiador (a sociedade) é substituído pelo próprio Município comprador em parcela significativa, da ordem de R\$ 44 bilhões**.

4. Ao contribuir expressiva e indiretamente (em valor quase dez vezes maior) para sua própria receita, o Município enfrentará riscos de descontrole nos gastos públicos. Isso ocorre porque não há distinção entre



a receita própria do IBS originária do consumo das famílias e aquela decorrente das aquisições do ente federado. Todos os Estados e Municípios estarão obrigados a destinar recursos a educação, saúde, repasses a outros poderes e esferas de governo – gastos vinculados a uma despesa-receita tributária. Em outras palavras, **a própria aquisição gera nova obrigação de gasto, criando um ciclo autorreferente.**





5. Impacto da Transição Federativa nos Municípios

A transição federativa agravará a situação dos Municípios com menor liquidez, cuja arrecadação do IBS-M provém majoritariamente do consumo das famílias. Isso porque:

- (i) Todos os entes participantes deverão arcar com as despesas tributárias de suas compras governamentais;
- (ii) (ii) As respectivas receitas próprias do IBS estadual e municipal, independente se forem provenientes da sociedade ou da aquisição pública, sofrerão retenção parcial para redistribuição conforme a receita histórica de ICMS e ISS de cada Estado e Município, ou seja, pagarão a despesa tributária da compra governamental, transformada em receita própria do ente adquirente,



mas não será devolvida integralmente e com uma arrecadação menor do IBS-M proveniente da sociedade.

(iii) Vale salientar que a União será a única que receberá integralmente a despesa tributária de sua aquisição pública de bens e serviços, pois não participa da transição federativa e não recolhe ao Comitê Gestor.

Em outras palavras, não existe vinculação direta entre a despesa tributária gerada pelas compras públicas de um ente e sua receita histórica para partilha no momento do cálculo das alíquotas da CBS e IBS. O Município paga o IBS-M de suas compras ao Comitê Gestor, mas não recebe a integralidade desse valor como receita própria - configurando uma redução média de 32% nos recursos disponíveis. Como equilibrar as contas públicas nesse cenário e ter liquidez para pagar o imposto de suas compras governamentais arrecadando menos imposto de receita própria?

6. Propostas de Correção da LC nº 214/25:

6.1 Revisão do Cronograma de Implementação

Evitar a antecipação para 2029 do modelo previsto para 2078, no qual:

- Todos os entes federativos receberiam a restituição integral, via Comitê Gestor, das despesas tributárias de suas compras governamentais;
- Esse mecanismo serviria de base para o cálculo das alíquotas de referência do IBS-M, IBS-E e CBS.

6.2 Adequação dos Mecanismos de Transição

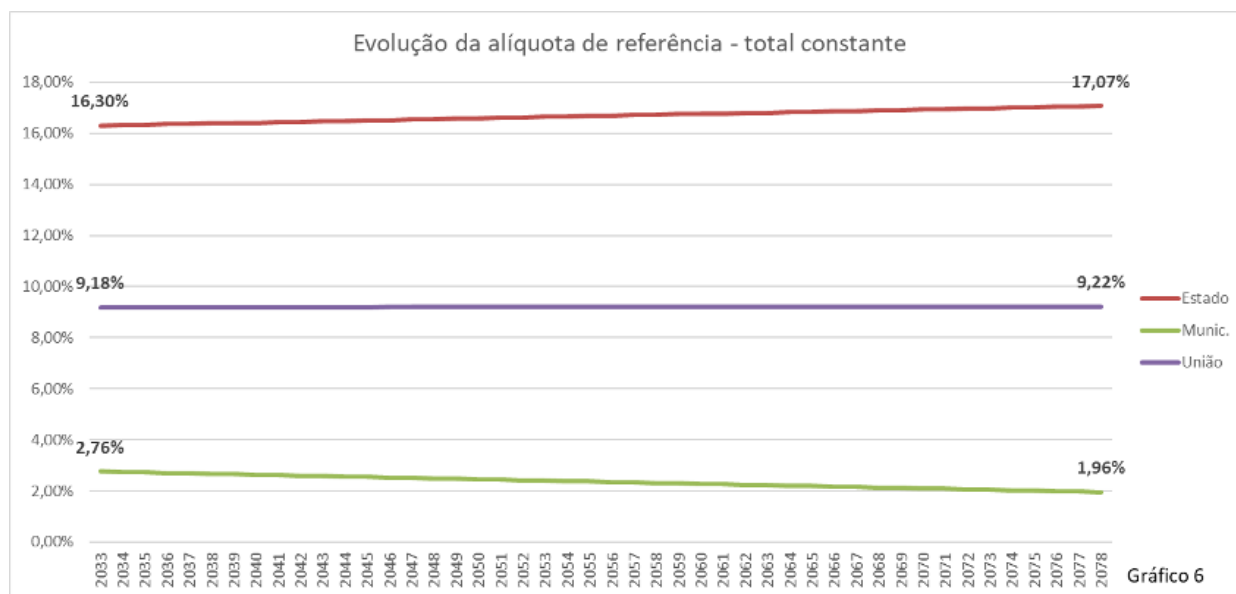
Incorporar aos cálculos das alíquotas de referência:

- Os percentuais de retenção do IBS durante o período transitório (conforme gráfico abaixo);
- Um fator de equilíbrio entre:
 - a) *Receita oriunda do consumo familiar*
 - b) *Receita gerada pelas compras governamentais*



Objetivo:

- Garantir maior disponibilidade de recursos aos entes mais intensivos em compras durante a transição (comparativamente a 2078);
- Assegurar posterior recomposição das receitas dos demais entes, com base no histórico tributário que lastreia as obrigações dos adquirentes.



A título de exemplo, se não houvesse a regra das compras governamentais, mas apenas a manutenção da carga tributária média suportada pela União, Estados e Municípios, e considerando a base atual das compras das famílias (R\$ 4.017.378,16 mi - 2023 dados Sérgio Gobetti), teríamos:

Arrecadação tributária	Base R\$ mi	Ente contribuinte	Part. (%) arrecad.	Arrecad. Outras esferas	Arrecad. Privado	Part. (%) arrecad.	Alíq. ref. ibs/cbs
ICMS	706.813,64	14.780,49	67,17%	40.576,90	651.456,26	57,40%	16,22%
ISS	122.561,70	4.369,09	19,86%	3.539,10	114.653,50	10,10%	2,85%
PIS/COFINS	384.603,67	2.855,21	12,98%	12.961,19	368.787,28	32,50%	9,18%
Total	1.213.979,01	22.004,79	100%	Total	1.134.897,03	100%	28,25%

Estados e Municípios arrecadariam de IBS: R\$ 766.109,76 da sociedade.

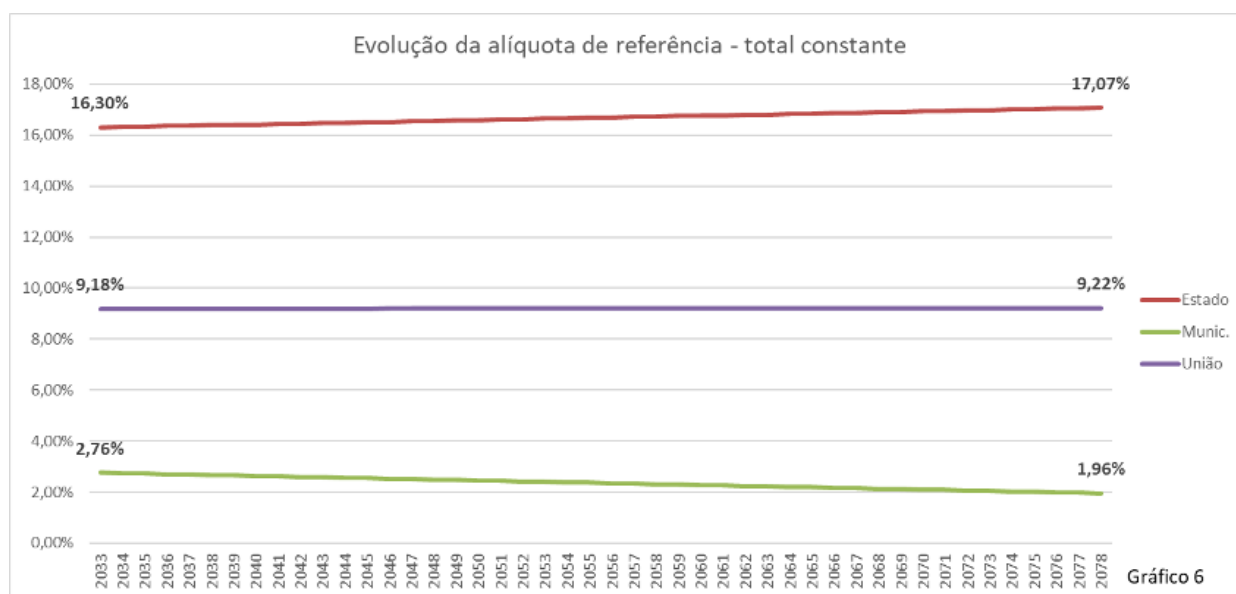
Os cálculos das alíquotas de referência da forma como está a LC nº 214/25, será a seguinte:



Arrecadação tributária	Base R\$ mi	Ente contribuinte	Part. (%) arrecad.	Arrecad. Outras esferas	Arrecad. Privado	Part. (%) arrecad.	Alíq. ref. ibs/cbs
IBS-E	706.813,64	21.114,98	26,70%	-	685.698,66	60,42%	17,07%
IBS-M	122.561,70	43.690,95	55,25%	-	78.870,75	6,95%	1,96%
CBS	384.603,67	14.276,05	18,05%	-	370.327,63	32,63%	9,22%
	Total	79.081,98	100%	Total	1.134.897,03	100%	28,25%

Estados e Municípios arrecadariam de IBS: R\$ 764.569,41 da sociedade, porque todos terão uma receita menor em virtude de não pagarem mais PIS e COFINS para União, mas vão ter de recolhê-las, a título do seu IBS, arrecadando menos. Os Municípios serão os grandes perdedores de receitas próprias decorrente da arrecadação proveniente da sociedade, dependendo mais do seu próprio gasto para recompor a receita originária do ISS. Estima-se que os Municípios percam mais de 3% na participação sobre a tributação sobre o consumo das famílias.

A proposta busca suavizar o impacto no caixa municipal, harmonizando a transição e as regras governamentais, considerando que todos vão pagar o imposto de suas compras governamentais de forma individual, mas apenas a União terá a devolução integral do pago a título de CBS.



6.3 Estabilidade das Alíquotas de Referência

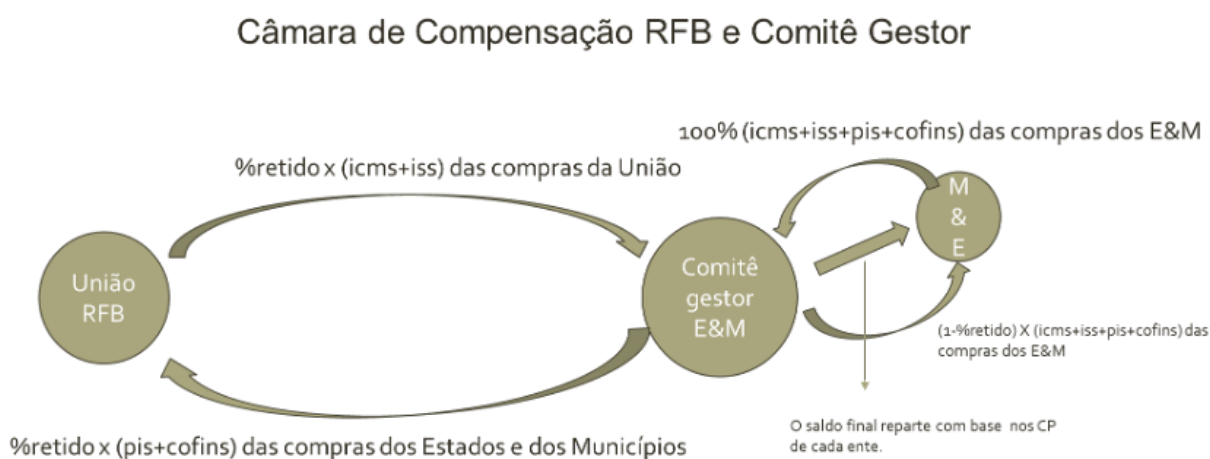
O somatório das alíquotas de referência manter-se-á constante durante todo o período de transição, preservando o mesmo patamar estabelecido para 2078 - ano que marca o término da transição federativa, pois o mecanismo de



compensação acima levará em consideração o valor devolvido, pois o retido será em função da receita histórica, quando os demais entes receberão do ente pagador.

6.4 Mecanismo de Compensação Tributária

Recomenda-se a criação, no âmbito da União e do Comitê Gestor, de uma Câmara de Compensação específica para as operações de aquisições de bens e serviços pelas administrações públicas descritas no art. 473 da LC nº 214/25, com o objetivo de fazer a distribuição observando as despesas tributárias dessas operações e receitas decorrente delas para ajustes entre os entes federados como descrito no gráfico a seguir durante a transição federativa:



Diante dos impactos negativos do atual regime de compras governamentais - particularmente o efeito perverso sobre os entes que mais investem em serviços à população - esta emenda busca:

- Preservar a participação equitativa na arrecadação tributária, harmonizando a regra das compras governamentais e a transição federativa da partilha das receitas;
- garantir a sustentabilidade do pacto federativo durante a transição federativa;
- manter o equilíbrio fiscal dos entes mais comprometidos com políticas públicas durante a transição federativa preservando o recurso necessário para pagar o imposto e repartir com os demais conforme a receita histórica de cada um ente federativo.



Pedimos o apoio dos nobres Senadores e o acolhimento pelo digníssimo Relator desta lei complementar, visando a consolidação de um sistema tributário justo e funcional.

Sala da comissão, 29 de maio de 2025.

