GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO
TC-006.413/2026-9
Natureza: Acompanhamento
Unidades: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e Ministério da Fazenda

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DOS RISCOS À IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA SOBRE O CONSUMO (EC 132/2023 e LCs 214/2025 e 227/2026). VERIFICAÇÃO DOS ATOS NECESSÁRIOS PARA O INÍCIO DA ARRECADAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SOBRE BENS E SERVIÇOS (CBS) EM 1º/1/2027. ATUALIZAÇÃO DA LISTA DE ALTO RISCO (LAR) 2026. ATRASO NA DEFINIÇÃO LEGISLATIVA DO IMPOSTO SELETIVO (IS). MOROSIDADE NA EDIÇÃO DE ATOS NORMATIVOS CONJUNTOS. RISCOS OPERACIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO *CASHBACK* E DO *SPLIT PAYMENT*. FRAGILIDADES NOS RITOS DE GOVERNANÇA E RESOLUÇÃO DE DISSENSOS ENTRE A SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB) E O COMITÊ GESTOR DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS (CGIBS). NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO INTEGRADO E CRONOGRAMAS DE CONTINGÊNCIA. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Este processo trata de acompanhamento instaurado para avaliar os riscos remanescentes para o pleno funcionamento da Reforma Tributária sobre o Consumo (Emenda à Constituição 132/2023 e Leis Complementares 214/2025 e 227/2026), com foco na prontidão para o início da arrecadação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) em 1º/1/2027, além de atualizar os indicadores do contencioso tributário federal na Lista de Alto Risco (LAR) 2026. Nesse sentido, o objeto principal desta fiscalização é monitorar o estágio de desenvolvimento dos sistemas de arrecadação, a edição dos atos normativos necessários e a governança institucional entre a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS), analisando os impactos decorrentes dos atrasos identificados na implementação do *split payment*, do *cashback* e da definição do Imposto Seletivo (IS).

2. Transcrevo, a seguir, o relatório elaborado pela equipe da AudFiscal (peça 125), que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade (peças 126 e 127), bem como o parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 130), que manifestou concordância com a proposta da unidade técnica:

"***I. Apresentação***

1. Trata-se de acompanhamento realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) da Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas (SecexContas) na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e em outros órgãos, no período de 16/3/2026 a 3/7/2026.

2. O objetivo do trabalho foi avaliar os riscos remanescentes para o pleno funcionamento da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

reforma tributária sobre consumo, identificando itens críticos ainda pendentes de resolução ou implementação para o início da arrecadação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) em 1/1/2027, bem como atualizar o acompanhamento de indicadores relativos ao contencioso tributário federal, registrando riscos, comprometimento institucional e evolução.

3. A fiscalização compreendeu o exame de informações provenientes da RFB, do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS) e do Ministério da Fazenda, bem como a análise de relatórios e bases de dados públicos sobre a implementação da Reforma Tributária sobre o Consumo.

4. A fiscalização se justifica pelo cronograma rígido imposto pela Emenda Constitucional (EC) 132/2023 e pela Lei Complementar (LC) 214/2025 para o início da arrecadação da CBS em 2027. Itens críticos permanecem pendentes de resolução, como a regulamentação incompleta das leis complementares, a estruturação ainda em curso do CGIBS, o desenvolvimento dos sistemas de split payment e a adequação das administrações tributárias. A não resolução tempestiva desses pontos pode comprometer a neutralidade arrecadatória, a segurança jurídica da transição e o funcionamento do novo modelo tributário dentro do prazo constitucional.

5. Este relatório registra os achados da equipe referentes aos riscos críticos ainda pendentes para o funcionamento pleno da reforma tributária sobre o consumo. O foco é o prazo de janeiro de 2027, quando a CBS passa a ser cobrada e quando falhas de governança, lacunas normativas ou atrasos tecnológicos deixam de ser problemas abstratos para se tornarem problemas reais para a aplicação do tributo. Os resultados visam orientar ações de controle subsequentes e documentar, com base em evidências, o nível de preparo institucional alcançado até o momento da fiscalização.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

6. O presente acompanhamento decorre da deliberação proferida no Acórdão 427/2026 - Plenário, referente ao TC 022.517/2025-1, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, e tem por objetivo avaliar os riscos remanescentes para o pleno funcionamento da reforma tributária sobre consumo, identificando itens críticos ainda pendentes de resolução ou implementação para o início da arrecadação da CBS, bem como atualizar o acompanhamento de indicadores relativos ao contencioso tributário federal, registrando riscos, comprometimento institucional e evolução.

7. A Portaria de Fiscalização 232, de 21 de março de 2026 (peça 3), além de determinar a realização de ação de fiscalização na Reforma Tributária, determinou ainda atualizar o acompanhamento de indicadores relativos ao contencioso tributário federal, registrando riscos, comprometimento institucional e evolução. Trata-se da atualização da Lista de Alto Risco (LAR) para 2026 para o tema 'Eficiência da cobrança e do contencioso tributários'. O Memorando-Circular 8/2025 – Segecex solicitou atualização da estratégia de avaliação dos itens da LAR. Nesse contexto, a AudFiscal, juntamente com a Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (SEINC), atualizou a estratégia, que envolveu simplificação dos indicadores acompanhados. A atualização do tema focará em três indicadores: (i) Tempestividade no Envio para Dívida Ativa; (ii) Contratações de Inadimplentes (Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN); e (iii) Recuperabilidade da Dívida (Estoque).

II.2. Visão geral do objeto

8. O sistema tributário brasileiro sobre o consumo acumulou, ao longo de décadas, distorções estruturais como cumulatividade ao longo das cadeias produtivas, fragmentação de competências entre União, Estados e Municípios, guerra fiscal entre entes federativos, regressividade da carga tributária e elevado custo de conformidade para os contribuintes. Propostas de reforma foram apresentadas ao Congresso Nacional ao longo das décadas de 1990 e 2000, sem aprovação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

9. A reforma tributária foi materializada pela EC 132/2023, oriunda da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45/2019, a qual instituiu o novo arcabouço constitucional da tributação sobre o consumo no Brasil, estruturado sob a lógica do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, passando o sistema a ser composto por três tributos: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios; a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União; e o Imposto Seletivo (IS), também de competência federal, incidente sobre bens e serviços considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

10. A reforma substitui os tributos que hoje incidem sobre o consumo. No plano federal, a CBS substitui a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), embora não seja formalmente extinto, tem suas alíquotas reduzidas a zero a partir de 2027, salvo quanto aos produtos que também sejam industrializados na Zona Franca de Manaus, hipótese em que é mantido para preservar a competitividade daquele polo. No plano subnacional, o IBS substitui o ICMS, de competência estadual, e o ISS, de competência municipal. O IS, por sua vez, não substitui tributo preexistente e tem natureza extrafiscal. A extinção do PIS e da Cofins ocorre em 2027, já a do ICMS e do ISS, ao final do período de transição, em 2033.

11. A regulamentação infraconstitucional foi feita em duas etapas. A LC 214, sancionada em janeiro de 2025, regulamentou o IBS, a CBS e o IS, disciplinando as regras gerais de incidência, não cumulatividade, creditamento, regimes diferenciados, mecanismo de devolução personalizada (cashback) e normas de transição, além de instituir a CBS no plano infraconstitucional. A LC 227, sancionada em janeiro de 2026, instituiu o CGIBS, disciplinou o processo administrativo tributário do IBS, definiu as regras de distribuição da arrecadação entre os entes federativos e promoveu alterações relativas ao Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

12. O IBS e CBS são tributos do tipo IVA, informados pelo princípio da neutralidade. Sua inovação estrutural é a não-cumulatividade plena, os contribuintes ao longo da cadeia produtiva apropriam créditos correspondentes aos tributos pagos em suas aquisições e recolhem ao fisco apenas a diferença entre os débitos apurados sobre suas saídas e os créditos das entradas. O ônus econômico recai, portanto, sobre o consumidor final. O IS tem caráter extrafiscal e incide sobre bens e serviços selecionados a partir de critérios objetivos de externalidade negativa, com alíquotas definidas por lei ordinária federal.

13. Por força do art. 12, § 2º, inciso I, da LC 214/2025, IBS e CBS são tributos cobrados 'por fora', excluem-se reciprocamente da própria base de cálculo. Trata-se de opção legislativa que dá transparência à carga tributária efetiva incidente em cada operação e permite ao consumidor identificar o valor do tributo de maneira segregada do custo do bem ou serviço.

***Figura 1 -** Arquitetura do IVA Dual brasileiro (CBS, IBS e Imposto Seletivo)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.



**IPI terá alíquotas progressivamente reduzidas a partir de 2027, exceto sobre produtos da Zona Franca de Manaus, sobre os quais permanecerá incidindo mesmo ao fim do período de transição.*

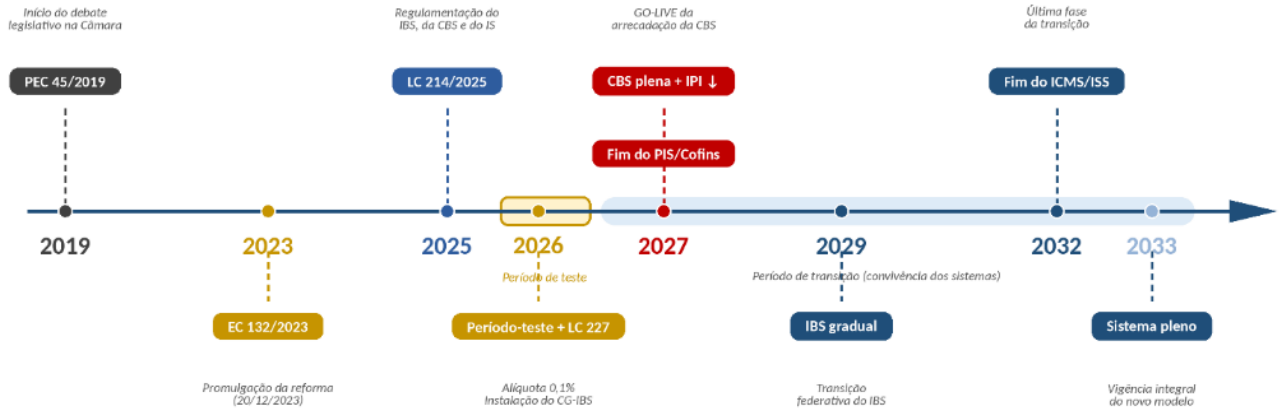
Fonte: elaboração própria, com base na EC 132/2023, na LC 214/2025 e na LC 227/2026

II.2.1. Cronograma constitucional de transição

14. A implementação obedece a cronograma gradual fixado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), arts. 120 a 139. O exercício de 2026 abre o chamado período de teste, em que o IBS é cobrado à alíquota de 0,1% e a CBS à de 0,9%, de forma concomitante com os tributos que serão substituídos. Em 2027, encerrada essa fase, são extintos o PIS e a Cofins, substituídos pela CBS, então cobrada em alíquota de referência, no mesmo exercício, inicia-se a cobrança do Imposto Seletivo e o IPI tem suas alíquotas reduzidas a zero, mantida a tributação sobre produtos da Zona Franca de Manaus, na forma da LC 214/2025. O período de convivência entre os sistemas estende-se até 2032, exercício ao fim do qual o ICMS e o ISS são integralmente extintos. A transição plena para o novo sistema está prevista para 1º de janeiro de 2033.

15. No período de convivência, a LC 214/2025 determina que o montante de ISS, ICMS, PIS e Cofins seja excluído da base de cálculo do IBS e da CBS, para que não haja tributação em cascata entre sistemas. Cabe também ao CGIBS, e à RFB apresentar ao sujeito passivo apuração assistida do saldo de IBS e CBS em cada período, passível de ajuste pelo contribuinte. A LC 214/2025 obriga ainda os municípios a adaptar seus sistemas e a compartilhar documentos fiscais eletrônicos com a plataforma unificada.

***Figura 2** - Linha do tempo da Reforma Tributária sobre o Consumo (2019–2033)*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

Fonte: elaboração própria, com base na EC 132/2023, na LC 214/2025 e na LC 227/2026

II.2.2. Governança e atores institucionais

16. O novo modelo cria uma arquitetura de governança tributária inédita no federalismo fiscal brasileiro. O CGIBS, instituído pela LC 227/2026 como entidade pública sob regime especial, com independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, concentra as competências de regulamentação, arrecadação, distribuição e contencioso administrativo do IBS. Estados, Distrito Federal e municípios passam a exercer essas competências administrativas exclusivamente por meio do Comitê.

17. A CBS e o IS permanecem sob administração da RFB, que mantém competência exclusiva para sua fiscalização, lançamento, cobrança e contencioso administrativo. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) responde pela representação judicial da União em matéria tributária e pela gestão da Dívida Ativa da União (DAU), inclusive os créditos relativos à CBS e ao IS.

18. A EC 132/2023 criou ainda quatro fundos para viabilizar a transição federativa e compensar perdas decorrentes da extinção dos tributos substituídos, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais do ICMS (FCBF), o Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas e o Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá. Esses fundos são financiados pelo orçamento da União, não pela arrecadação do IBS ou da CBS.

II.2.3. A nova competência do TCU na reforma tributária

19. A reforma do consumo confere ao TCU uma função inédita, de caráter executivo e não fiscalizatório. Nos termos do art. 349 da LC 214/2025, cabe ao Tribunal homologar a metodologia de cálculo das alíquotas de referência da CBS e do IBS e, em seguida, realizar o próprio cálculo. O Poder Executivo da União encaminha a proposta até 31 de julho do ano anterior ao da vigência, o TCU apura as alíquotas e as remete ao Senado até 15 de setembro e o Senado as fixa por resolução até 31 de outubro (art. 349, § 1º). No primeiro ciclo, relativo a 2026, esses prazos foram prorrogados por 45 dias em razão das regras de transição (art. 353, § 2º). A primeira homologação já se concretizou por intermédio do Acórdão 2833/2025-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo), relativo à metodologia da CBS.

20. Esse cálculo tem efeito vinculante na ausência de deliberação do Senado: se a fixação ultrapassar 22 de dezembro, vigoram as alíquotas apuradas pelo TCU até que o Senado decida (art. 349, § 2º).

II.3. Problema e questões do acompanhamento

21. O problema que norteou a concepção do trabalho foi assim descrito:

> *A implementação da reforma tributária sobre o consumo, estruturada pela EC 132/2023 e pela LC 214/2025, envolve cronograma rígido com início da arrecadação da CBS em 2027. Há risco de que itens críticos, regulamentação pendente, estruturação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS), desenvolvimento dos sistemas de split payment e adequação das administrações tributárias não sejam resolvidos tempestivamente, comprometendo a neutralidade arrecadatória, a segurança jurídica da transição e o funcionamento pleno do novo modelo tributário no prazo constitucional estabelecido.*

22. A partir do objetivo do trabalho e para elucidar esse problema que motivou o acompanhamento, formularam-se as questões adiante indicadas:

> ***Questão 1**: Qual é o status atual da implementação da reforma tributária sobre o consumo (EC 132/2023), do ponto de vista normativo, operacional e tecnológico?*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

Subquestão 1.1: *Qual é o status da regulamentação normativa da CBS e do Imposto Seletivo em relação ao cronograma constitucional?*
Subquestão 1.2: *Qual o estágio real de desenvolvimento dos sistemas tecnológicos centrais e sua adequação para 1/1/2027?*
Subquestão 1.3: *Qual o grau de prontidão operacional da RFB para o início da arrecadação da CBS em 1/1/2027?*
Questão 2: *Como se dá a coordenação entre os múltiplos atores responsáveis pela implementação da reforma tributária, e os mecanismos existentes são suficientes para assegurar a efetivação tempestiva e integrada do novo modelo?*
Subquestão 2.1: *Como está organizada, na prática, a coordenação entre RFB e CGIBS para a implementação integrada da reforma, e os mecanismos existentes são suficientes diante da complexidade e das interdependências do processo?*
Subquestão 2.2: *Existem planos de contingência formais, gestão de riscos estruturada e protocolos de resposta para cenários de falha no início da arrecadação da CBS em 1/1/2027?*
Questão 3: *O processo de fixação da alíquota de referência da CBS para 2027 está em condições de cumprir o cronograma definido?*

II.4. Metodologia utilizada

23. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância ao Manual de Acompanhamento (Portaria - Segecex 27 de 9/12/2016).

24. Durante a etapa de planejamento, foram conduzidas pesquisas na legislação, coleta de artigos, pesquisa na jurisprudência desse tribunal e entrevistas com especialistas da área. Também ocorreram reuniões para a coleta de dados junto aos gestores da RFB, CGIBS, Ministério da Fazenda e Núcleo de Reforma Tributária no TCU.

25. Ainda na fase de planejamento, empregaram-se técnicas de diagnóstico, detalhadas nos apêndices C a E. Foi desenvolvida uma Matriz de Planejamento que especifica as informações necessárias, fontes, métodos de coleta e análise de dados. Esta matriz passou por validação de um painel de especialistas e dos gestores da RFB, CGIBS e MF, e sua versão final está no apêndice A.

26. Para responder às questões de auditoria previstas na matriz de planejamento e concluir a matriz de achados, foram utilizadas técnicas como análise documental e verificação de informações/documentos. A metodologia incluiu também comparações com a legislação vigente e complementadas por reuniões técnicas com os órgãos envolvidos, garantindo uma abordagem abrangente e fundamentada.

27. No término da fase de execução, um painel de referência com especialistas e gestores foi organizado para avaliar a coerência da matriz de achados e discutir as conclusões principais da fiscalização, a validade das análises e a adequação das propostas de encaminhamento. A versão aprovada consta do apêndice B.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

28. Como limitação relevante à execução dos trabalhos, registra-se que o objeto auditado encontra-se em estado dinâmico de construção institucional, normativa e tecnológica, com fluxos, sistemas e regulamentos ainda em formação ou em ajuste contínuo ao longo do período examinado. Essa instabilidade do ambiente impôs a fixação de uma data de corte para a coleta e a análise das informações, de modo que as conclusões aqui apresentadas refletem a situação verificada até essa data e não alcançam fatos, alterações normativas ou implementações ocorridas posteriormente. Eventos supervenientes podem, portanto, modificar parte do cenário descrito, razão pela qual o presente relatório deve ser lido como um retrato do objeto naquele momento específico, e não como

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

avaliação de uma estrutura já estabilizada.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

29. O volume de recursos fiscalizados corresponde à magnitude da arrecadação federal a ser substituída pela CBS (PIS, Cofins e IPI) e à arrecadação prospectiva do Imposto Seletivo. Considerados os dados disponíveis para o exercício de 2025, divulgados pela RFB e pelo Ministério da Fazenda, o volume agregado de tributos federais sobre o consumo passíveis de substituição soma cerca de R$ 670 bilhões anuais (PIS/Cofins e IPI, dados de 2025), podendo superar R$ 750 bilhões somada a arrecadação prevista do Imposto Seletivo.

II.7. Processos conexos

30. Entre os principais processos relacionados, destacam-se os processos listados na tabela abaixo:

***Tabela 1** - Principais processos conexos*

Processo	Descrição	Acórdão TCU
TC 017.542/2021-9	Auditoria Operacional sobre os tributos sobre o consumo da União Federal, que apontou ausência de neutralidade do modelo de tributação federal sobre o consumo, elevados custos para empresas e para a fiscalização em razão da complexidade do sistema e dificuldade de aprovação de reformas que simplifiquem a tributação sobre o consumo	1409/2023 – Plenário – Min. Aroldo Cedraz
TC 015.848/2025-6	Homologação da metodologia de cálculo da alíquota da contribuição social sobre bens e serviços (CBS), e do redutor das compras governamentais	2833/2025 – Plenário – Min. Vital do Rêgo

Fonte: elaboração própria.

II.8. Benefícios estimados da fiscalização

31. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, destacam-se o fortalecimento da governança da implementação da Reforma Tributária sobre o Consumo, a redução dos riscos associados ao início da arrecadação da CBS, o aumento da segurança jurídica e da previsibilidade do processo de transição, a mitigação de riscos que possam comprometer a arrecadação federal sobre o consumo, evitando a necessidade de fixação da alíquota de referência da CBS em patamar superior em decorrência da ausência da receita do Imposto Seletivo, bem como a preservação dos princípios da neutralidade arrecadatória e da não cumulatividade, contribuindo ainda para a redução do gap tributário e para o aumento da efetividade do novo sistema tributário.

III. Achados de auditoria

III.1. Atraso na definição legislativa do Imposto Seletivo ameaça à implementação da CBS e à arrecadação federal em 2027

32. Até 2/6/2026, o Poder Executivo não havia encaminhado ao Congresso Nacional o projeto de lei ordinária que deve fixar as alíquotas e os critérios de cobrança do Imposto Seletivo. A minuta seguia no Ministério da Fazenda, em análise de aspectos formais (Nota das Gerências do Programa RTC, anexa ao Ofício 151/2026/AUDIT/RFB, peça 12, p. 14 e Despacho SEI 61622770 do Ministério da Fazenda, peça 67, p. 1).

33. Até a data acima, a única proposição correlata em tramitação no Congresso Nacional é o PLP 42/2026, projeto de lei complementar de iniciativa parlamentar que propõe um teto de 5% para o IS, por alteração do art. 409 da LC 214/2025. Como não define as alíquotas nem os critérios de cobrança, a proposta não substitui a lei ordinária exigida pela Constituição.

34. A Constituição reserva à lei ordinária a disciplina do IS. O art. 153, VIII, e o § 6º, VI, da CF/1988, incluídos pela EC 132/2023, exigem lei para fixar as alíquotas e os critérios do imposto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

sobre a produção, a comercialização ou a importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

35. O imposto sujeita-se às duas anterioridades, a anual e a nonagesimal. Ao alterar o art. 150 da Constituição, a EC 132/2023 não incluiu o IS no rol de exceções do § 1º, de modo que sobre ele incide a regra geral do art. 150, III, 'b' e 'c'. Para ser exigível em 1/1/2027, a lei precisa ser publicada ainda em 2026 e com pelo menos noventa dias de antecedência, isto é, até 3/10/2026.

36. A estimativa da receita do IS é requisito legal para apurar a alíquota de referência da CBS de 2027 (LC 214/2025, arts. 352, III, e 353, II). Esse cálculo vincula-se à carga tributária real, que inclui a arrecadação do IS (ADCT, art. 130), conforme a metodologia homologada no Acórdão TCU 2833/2025-Plenário, que pressupõe o tratamento da variável IS.

37. Em plano mais amplo, o art. 11 da LRF coloca a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência do ente entre os requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal. A demora em instituir o IS e o risco de não arrecadá-lo, mesmo que temporariamente, em 2027 tensionam esse dever.

38. Até a data de corte da auditoria, a falta da lei ordinária do IS repercute em quatro frentes da implementação da CBS: sistemas, regulamentação, calibração da alíquota de referência e arrecadação. Cada uma é sintetizada a seguir, e o detalhamento está no Apêndice F.

*39. **Sistemas**. Sem a lei, não há como parametrizar a apuração do IS, falta o rol de bens e serviços alcançados, as alíquotas e a base de cálculo. A RFB registra que desenvolver sistemas antes de publicadas as leis, os decretos e os atos conjuntos gera incerteza sobre o que será processado e sobre as obrigações acessórias aplicáveis, e que vem construindo as soluções 'da forma mais flexível possível' para absorver eventual texto legal distinto do previsto, sob risco de retrabalho. A área conclui que a indefinição 'leva forçosamente a uma mora no desenvolvimento de sistemas' (Nota RFB/Gabin/DPROJ 10, de 25/5/2026, peça 39, p. 3).*

40. Dois projetos confirmam o quadro: o RTC-COTEC 43 trata a regulamentação do IS como ponto crítico, dependente da lei de alíquotas e do decreto (peça 49) e o RTC-COFIS 36 informa que, até 25/5/2026, não havia grupo formalizado para adaptar os documentos fiscais ao IS e que a adaptação do leiaute do IS à Declaração de Regimes Específicos (DERE) sequer havia começado (peça 50).

*41. **Regulamentação**. O regulamento e os atos infralegais do IS dependem da lei e só podem vir depois dela. A RFB não mantém plano de contingência para a hipótese de não publicação, pois entende que a data de início de vigência do imposto decorre de determinação constitucional e que não lhe cabe trabalhar com cenários que se afastem da EC 132/2023 (peça 12, p. 14).*

*42. **Calibração da alíquota de referência da CBS.** A receita estimada do IS entra no cálculo da alíquota de referência da CBS (LC 214/2025, arts. 352, III, e 353, II). Sem a lei, essa receita não pode ser estimada, o que ameaça a fixação tempestiva da alíquota nos prazos do art. 349 da LC 214/2025. A regra de neutralidade exige que a soma das receitas estimadas de CBS, IS e IPI iguale a receita de referência da União (LC 214/2025, art. 353, § 1º). Sem a parcela do IS, o equilíbrio só se obtém com uma alíquota de referência da CBS maior. O Simulador da Alíquota de Referência da CBS (SAR_CBS) opera em dois cenários, com e sem IS, e a RFB registra que o cálculo sem o IS resulta em percentual superior (Nota CETAD/COEST 066/2026, peça 38, p. 2-3).*

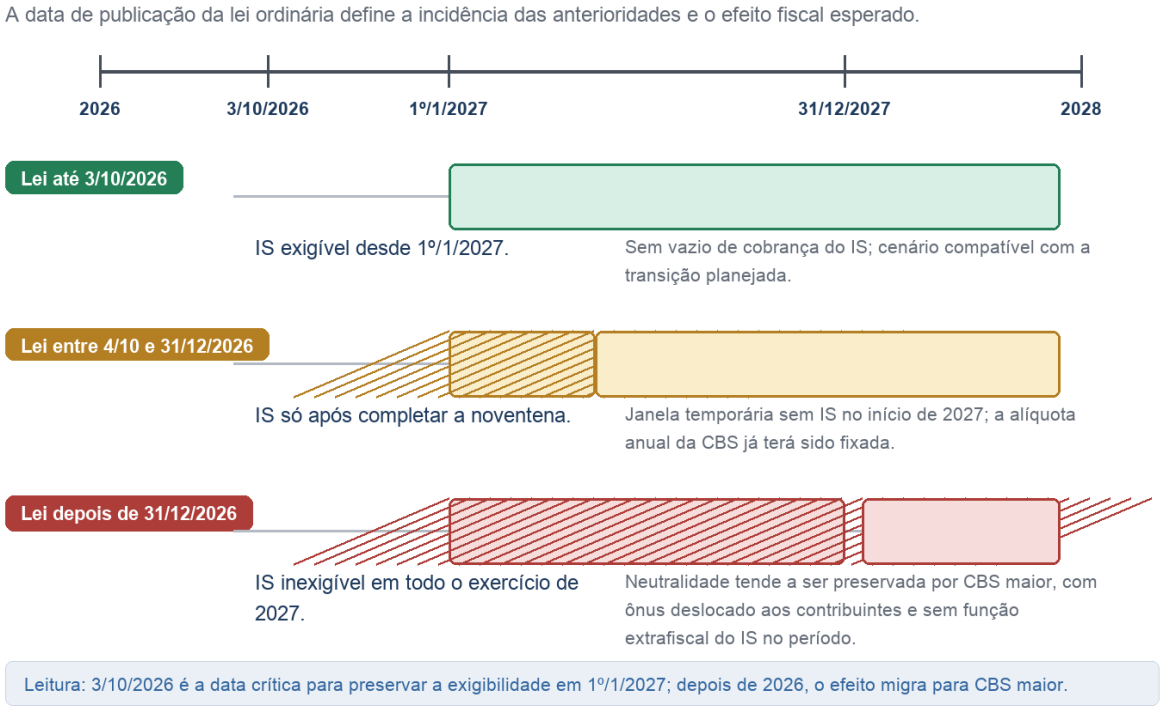
*43. **Arrecadação**. Fora do rol de exceções do art. 150, § 1º, o IS está submetido às duas regras de anterioridade. Nisso difere do IPI, ao qual substitui, pois o IPI cumpre a noventena, mas não espera o exercício seguinte. Publicada a lei entre 4/10/2026 e 31/12/2026, a anterioridade anual estará cumprida, mas a noventena só se completará em 2027. Nesse cenário, o IS deixa de ser exigível em 1º de janeiro, e abrindo-se uma janela temporária entre a redução da arrecadação do IPI e o*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

início da cobrança do IS. Soma-se a isso a perda temporária da função extrafiscal do IS sobre bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente.

44. Se a lei não for publicada até o fim de 2026, não cumprirá também com a anterioridade anual, e o IS não poderá ser cobrado em momento algum de 2027. Nesse cenário, a arrecadação federal tende a ser preservada por outra via, com deslocamento do ônus para a CBS. A alíquota de referência da CBS de 2027 é fixada no ano anterior para manter a neutralidade da reforma e, sem a parcela do IS, tende a ser definida em patamar superior (peça 38). O total arrecadado pode se manter, mas o custo passa a recair sobre todos os contribuintes da CBS, e perde-se, no período, a função extrafiscal do IS.

***Figura 3** - Cenários de exigibilidade do Imposto Seletivo em 2027*



Fonte: elaboração própria, com base na CF/1988, na LC 214/2025 e na Nota CETAD/COEST 066/2026 (peça 38).

45. A causa imediata do risco é a não apresentação, até a data de corte da auditoria, da proposição legislativa que fixa as alíquotas e os critérios do Imposto Seletivo. Embora a aprovação da lei caiba ao Congresso Nacional e não haja prazo legal autônomo para o envio do projeto pelo Executivo, a minuta encontrava-se no Ministério da Fazenda e a demora em submetê-la ao processo legislativo comprime a janela necessária para cumprir a anterioridade nonagesimal e viabilizar a exigibilidade em 1/1/2027.

46. Ante o exposto, propõe-se:

a) recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que adote, em articulação com a Casa Civil da Presidência da República, as providências necessárias para viabilizar o encaminhamento ao Congresso Nacional do projeto de lei que estabeleça as alíquotas e os demais elementos necessários à cobrança do Imposto Seletivo em prazo que permita, observada a anterioridade constitucional aplicável, sua exigibilidade a partir de 1/1/2027;

b) encaminhar cópia do relatório, do voto e do acórdão à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, com destaque para ao risco

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

de a aprovação tardia da legislação necessária à instituição do Imposto Seletivo comprometer sua exigibilidade integral desde o início de 2027, com possíveis repercussões sobre a arrecadação federal e necessidade de elevação da alíquota de referência da CBS para preservação da neutralidade arrecadatória.

III.2. O atraso na edição dos atos conjuntos de competência compartilhada necessários à operacionalização da CBS comprime o cronograma de testes, capacitação e desenvolvimento e ameaça o início tempestivo da arrecadação, previsto para 1/1/2027

47. A RFB consolidou, no Anexo 18 (peça 101) ao Ofício 192/2026/AUDIT/RFB (peça 37), um levantamento de 134 atos/demandas mapeados, com data de corte em 25/5/2026. Naquela fotografia, 123 permaneciam em análise e 11 constavam como concluídos. São atos de competência compartilhada, envolvendo, conforme o dispositivo, RFB, MF/Poder Executivo, CGIBS e outros órgãos, necessários para operacionalizar a CBS e previstos no Regulamento da CBS (Decreto 12.955/2026).

48. Na data de corte, 123 dos 134 atos/demandas mapeados seguiam em análise (91,79%) e 11 estavam concluídos (8,21%), sendo 2 em caráter definitivo e 9 ainda sujeitos a aprimoramento. A própria Receita classifica 66 atos como críticos e 24 como prioritários; somados, são 90 atos (67,16% do total) de impacto direto sobre o funcionamento da CBS (Tabela 2).

***Tabela 2** - Situação dos atos conjuntos necessários à operacionalização da CBS*

Categoria	Atos	Participação
Em análise	123	91,79%
Concluídos (2 definitivos, 9 com possibilidade de aprimoramento)	11	8,21%
Críticos	66	49,25%
Prioritários	24	17,91%
Críticos e prioritários (impacto direto)	90	67,16%
Atos mapeados (Anexo 18)	134	100%

Fonte: elaboração própria, com base no Anexo 18 ao Ofício 192/2026/AUDIT/RFB (peça 37), data de corte de 25/5/2026

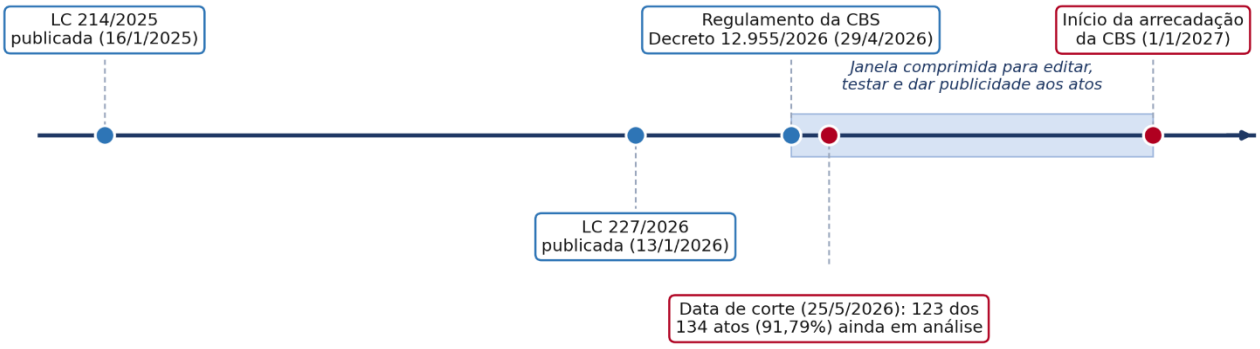
49. A arrecadação da CBS deve começar em 1/1/2027, prazo fixado pela EC 132/2023 e pelo art. 126 do ADCT. A cadeia normativa da CBS veio tarde e concentrada. A vigência está marcada para 1/1/2027, mas a LC 214 só foi publicada em 16/1/2025, a LC 227 em 13/1/2026 e o Regulamento da CBS em 29/4/2026, pelo Decreto 12.955/2026. É desse regulamento que decorre parte relevante dos atos conjuntos/demandas mapeados no Anexo 18 do Ofício 192/2026/AUDIT/RFB.

50. Quanto mais tarde vêm as normas, menor é a janela para editar, testar e dar publicidade aos atos. O acúmulo de atos conjuntos pendentes não é um problema isolado: resulta de uma normatização que se concentrou às vésperas do início da arrecadação.

51. A causa imediata é a cadeia normativa da CBS concentrada perto do início da arrecadação, conforme demonstrado na figura abaixo, seguida da necessidade de instruir e deliberar atos de competência compartilhada entre atores autônomos. Esse quadro reduz a janela disponível para coordenação interinstitucional, sem que a constatação dependa de afirmar descumprimento de prazo legal específico para cada ato.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

Figura 4 *- Linha do tempo da cadeia normativa da CBS e da pendência dos atos conjuntos*



Fonte: elaboração própria

52. O atraso reduz o tempo para testar os sistemas e capacitar os contribuintes e empurra os ajustes para o curso do próprio desenvolvimento, com risco de correções durante a operação (Nota RFB/Gabin/DPROJ 10, de 25/5/2026, peça 39, p. 3). O risco fiscal deve ser tratado como potencial: se atos críticos permanecerem pendentes por tempo excessivo, poderá haver repercussão no cronograma de operacionalização da CBS e nas projeções de receita consideradas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2027, sem que as peças examinadas demonstrem, por si sós, frustração ou adiamento inevitável da arrecadação.

53. Ante o exposto, propõe-se:

a) recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que, no âmbito de suas competências e em articulação com o CGIBS, adotem medidas para assegurar a edição tempestiva dos atos conjuntos pendentes do Regulamento da CBS (Decreto 12.955/2026), especialmente daqueles cuja edição constitua dependência crítica para o desenvolvimento de sistemas, realização de testes e preparação dos contribuintes para o início da arrecadação da CBS em 1/1/2027;

b) encaminhar cópia do relatório, do voto e do acórdão à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados, à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), com destaque para o risco de atrasos na edição dos atos normativos conjuntos necessários à operacionalização da CBS e à integração de sua implementação com o IBS reduzirem o período disponível para desenvolvimento de sistemas, realização de testes, capacitação das administrações tributárias e preparação dos contribuintes;

c) encaminhar cópia ao CGIBS, em caráter cooperativo, para conhecimento e subsídio à articulação federativa necessária à edição tempestiva dos atos de competência compartilhada.

III.3. Risco de funcionamento parcial do sistema de Cashback a partir de janeiro de 2027

54. O sistema de cashback, instituído pela reforma tributária sobre o consumo como mecanismo de redução da regressividade da tributação, poderá não estar integralmente disponível em 1/1/2027 (data de início da cobrança da CBS), em razão de atrasos no projeto de implementação, notadamente em relação à modalidade 'cashback desconto' (art. 116, § 1º, da LC 214/2025). Em consequência, os contribuintes elegíveis poderão suportar o pagamento de despesas relacionadas ao fornecimento domiciliar de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e gás canalizado e de fornecimento de serviços de telecomunicações sem o correspondente desconto na alíquota da CBS.

55. Essa contrapartida não é discricionária, tem assento constitucional e legal. O art. 195, §

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

18, da Constituição Federal, incluído pela EC 132/2023, estabelece que lei disporá sobre as hipóteses de devolução da CBS a pessoas físicas, como instrumento de redução das desigualdades de renda. Os §§ 3º e 4º do art. 145 da Constituição Federal consagram os princípios da justiça tributária e da atenuação dos efeitos regressivos como vetores da tributação sobre o consumo. O art. 37, caput, da mesma Carta impõe o princípio da eficiência como diretriz da administração pública.

56. No plano infraconstitucional, o art. 112 da LC 214/2025 institui o dever de devolver a CBS às famílias de baixa renda, o art. 114 atribui à RFB a competência para normatizar, coordenar, controlar e supervisionar a execução do sistema de devolução, os arts. 116 e 117 distinguem a devolução por desconto no momento da cobrança e a devolução em momento posterior e o art. 123 fixa janeiro de 2027 como marco inicial da sistemática, coincidente com o início da arrecadação. Os arts. 492, 494, 495 e 508 do Decreto 12.955/2026 disciplinam parâmetros operacionais relevantes para essa distinção.

57. Confrontado esse dever com a execução, a auditoria constatou inicialmente atrasos no projeto encarregado de implementar o cashback. O Projeto [RTC-CODAR] 6, responsável pelo desenvolvimento dos sistemas de cashback da Reforma Tributária do Consumo, registrava execução de 50% em maio de 2026 e duas entregas formalmente classificadas como 'Atrasadas' em 25/5/2026 (peça 55, p. 1-2). A entrega de maior relevância social, a 'Sistemática para Devolução Personalizada às famílias de baixa renda cadastradas no CadÚnico', constava com prazo de conclusão fixado em 31/12/2027, data posterior ao início da arrecadação da CBS. A segunda entrega, a Sistemática para o Programa de Incentivo, que contempla o cashback ou sorteios para o conjunto dos cidadãos, tinha prazo original de 30/6/2025, acumulando aproximadamente onze meses de mora à data de corte desta auditoria, sem que nova data-alvo tivesse sido definida.

58. Apesar desses atrasos, a avaliação interna da RFB, de 8/5/2026, classificava o projeto como 'Em Dia', registrando fatores que relativizavam essa classificação, como troca de gerente do projeto sem solução de continuidade documentada, decisão gerencial de não exibir ao público a versão provisória da funcionalidade, por risco de desinformação, e edição tardia do Regulamento da CBS (Decreto 12.955/2026, de 29/4/2026), que impactou a especificação dos parâmetros de cálculo e de elegibilidade (peça 56).

59. Diante dos atrasos registrados no Projeto [RTC-CODAR] 6 (peças 32 e 55), o relatório preliminar de auditoria consignou que o sistema de cashback não estaria disponível em janeiro de 2027. Entretanto, em sede de 'comentários do gestor' (peça 116), a RFB informou 'que o sistema de informações gerenciais do projeto foi atualizado para espelhar fielmente o real estágio de desenvolvimento físico das entregas, que hoje já é de 75%, ante os 50% registrados em maio'.

60. Assim, em relação à sistemática de devolução do tributo, o órgão fazendário assevera taxativamente que 'A sistemática do Cashback estará implementada e operacional a partir de 1º de janeiro de 2027' (peça 116, p. 1). Nessa linha expositiva, a RFB assegura que sempre que o contribuinte elegível informar seu CPF no documento fiscal, a informação será capturada em tempo real pelas bases da Receita Federal, possibilitando a apuração trimestral dos pagamentos (janeiro a março) e a devolução no mês subsequente, conforme rito estabelecido pela Lei Complementar 214/2025 e pelo Decreto 12.955/2026.

61. Quanto à modalidade 'Cashback Desconto' (serviços públicos concedidos), a manifestação preliminar do órgão esclarece que 'A sistemática está sendo desenhada para que as concessionárias apliquem o desconto diretamente na fatura de consumo, por meio de consulta a uma base de dados de beneficiários que será disponibilizada pela Receita Federal'.

62. Entretanto, a RFB ressalva que, nessa modalidade, 'o cronograma desta frente não depende exclusivamente da Receita Federal, visto que as empresas concessionárias precisarão adequar seus próprios sistemas de emissão de documentos fiscais'.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

63. Na hipótese de impossibilidade técnica devidamente comprovada por parte de um conjunto de distribuidoras e concessionárias, ou de um segmento específico do setor, para implementação tempestiva dos procedimentos necessários à operacionalização do benefício, o órgão destaca a possibilidade de adoção temporária do mecanismo de 'devolução posterior' em substituição ao modelo de 'desconto na fatura', aplicável exclusivamente aos consumidores vinculados às empresas afetadas.

64. Apesar da medida mitigadora, há de se registrar as possíveis dificuldades de sua operacionalização futura, na medida em que exige que o contribuinte (muitas vezes leigo em relação ao assunto) tome a iniciativa para a obtenção da devolução dos valores adimplidos a título de CBS, com necessidade de juntar os documentos exigidos para restituição do indébito e seguir os trâmites definidos pelo fisco, com risco de perda definitiva e não recuperável do benefício (desestímulo).

65. Ademais, nesse caso, ainda subsistiria o dano temporal, pois o público-alvo da política do mecanismo de redução da regressividade teria o benefício postergado, ou seja, pagaria a CBS e ficaria aguardando a restituição futura, após o pleno funcionamento do mecanismo.

66. A causa central desse risco, conforme registrado pela própria RFB, vincula-se às dificuldades técnicas enfrentadas pelas empresas concessionárias na adequação dos sistemas de emissão de documentos fiscais, os quais precisarão estar interligados com a base de dados dos beneficiários (a ser disponibilizada pela RFB), identificando o público elegível e concedendo os descontos indicados na legislação.

67. Diante dessa constatação, com o intuito de contribuir com as ações desenvolvidas para funcionamento integral da reforma tributária em 1/1/2027, propõe-se recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, a adoção de medidas para mitigar os riscos de funcionamento parcial do sistema de cashback em 1/1/2027, tendo em vista que a ausência de descontos no momento do pagamento de despesas com fornecimento domiciliar de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, gás canalizado e de fornecimento de serviços de telecomunicações prejudica o alcance dos objetivos que justificaram a instituição do mecanismo, que seria a redução das desigualdades de renda, asseguração da justiça tributária e atenuação dos efeitos regressivos da tributação sobre o consumo.

III.4. Operação parcial do split payment no início da cobrança da CBS, com risco à eficiência arrecadatória e à não cumulatividade

68. O split payment é uma das modalidades de extinção dos débitos de IBS e CBS, pela qual o tributo é segregado e recolhido no momento da liquidação financeira. O mecanismo automatiza o recolhimento e reduz fricções na apuração, permitindo que o fornecedor receba o valor líquido e que o adquirente tenha maior previsibilidade sobre o crédito correspondente, sem afastar os regimes alternativos de recolhimento e creditamento previstos na LC 214/2025. A RFB confirmou, em resposta ao Ofício 000.033/2026-AudFiscal, que, no início da arrecadação, o mecanismo estará disponível apenas em caráter opcional e restrito a operações B2B (Business to Business), não abrangendo as operações B2C (Business to Consumer) nem as transações de IBS administradas pelo CGIBS (peças 12, p. 5 e 21, p. 4).

69. A disponibilização plena e tempestiva desse mecanismo é um dever da Administração, com base constitucional e legal. No plano constitucional, o art. 37, caput, impõe o princípio da eficiência, o art. 145, § 3º, destaca a simplicidade, transparência, justiça e cooperação entre as administrações tributárias e o art. 149-B, IV, exige a uniformidade das regras de não cumulatividade e de creditamento do IBS e da CBS.

70. No plano legal, o art. 27, III, da LC 214/2025 trata o split payment como modalidade de extinção dos débitos de IBS e CBS, e o art. 31 atribui aos prestadores de serviços de pagamento o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

dever de segregar e recolher os tributos na liquidação financeira. Esses dispositivos fazem do split payment instrumento relevante de automação, eficiência e gestão do creditamento, mas não excluem os mecanismos de contingência previstos nos arts. 36 e 48 da mesma lei.

71. A operacionalização do mecanismo depende da Plataforma Pública do Split Payment, desenvolvida pelo Serpro sob responsabilidade conjunta da RFB, do Banco Central e do CGIBS. O início do desenvolvimento estava condicionado à aprovação das especificações técnicas pelo CGIBS, o que somente ocorreu com a publicação do Ato Conjunto RFB/CGIBS 2, de 27/5/2026 (DOU de 3/6/2026), que liberou o Manual de Integração e o Swagger no Portal Nacional (peça 69). Apesar dessas iniciativas, a RFB já havia sinalizado que a demora na manifestação do CGIBS seria motivo de postergação do cronograma (Nota RFB/Gabin/DPROJ 10, peça 41, p. 7).

72. A entrega do primeiro módulo da Plataforma, prevista inicialmente para 30/6/2026 (peça 32, p. 11), foi reprogramada para 28/2/2027 (peça 42, p. 7), data posterior ao início da arrecadação da CBS, acumulando cerca de oito meses de atraso. Registre-se, adicionalmente, a existência de demandas em aberto no Serpro (peça 43, p. 3) e a ausência de aprovação orçamentária de demanda complementar à data de corte da auditoria (peça 43, p. 4).

73. Esse atraso, porém, não paralisa juridicamente a arrecadação. A LC 214/2025 prevê mecanismos de transição para a indisponibilidade do split payment, como o recolhimento do tributo pelo adquirente (art. 36) e a dispensa do requisito de extinção do débito para fins de creditamento, bastando o destaque do tributo na nota fiscal eletrônica (art. 48). A RFB confirmou que os sistemas estão sendo preparados para operar por meio das modalidades alternativas, o Darf do Adquirente e o Darf do Contribuinte, de modo a assegurar a arrecadação da CBS no início da vigência do tributo (peça 12, p. 5). Essa previsão é decisiva para delimitar o achado, a operação parcial não caracteriza, por si só, ilegalidade nem impede o início da arrecadação, mas reduz o ganho de simplicidade, automação e eficiência que justificou a instituição do mecanismo.

74. A implantação inicial em caráter opcional e restrita a operações B2B deve ser tratada como contexto normativo da implementação gradual, e não como ilegalidade. A ausência de data única e de aplicação universal no Decreto 12.955/2026 contribui para explicar por que o mecanismo não estará plenamente operacional em 1/1/2027, mas a própria LC 214/2025 previu regimes alternativos para esse período.

75. A causa principal comprovada nas peças é de natureza institucional e operacional, a insuficiência de coordenação entre a RFB e o CGIBS retardou a aprovação das especificações técnicas e, por consequência, o início do desenvolvimento da Plataforma pelo Serpro. Essa demora foi agravada por demandas em aberto junto ao Serpro (peça 43, p. 3) e por demanda complementar ainda pendente à data de corte da auditoria (peça 43, p. 4), elementos que devem ser descritos como fatores de cronograma.

76. Soma-se a essas duas causas, ainda, uma dificuldade registrada no painel de referência da auditoria, associada à indefinição quanto à remuneração das instituições financeiras pela operação do split, problema que a RFB tem enfrentado na implantação e na operacionalização do mecanismo.

77. Definidas as causas, os efeitos distribuem-se entre um efeito imediato e efeitos potenciais. Como efeito imediato, a partir de 1/1/2027, conforme informado pela RFB, o split payment deverá operar apenas em modo opcional e restrito a operações B2B. Nesse período de indisponibilidade da modalidade plena, a extinção dos débitos e o creditamento do IBS e da CBS dependerão dos mecanismos de contingência dos arts. 36 e 48 da LC 214/2025.

78. Além desse efeito imediato, há efeito potencial sobre a segurança jurídica da não cumulatividade. Quanto mais prolongada a indisponibilidade do split payment pleno, maior a dependência de mecanismos alternativos de recolhimento e creditamento, o que pode elevar divergências interpretativas sobre o aproveitamento de créditos ao longo da cadeia produtiva e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

ampliar o risco de judicialização.

79. Por fim, quanto aos objetivos da reforma, a indisponibilidade do split payment pleno reduz temporariamente o ganho esperado de automação do recolhimento na fonte. Com isso, ficam mitigados os objetivos que justificaram a instituição do mecanismo, simplificação no cumprimento das obrigações tributárias, redução dos custos de conformidade, diminuição do litígio fiscal e do contencioso e redução de riscos de conformidade que alimentam o gap tributário.

80. Ante o exposto, propõe-se recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que adotem medidas para mitigar, durante a implantação gradual do split payment, os riscos decorrentes da indisponibilidade parcial do mecanismo para a eficiência da arrecadação da CBS, a apropriação tempestiva de créditos e a segurança jurídica dos contribuintes, em articulação com os atores envolvidos.

III.5. Insuficiência de coordenação entre a RFB e o CGIBS para implementação da RTC

81. A coordenação entre a RFB e o CGIBS já conta com mecanismos formais - protocolos de cooperação, acordos de cooperação técnica (ACTs), grupos de trabalho interinstitucionais, atos conjuntos e reuniões periódicas - e esses instrumentos produziram entregas relevantes para a implementação da reforma. A fragilidade identificada não é a ausência de cooperação, mas a insuficiência de rito formal para escalar e superar dissensos decisórios na fase de desenvolvimento e implantação dos sistemas compartilhados.

82. Quando o consenso não se forma, as decisões passam a depender de articulação ad hoc entre autoridades de órgãos autônomos. Sem prazo, responsável e consequência decisória previamente definidos para esses casos, aumenta o risco de paralisação de entregas, desalinhamento institucional e retrabalho em projetos que exigem integração entre CBS e IBS.

83. A Constituição e a legislação impõem à RFB e ao CGIBS o dever de atuação coordenada e harmonizada na implementação integrada do IBS e da CBS. Os §§ 6º e 8º do art. 156-B da CF/1988, incluídos pela EC 132/2023, obrigam a compartilhar informações e a uniformizar normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos do IBS e da CBS entre a administração tributária da União, o CGIBS e a PGFN. O art. 37, caput, e o art. 145, § 3º, fixam a eficiência e a cooperação como diretrizes do Sistema Tributário Nacional.

84. No plano legal, os arts. 318 a 323 da LC 214/2025 instituem estrutura de harmonização das administrações tributárias, com competência para uniformizar interpretação e procedimentos e editar resoluções vinculantes. Essa estrutura é relevante para a harmonização normativa e interpretativa, mas não substitui, nas fontes examinadas, um rito gerencial de decisão para impasses de projeto e sistema durante a fase de implantação.

85. Como parâmetro de boa governança aplicável à União, o Decreto 9.203/2017 prevê articulação institucional, coordenação de processos, definição formal de competências e responsabilidades em arranjos institucionais e manutenção de sistema estruturado de gestão de riscos (arts. 3º, 4º, IV e X, e 17). O decreto não vincula os entes subnacionais nem o CGIBS, mas orienta a atuação federal e reforça a necessidade de tratamento formal dos riscos de coordenação.

86. Os instrumentos formais existentes confirmam que há cooperação efetiva entre os atores: a Portaria RFB 501/2024 estruturou o Programa RTC na RFB (peça 13); o Protocolo RFB-CGIBS recepcionou e prorrogou GTIs e previu deliberação por consenso (peça 16); os Atos Conjuntos RFB/CGIBS 1 e 2 trataram de documentos fiscais e da publicação de manual e Swagger do split payment (peças 70 e 69); e a Portaria Conjunta MF/CGIBS 7/2026 reconheceu disposições comuns à CBS e ao IBS (peça 71).

87. Essas entregas reduzem o risco de leitura de que haveria ausência de coordenação. O

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

problema remanescente é qualitativo: os instrumentos vigentes registram consensos e dissensos, mas não definem, de forma suficiente, o passo posterior para superar impasses entre instâncias superiores de atores autônomos quando a deliberação por consenso não resolve a pendência.

88. A LC 214/2025 previu o Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias (CHAT), o Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias (FHJP), a Câmara Nacional de Integração do Contencioso Administrativo (CNICA) e uma associação pública especial integrada pela RFB e pelo CGIBS. A Constituição também atribuiu ao STJ competência para dirimir conflitos federativos relativos aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V (art. 105, I, j). Essas instâncias não eliminam a necessidade de rito prévio e operacional para tratar impasses técnicos de implantação antes que eles se convertam em atraso de projetos.

89. O Protocolo de Cooperação RFB-CGIBS prevê que os dois órgãos atuarão de forma conjunta, sem preponderância de um sobre o outro, e institui GTIs com composição paritária (peça 16, p. 2). As deliberações devem ser tomadas por consenso, e os dissensos devem ser registrados e encaminhados às instâncias superiores, o Gabinete da RFB e o Grupo de Coordenação Estratégica (GCE) do CGIBS (peça 16, p. 6). O protocolo, porém, não define etapa posterior de mediação ou decisão quando essas instâncias também não alcançam consenso.

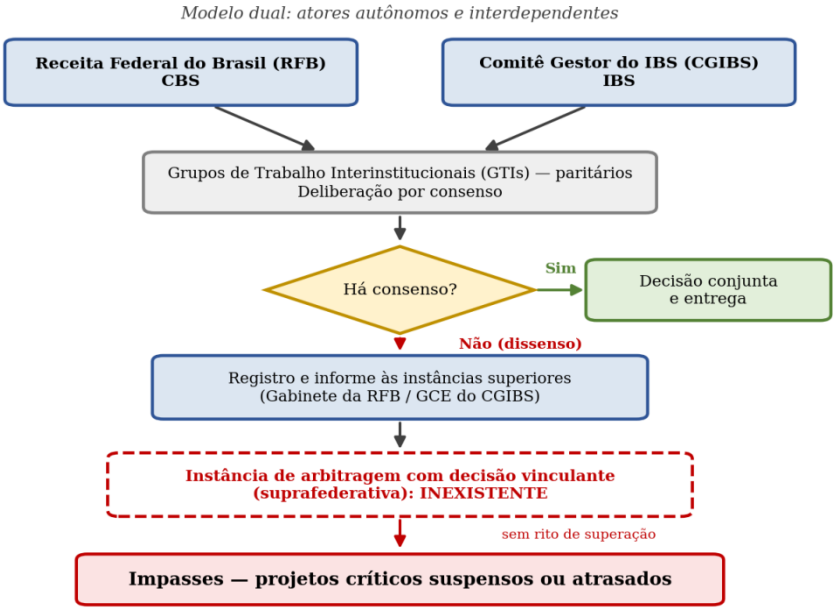
90. A própria Gerência do Programa RTC informa que não há vinculação nas decisões tomadas nos grupos técnicos entre CGIBS e RFB, pois eventual vinculação dependeria de decisão conjunta entre o Pleno do CGIBS e o Secretário da RFB (Nota RFB/Gabin/DPROJ 10/2026, peça 39, p. 7). A mesma nota registra que os ACTs preveem decisões por consenso, mas não trazem previsão de tratamento dos dissensos, e acrescenta que, com a instituição do CGIBS em 2026, passou a ser possível construir novos instrumentos para resolução de conflitos (peça 39, p. 9).

91. A lacuna já aparece em projetos técnicos. No ambiente nacional de dados, o compartilhamento de procurações permaneceu suspenso até definição sobre o funcionamento do sistema do CGIBS (peça 26, p. 2). No Portal RTC, a integração com o CGIBS foi registrada como dependente de definição institucional entre os atores (peça 26, p. 12).

92. O mesmo padrão aparece em projetos específicos: no RTC-CORAT-10, uma ação pendente era concluir análise de documentos fiscais sob responsabilidade do CGIBS (peça 31, p. 3); no RTC-COFIS-27, a especificação conjunta aguardava disponibilidade de representante dos entes subnacionais (peça 24, p. 21); e no RTC-COFIS-19, o mapeamento para plataformas digitais seguia em construção, sem consenso com o Comitê Gestor (peça 24, p. 3).

***Figura 5** - Fluxo decisório atual RFB–CGIBS e a ausência de instância de superação de dissensos*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.



Fonte: elaboração própria, com base nos Protocolos de Cooperação RFB-CGIBS (peças 16 a 18) e na Nota RFB/Gabin/DPROJ 10/2026 (peça 39)

93. A causa imediata do achado é a ausência, nos instrumentos de cooperação vigentes, de rito formal suficiente para tratamento de dissensos, escalonamento de impasses e adoção de decisão operacional vinculante entre RFB e CGIBS na fase de implantação. O desenho dual da reforma, com competências distribuídas entre entes autônomos, é o contexto que torna esse rito necessário, e não uma irregularidade a ser corrigida pelo TCU.

94. Os efeitos já materializados compreendem suspensão, dependência ou atraso em projetos técnicos que aguardam definição conjunta RFB-CGIBS, como compartilhamento de procurações, Portal RTC, RTC-CORAT-10, RTC-COFIS-19 e RTC-COFIS-27. Também se observa maior dependência de articulações pessoais e informais entre gestores, com vulnerabilidade a alternâncias funcionais e períodos de transição.

95. Os riscos potenciais são a ampliação de retrabalho, duplicação de esforços, aumento de custos de desenvolvimento, decisões operacionais inconsistentes e perda de uniformidade nas interfaces entre CBS e IBS, especialmente em documentos fiscais, cadastros e protocolos de dados. O risco ao cronograma de 1/1/2027 deve ser tratado como potencial e condicionado à persistência de impasses em projetos críticos.

96. Ante o exposto, propõe-se encaminhar cópia do relatório, do voto e do acórdão à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados, à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), para conhecimento e eventual consideração, no âmbito de suas competências legislativas e orçamentárias, com destaque para às fragilidades de coordenação e de solução de dissensos entre a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e o Comitê Gestor do IBS, com potencial de afetar entregas necessárias à implementação integrada da reforma tributária sobre o consumo.

IV. Outras Considerações

97. Um segundo objetivo deste acompanhamento, previsto na Portaria de Fiscalização - AudFiscal 232/2026 (peça 3), foi atualizar o tema 'Eficiência da cobrança e do contencioso tributários' na Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal (LAR), edição 2026. A LAR funciona, para este tema, como instrumento de monitoramento periódico de riscos relevantes e persistentes. Por isso, esta seção registra o resultado sintético da avaliação, enquanto o Apêndice G

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

reúne os indicadores, a série de ratings, a análise complementar do GRD e a matriz que sustentam o registro proposto.

98. Na edição de 2024, o tema abrangia sete riscos. Para 2026, a AudFiscal simplificou a estratégia de acompanhamento, concentrando a avaliação em três riscos mais granulares: (i) Tempestividade no Envio para Dívida Ativa; (ii) Contratações de Inadimplentes (Cadin); e (iii) Recuperabilidade da Dívida (Estoque). Os dois primeiros já haviam sido avaliados no TC 010.169/2024-5 e permaneceram na LAR por força do Acórdão 2437/2024-TCU-Plenário; o terceiro foi incorporado para acompanhar a qualidade e a recuperabilidade do estoque da Dívida Ativa da União (DAU).

> *Em termos substantivos, os três indicadores examinam etapas complementares do contencioso tributário federal: o envio tempestivo de créditos tributários pela RFB à PGFN para inscrição em DAU; o uso do Cadin como mecanismo de prevenção de operações e contratações com inadimplentes; e a qualidade e recuperabilidade do estoque da DAU, inclusive pela composição dos ratings e pelo GRD proposto pela PGFN.*
>
> *A tabela a seguir resume o resultado da atualização de 2026, antes do detalhamento de cada risco.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

Tabela 3 *- Resumo da atualização da LAR 2026*

Risco/indicador	*Evidência principal*	*Resultado em 2026*	*Decisão*
Tempestividade no Envio para Dívida Ativa	*PGFN: cumprimento do prazo caiu de 3,52% (dados de 2024, TC 010.169/2024-5) para 2,55% (dados atualizados de 2024-2025, peça 92, p. 5); RFB informou médias por sistema e limitação de controle individualizado.*	*Piora ou ausência de progresso demonstrado.*	*Manter o risco e o indicador.*
Contratações de Inadimplentes (Cadin)	*Dados pós-alteração legislativa do art. 6º-A da Lei do Cadin não foram disponibilizados no prazo; integração/API permanece em tratativa.*	*Indicador não atualizado.*	*Manter o risco e atualizar no próximo ciclo.*
Recuperabilidade da Dívida (Estoque)	*Ratings C e D caíram de 62,42% para 59,31% do estoque entre 2022 e 2025; GRD subiu de 26,1% para 28,5%.*	*Melhora parcial, ainda insuficiente.*	*Manter o risco, com GRD como indicador complementar.*

Fonte: elaboração própria

99. O primeiro risco objetiva verificar o cumprimento do prazo de 90 dias para inscrição em dívida ativa, conforme previsão contida no art. 22 do Decreto-Lei 147/1967. Durante a tramitação do TC 010.169/2024-5, restou evidenciada a divergência de entendimentos entre PGFN e RFB sobre o cumprimento do prazo.

100. Naquele processo, de acordo com os dados de 2024 informados pela PGFN, o percentual de cumprimento do prazo de 90 dias era de 3,52%. Para 2026, esse número foi atualizado pelo órgão para 2,55%, conforme Nota SEI 26/2026/COAGED/CDA/PGDAU/PGFN-MF (peça 92, p. 5). A RFB não apresentou dados em 2024, apesar de intimada para tanto.

101. Para 2026, a RFB apresentou dados de tempos médios por sistema. Conforme a Nota Corat/Suara/RFB 279, de 18 de maio de 2026 (peça 96, p. 2), há sistemas com médias abaixo de 90 dias (DCTFWeb e DCTF) e outro acima de 90 dias (PGDAS). Apesar de ter sido instada a apresentar percentuais de débitos em cumprimento ou descumprimento do prazo de 90 dias, a RFB informou, por meio da Nota Corat/Suara/RFB 339, de 19 de junho de 2026 (peça 79, p. 3), que os sistemas Sief-Processos e Sief-Fiscel não possuem todos os dados com exatidão suficiente para verificar o cumprimento do prazo legal.

102. Embora o indicador utilizado em 2024 tenha demonstrado piora de acordo com os dados apresentados pela PGFN, existem demandas da RFB em aberto para atualizar os sistemas com os dados necessários para o controle do prazo de 90 dias. Assim, optou-se pela manutenção do indicador para verificação nas edições seguintes da LAR.

103. O segundo risco tem o condão de verificar a aplicação do Cadin por órgãos públicos. Durante a avaliação de 2024, as regras do Cadin obrigavam os órgãos públicos a consultar o Cadin, mas não havia qualquer empecilho no sentido de vedar a contratação de pessoas físicas ou jurídicas que estivessem ali cadastradas.

104. Naquele momento, o Cadin estava em reformulação e passava à alçada da PGFN, o que dificultou o acesso aos dados do Cadin. A solução à época foi o cruzamento dos dados do CADIN e SCR internamente pela PGFN. Dessa forma, foi possível verificar os dados referentes ao período de 2012-2016 versus 2024, com um aumento significativo das contratações de bancos públicos de pessoas inscritas no Cadin, com o consequente aumento do número de contratos e dos valores envolvidos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

105. Em setembro de 2024, a Lei do Cadin sofreu alterações e por meio do art. 6º-A, determinou que a existência de registro no Cadin constitui fator impeditivo para realização de operações de crédito, concessão de incentivos fiscais e celebração de convênios, acordos ou contratos.

106. Na atualização de 2026, buscou-se junto à PGFN a obtenção de dados referentes a setembro de 2024 em diante, de forma a avaliar o cumprimento da nova regra de impedimento. Ocorre que, conforme foi formalizado via Nota SEI 33/2026/COAGED/CDA/PGDAU/PGFN-MF (peça 84, p. 2), não foi possível disponibilizar os dados requeridos dentro do prazo de avaliação da LAR, tendo sido veiculada a possibilidade de habilitação de acesso via API.

107. Considerando a alteração legislativa do art. 6º-A e a impossibilidade do compartilhamento dos dados no prazo previsto para a avaliação da LAR, optou-se por não atualizar o indicador e mantê-lo na LAR, com vistas de atualizá-lo na próxima edição.

108. O terceiro risco foi proposto originalmente apenas para a presente edição, não tendo sido avaliado nas edições passadas. Trata-se de indicador para verificar, ao longo do tempo, como tem sido a evolução do estoque da DAU, como têm sido a sua composição e a respectiva recuperabilidade.

109. A proposta original, veiculada internamente no TCU, previa a avaliação da composição do estoque como um todo, para verificar a razão dos créditos com baixa perspectiva de recuperação sobre o total. Comparando-se os dados de 2022 até 2025, houve uma melhora significativa. Os créditos de baixa recuperação representavam 62,42% do total em 2022 frente a 59,31% em 2025.

110. Requerida a se manifestar sobre o tema, a PGFN, via Nota SEI 26/2026/COAGED/CDA/PGDAU/PGFN-MF (peça 92, p. 10-11), sugeriu a utilização de outro indicador o Grau de Realização da Dívida (GRD), que demonstraria a arrecadação ponderada da DAU segundo critérios internos do órgão. Esse indicador também apresentou melhora entre 2022 (26,1% de realização) e 2025 (28,5%).

111. Apesar das melhoras apresentadas, seja por meio do GRD ou pela composição da DAU, os dados acima ainda refletem uma necessidade de melhoria do tema, dado que frente ao total da dívida, ainda se apresenta espaço para uma arrecadação mais profícua e um estoque melhor avaliado. Optou-se assim pela manutenção do tema para a próxima atualização.

V. Análise dos comentários dos gestores

112. O relatório preliminar foi encaminhado à RFB, ao Ministério da Fazenda, à PGFN e à Casa Civil da Presidência da República. Apresentaram manifestação a RFB (peças 115-116), o Ministério da Fazenda (peças 121-123) e a PGFN (peças 117-120).

113. As análises dos comentários dos gestores estão compiladas na peça 124. De modo geral, as manifestações não pretenderam alterar os achados fáticos ou as conclusões do trabalho, mas contribuíram para o esclarecimento de aspectos técnicos e jurídicos e, em pontos específicos, para o ajuste de encaminhamentos preliminarmente propostos.

114. A Receita Federal, na Nota RTC 6 - Cashback (peça 116), refutou o Achado III.3. Diante da atualização da evolução física do Projeto [RTC-CODAR] 6, de 50% para 75%, e da confirmação de que a sistemática de 'cashback devolução' estará operacional em 1/1/2027, o achado foi reformulado para circunscrever o risco à modalidade 'cashback desconto', que depende da adequação dos sistemas de emissão de documentos fiscais das concessionárias de serviços públicos. A proposta de encaminhamento foi ajustada para recomendação de mitigação.

115. O Ministério da Fazenda, na Nota Informativa SEI 2125/2026/MF (peça 122), propôs distinguir os riscos de implementação gradual de funcionalidades operacionais daqueles associados aos elementos estruturantes da reforma. Quanto ao cashback, acolhida a distinção entre as modalidades de devolução e de desconto, o relatório deixou de propor ciência de desconformidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

com o art. 195, § 18, da Constituição Federal e com o art. 123 da LC 214/2025, adotando recomendação de mitigação. Quanto ao split payment, reconheceu-se a natureza legal da gradualidade prevista no art. 35, § 2º, da LC 214/2025, mantida a recomendação de cronograma para a implantação gradual do mecanismo, o esclarecimento sobre a segurança jurídica do creditamento foi incorporado, sem infirmar o Achado III.4.

116. A PGFN (peças 117-120) reiterou preocupação já tratada no Achado III.5, relativa à harmonização e à interpretação da legislação do IBS e da CBS, e comentou os indicadores da atualização da LAR, sem apresentar elementos capazes de alterar os achados.

VI. Conclusão

117. Este acompanhamento teve por objetivo avaliar os riscos remanescentes para o pleno funcionamento da reforma tributária sobre o consumo, identificando os itens críticos ainda pendentes para o início da arrecadação da CBS em 1/1/2027, e atualizar o acompanhamento dos indicadores do contencioso tributário federal na LAR. O exame recaiu sobre a RFB e o Ministério da Fazenda, com dados do Serpro e do CGIBS.

118. A fiscalização estruturou-se em torno de três questões de auditoria: (i) qual o status normativo, operacional e tecnológico da implementação da reforma; (ii) como se dá a coordenação entre os atores responsáveis pelo novo modelo e se os mecanismos existentes são suficientes; e (iii) se o processo de fixação da alíquota de referência da CBS para 2027 reúne condições de cumprir o cronograma.

119. Os resultados mostraram que a reforma se consolidou no plano constitucional e legal, mas que persistem riscos críticos capazes de comprometer o início tempestivo e íntegro do novo modelo de tributação sobre o consumo. Os cinco achados não são isolados. Todos convergem para a mesma fragilidade, a janela cada vez mais estreita entre a edição das normas, a construção dos sistemas e o marco constitucional de 1/1/2027.

120. Em resposta à primeira questão, o estágio da implementação é desigual entre as frentes examinadas. No plano normativo, o Poder Executivo ainda não havia encaminhado ao Congresso Nacional o projeto de lei ordinária que fixa as alíquotas e os critérios do Imposto Seletivo (Achado III.1). Na fotografia de 25/5/2026, dos 134 atos/demandas mapeados para a operacionalização da CBS, 123 permaneciam em análise e 11 estavam concluídos, com 90 classificados pela própria Receita como críticos ou prioritários (Achado III.2).

121. No plano tecnológico e operacional, há risco de o sistema de cashback não estar plenamente disponível em 1/1/2027. Conforme informado pela Receita Federal, o funcionamento da modalidade 'cashback desconto', prevista para atenuar os efeitos regressivos da tributação no pagamento de despesas com água, energia, gás, esgotamento sanitário e serviços de telecomunicações, depende de adequação dos sistemas de emissão de notas fiscais das empresas concessionárias. (Achado III.3). O split payment também operará de forma parcial, restrito às operações entre empresas (Achado III.4).

122. Quanto à segunda questão, a coordenação entre a RFB e o CGIBS dispõe de instrumentos formais e já gerou entregas relevantes, mas ainda carece de rito formal suficiente para superar dissensos decisórios na fase de desenvolvimento e implantação (Achado III.5). Essa lacuna já produziu suspensão ou dependência em projetos que exigem definição conjunta e retardou a aprovação das especificações técnicas do split payment (Achado III.4), mantendo a governança apoiada em articulações ad hoc e vulnerável a trocas de gestores e a períodos de transição política.

123. Entre os efeitos apurados, os ligados à indefinição do Imposto Seletivo são os mais sensíveis, porque se irradiam por quatro frentes da implementação da CBS, a parametrização dos sistemas, a regulamentação infralegal, a calibração da alíquota de referência e a arrecadação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

Sujeito às anterioridades anual e nonagesimal, o imposto só será exigível em 1/1/2027 se a lei for publicada ainda em 2026 e até 3/10/2026. Se a publicação ocorrer entre 4/10/2026 e 31/12/2026, abre-se janela temporária entre a redução do IPI e o início da cobrança do IS, se a lei ficar para depois de 2026, o IS será inexigível em 2027, com tendência de compensação por CBS maior e perda da função extrafiscal no período. A demora ainda tensiona o art. 11 da LRF, que inscreve a instituição e a efetiva arrecadação dos tributos entre os deveres da gestão fiscal responsável.

124. As propostas de encaminhamento acompanham a natureza de cada achado. Dirigem-se, conforme o caso, ao Ministério da Fazenda, à Receita Federal e, em caráter cooperativo, ao CGIBS, na forma de recomendações voltadas a viabilizar a publicação tempestiva da lei do Imposto Seletivo, a edição priorizada dos atos conjuntos críticos, a implantação gradual do split payment e a mitigação dos atrasos do cashback. Propõe-se, ainda, o encaminhamento do relatório às comissões competentes do Congresso Nacional, em razão do risco fiscal associado especialmente à indefinição do Imposto Seletivo e ao cronograma de operacionalização da CBS, bem como dos riscos operacionais, de conformidade, coordenação e segurança jurídica identificados nos demais achados.

125. A atualização do tema 'Eficiência da cobrança e do contencioso tributários' na LAR para 2026 examinou três riscos: (i) Tempestividade no Envio para Dívida Ativa; (ii) Contratações de Inadimplentes (Cadin); e (iii) Recuperabilidade da Dívida (Estoque). O indicador de tempestividade piorou segundo os dados da PGFN, de 3,52% (dados de 2024, TC 010.169/2024-5) para 2,55% (dados atualizados de 2024-2025, peça 92, p. 5); o indicador do Cadin não pôde ser atualizado por falta de dados no prazo da avaliação; e a recuperabilidade da dívida apresentou melhora parcial, tanto na participação dos ratings C e D quanto no Grau de Realização da Dívida (GRD).

126. Como não houve grau de melhora suficiente para justificar a exclusão do tema, propõe-se manter os três riscos e respectivos indicadores no próximo ciclo da LAR, com acompanhamento do GRD como indicador complementar da recuperabilidade.

127. Em síntese, a arquitetura normativa da reforma está posta, mas a sua operacionalização para 1º de janeiro de 2027 segue exposta a riscos concretos de ordem normativa, tecnológica e de governança, com destaque para a indefinição do Imposto Seletivo. Os achados e as propostas deste relatório oferecem base para a atuação corretiva dos órgãos responsáveis e para o monitoramento subsequente do Tribunal, ainda em tempo de preservar o início regular da arrecadação da CBS. Além disso, a atualização da LAR registra que o tema 'Eficiência da cobrança e do contencioso tributários' não apresentou grau de melhora suficiente para saída da Lista de Alto Risco, mantendo-se o monitoramento dos três riscos no próximo ciclo.

VII. Proposta de encaminhamento

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

*a) **Recomendar ao Ministério da Fazenda**, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que adote, em articulação com a Casa Civil da Presidência da República, as providências necessárias para viabilizar o encaminhamento ao Congresso Nacional do projeto de lei que estabeleça as alíquotas e os demais elementos necessários à cobrança do Imposto Seletivo em prazo que permita, observada a anterioridade constitucional aplicável, sua exigibilidade a partir de 1/1/2027 **(achado III.1)**;*

*b) **Recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e ao Ministério da Fazenda,** com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:*

i. no âmbito de suas competências e em articulação com o CGIBS, adotem medidas para assegurar a edição tempestiva dos atos conjuntos pendentes do Regulamento da CBS (Decreto 12.955/2026), especialmente daqueles

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

cuja edição constitua dependência crítica para o desenvolvimento de sistemas, realização de testes e preparação dos contribuintes para o início da arrecadação da CBS em 1/1/2027 ***(achado III.2)****;*

ii. *que adotem medidas para mitigar, durante a implantação gradual do split payment, os riscos decorrentes da indisponibilidade parcial do mecanismo para a eficiência da arrecadação da CBS, a apropriação tempestiva de créditos e a segurança jurídica dos contribuintes, em articulação com os atores envolvidos* ***(achado III.4)****;*

c) ***Recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil,*** *com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:*

i. *no âmbito de suas competências, adotem medidas para mitigar os riscos de funcionamento parcial do sistema de cashback em 1/1/2027, tendo em vista que a ausência de descontos no momento do pagamento de despesas com fornecimento domiciliar de energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, gás canalizado e de fornecimento de serviços de telecomunicações prejudica o alcance dos objetivos que justificaram a instituição do mecanismo - redução das desigualdades de renda, asseguração da justiça tributária e atenuação dos efeitos regressivos da tributação sobre o consumo* ***(achado III.3).***

d) ***Encaminhar cópia do relatório, do voto e do acórdão à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização,*** *para conhecimento e eventual consideração, no âmbito de suas competências legislativas e orçamentárias, dos riscos identificados à implementação da reforma tributária sobre o consumo, especialmente quanto:*

i. *ao risco de a aprovação tardia da legislação necessária à instituição do Imposto Seletivo comprometer sua exigibilidade integral desde o início de 2027, com possíveis repercussões sobre a arrecadação federal e necessidade de elevação da alíquota de referência da CBS para preservação da neutralidade arrecadatória* ***(achado III.1)****;*

ii. *ao risco de atrasos na edição dos atos normativos conjuntos necessários à operacionalização da CBS e à integração de sua implementação com o IBS reduzirem o período disponível para desenvolvimento de sistemas, realização de testes, capacitação das administrações tributárias e preparação dos contribuintes* ***(achado III.2)****;*

iii. *às fragilidades de coordenação e de solução de dissensos entre a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e o Comitê Gestor do IBS, com potencial de afetar entregas necessárias à implementação integrada da reforma tributária sobre o consumo* ***(achado III.5)****;*

e) ***Encaminhar cópia do relatório, do voto e do acórdão ao Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS)****, em caráter cooperativo, para conhecimento e subsídio à articulação federativa necessária à edição tempestiva dos atos de competência compartilhada relacionados ao* ***Achado III.2****;*

f) ***Registrar,*** *quanto à atualização do tema 'Eficiência da cobrança e do contencioso tributários' na Lista de Alto Risco (LAR), edição 2026, que a avaliação não apontou grau de melhora suficiente para justificar a exclusão do tema da Lista de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

Alto Risco, razão pela qual se mantêm, para o próximo ciclo de avaliação, os três riscos e respectivos indicadores examinados nestes autos: (i) Tempestividade no Envio para Dívida Ativa; (ii) Contratações de Inadimplentes (Cadin); e (iii) Recuperabilidade da Dívida (Estoque), este último com acompanhamento do Grau de Realização da Dívida (GRD) como indicador complementar;

g) ***Dar conhecimento*** *do acórdão que vier a ser proferido à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em razão da atualização da LAR/DAU/Cadin/GRD, e à Casa Civil da Presidência da República, em razão da articulação governamental associada ao projeto de lei do Imposto Seletivo, sem prejuízo das comunicações específicas ao Ministério da Fazenda, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, ao Congresso Nacional e ao Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e*

h) *Serviços (CGIBS) previstas nos itens anteriores.*"

3. Após ter a oportunidade de oficiar nos autos autorizada por este relator, o Ministério Público assim se manifestou, sugerindo ajustes na proposta da unidade técnica (peça 130):

"*No desempenho da rotina de acompanhamento dos processos atribuídos a este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, solicitou-se ao relator a oportunidade de oficiar nestes autos (peça 129).*

2. Trata-se de relatório de acompanhamento realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) com o objetivo de avaliar os riscos remanescentes à implementação da Reforma Tributária sobre o Consumo, especialmente aqueles capazes de afetar o início da arrecadação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), previsto para 1º/1/2027, bem como de atualizar o acompanhamento do tema 'Eficiência da cobrança e do contencioso tributários' na Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal (LAR).

3. A equipe de fiscalização concluiu que, embora a estrutura normativa da reforma esteja substancialmente definida, persistem riscos relevantes de natureza normativa, tecnológica, operacional e de governança. Foram identificados, entre outros achados, a pendência da legislação necessária à cobrança do Imposto Seletivo, o elevado número de atos conjuntos ainda não concluídos para a operacionalização da CBS, a implantação parcial do ***cashback*** *e do* ***split payment*** *e fragilidades nos mecanismos de solução de dissensos entre a Receita Federal do Brasil (RFB) e o Comitê Gestor do IBS (CGIBS).*

4. No entender deste representante do Ministério Público, a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, em pareceres concordantes (peças 125 a 127), mostra-se adequada, em suas linhas gerais, aos achados da fiscalização. Alguns ajustes, contudo, parecem oportunos para conferir maior objetividade às medidas propostas e facilitar seu posterior acompanhamento pelo TCU.

5. Quanto aos atos conjuntos necessários à operacionalização da CBS, a equipe de fiscalização registrou que, em 25/5/2026, 123 dos 134 atos ou demandas mapeados permaneciam em análise, dos quais 90 foram classificados pela própria Receita Federal como críticos ou prioritários. A recomendação proposta para que sejam adotadas medidas destinadas à edição tempestiva desses atos [item 'i' da alínea 'b' do parágrafo 128 da instrução à peça 125, p. 26] pode ser aperfeiçoada mediante a inserção de previsão de elaboração e manutenção de cronograma consolidado dos atos críticos e prioritários, com indicação dos responsáveis, das principais dependências e das datas estimadas para conclusão. A medida permitiria ao próprio gestor explicitar a sequência de implementação das providências e, ao mesmo tempo, daria ao TCU melhores condições para acompanhar a evolução dos pontos considerados essenciais ao início da arrecadação da CBS.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

*6. No que se refere ao **split payment**, a própria unidade técnica reconheceu que sua implementação será gradual e que a indisponibilidade parcial do mecanismo não impede, por si só, o início da arrecadação da CBS, uma vez que a legislação prevê formas alternativas de recolhimento e creditamento. O risco identificado está associado, sobretudo, à perda temporária dos ganhos de automação e eficiência, bem como a possíveis repercussões sobre o aproveitamento de créditos e a segurança jurídica dos contribuintes.*

7. Nesse contexto, a recomendação relativa ao tema [item 'ii' da alínea 'b' do parágrafo 128 da instrução à peça 125, p. 27] pode ser complementada para contemplar a elaboração e a manutenção de cronograma de implantação gradual do mecanismo, com indicação dos principais marcos, dependências críticas e soluções de contingência. A providência guarda coerência, inclusive, com a análise dos comentários dos gestores, na qual se reconheceu a legitimidade da implementação gradual prevista na Lei Complementar 214/2025, sem afastamento dos riscos apontados no Achado III.4.

*8. Em relação ao **cashback**, os esclarecimentos prestados pela Receita Federal levaram a unidade técnica a restringir o achado ao risco de funcionamento parcial da modalidade de desconto direto nas faturas de serviços públicos, cuja implementação depende também da adequação dos sistemas das concessionárias. Nesse ponto, parece conveniente que a recomendação proposta pela unidade instrutiva [item 'i' da alínea 'c' do parágrafo 128 da instrução à peça 125, p. 27] faça referência expressa ao acompanhamento da adaptação desses sistemas e à previsão de solução de contingência para as hipóteses em que o desconto automático não esteja disponível no início da arrecadação da CBS. A providência ora sugerida se justifica porque o mecanismo alternativo de devolução posterior, embora possa, em alguma medida, preservar o direito ao benefício, não elimina o efeito financeiro temporário suportado pelo público a que se destina o **cashback**, comprometendo o pleno alcance dos objetivos que justificaram a instituição do mecanismo (redução das desigualdades de renda, asseguração da justiça tributária e atenuação dos efeitos regressivos da tributação sobre o consumo).*

9. O ajuste mais relevante, contudo, diz respeito ao Achado III.5. A equipe de fiscalização não identificou ausência de cooperação entre RFB e CGIBS. Ao contrário, registrou a existência de protocolos, acordos, grupos de trabalho e atos conjuntos que já produziram resultados. A fragilidade apontada consiste na falta de procedimento formal suficientemente definido para o escalonamento e a solução de dissensos decisórios quando não houver consenso entre os dois órgãos. Segundo a unidade técnica, essa lacuna já produziu dependências e atrasos em projetos de implementação conjunta.

10. A proposta de encaminhamento, contudo, limita-se, nesse ponto, à comunicação das fragilidades às comissões competentes do Congresso Nacional [item iii da alínea 'd' do parágrafo 128 da instrução à peça 125, p. 27]. Considerando que a insuficiência do rito para solução de dissensos foi identificada como causa de riscos à implementação integrada da reforma, parece pertinente que o encaminhamento alcance diretamente essa questão.

11. Sugere-se, assim, recomendar à RFB e ao Ministério da Fazenda que, em articulação com o CGIBS, aperfeiçoem os instrumentos de governança existentes mediante a definição de procedimento formal para escalonamento, tratamento e solução tempestiva de dissensos relacionados à implementação integrada da CBS e do IBS, com indicação das instâncias responsáveis e do rito aplicável. Não se trata de impor determinada estrutura decisória ou de exigir a criação de nova instância administrativa, mas de conferir tratamento institucional a um risco concreto identificado pela própria unidade técnica.

12. Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo, no essencial, com a proposta formulada pela unidade técnica, sem prejuízo de sugerir os seguintes ajustes:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

a) complementar a recomendação referente aos atos conjuntos necessários à operacionalização da CBS [item 'i' da alínea 'b' do parágrafo 128 da instrução à peça 125, p. 26], de modo a contemplar a elaboração e a manutenção de cronograma dos atos críticos e prioritários, com indicação dos responsáveis, das principais dependências e das datas estimadas para conclusão;

*b) complementar a recomendação referente ao **split payment** [item 'ii' da alínea 'b' do parágrafo 128 da instrução à peça 125, p. 27], para que contemple a elaboração e a manutenção de cronograma de implantação gradual, com indicação dos principais marcos, dependências críticas e soluções de contingência;*

*c) ajustar a recomendação relativa ao **cashback** desconto [item 'i' da alínea 'c' do parágrafo 128 da instrução à peça 125, p. 27], de modo a contemplar o acompanhamento da adequação dos sistemas das concessionárias e a previsão de solução de contingência para os casos em que o desconto automático não esteja disponível no início da arrecadação da CBS; e*

d) incluir recomendação à Receita Federal do Brasil e ao Ministério da Fazenda para que, em articulação com o CGIBS, aperfeiçoem os instrumentos de governança existentes mediante definição de procedimento formal para escalonamento, tratamento e solução tempestiva de dissensos relacionados à implementação integrada da CBS e do IBS."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198005.

VOTO

Este processo trata de acompanhamento instaurado para avaliar os riscos remanescentes para o pleno funcionamento da Reforma Tributária sobre o Consumo (Emenda à Constituição 132/2023 e Leis Complementares 214/2025 e 227/2026), tendo em vista a preparação para o início da arrecadação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) em 1º/1/2027. O objeto principal consiste na verificação do estágio de desenvolvimento dos sistemas de arrecadação, da edição dos atos normativos necessários e da governança institucional entre a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS), analisando os impactos decorrentes dos atrasos identificados na implementação do *split payment*, do *cashback* e da definição do Imposto Seletivo (IS). Além disso, cuida da atualização dos indicadores do contencioso tributário federal na Lista de Alto Risco (LAR) 2026.

2. A Emenda Constitucional 132/2023 inaugurou uma das mais profundas transformações no sistema tributário brasileiro, substituindo um modelo complexo, cumulativo e fragmentado por um sistema de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, alinhado às melhores práticas internacionais. O objetivo central é promover simplificação, transparência e neutralidade na tributação sobre o consumo, reduzindo distorções econômicas e os efeitos da cumulatividade que historicamente oneraram as cadeias produtivas nacionais.

3. O núcleo da tributação sobre o consumo instituída pela reforma estrutura-se em dois tributos principais, destinados a substituir gradualmente tributos historicamente consolidados:

a) Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS): Tributo de competência federal, instituído pela Lei Complementar 214/2025, que substitui a Contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins;

b) Imposto sobre Bens e Serviços (IBS): Tributo de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, instituído pela Lei Complementar 214/2025, que substitui o ICMS (estadual) e o ISS (municipal).

4. Adicionalmente, a reforma introduziu o Imposto Seletivo (IS), tributo de competência da União com finalidade predominantemente extrafiscal, destinado a desestimular a produção, a comercialização ou o consumo de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos do art. 153, VIII, da Constituição Federal. Embora possua finalidade regulatória, sua instituição também produz efeitos arrecadatórios. Importante notar que o IS, em diversas hipóteses, absorve ou complementa a tributação que anteriormente incidia sobre esses produtos via Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que terá sua base de incidência drasticamente reduzida.

5. A transição para esse novo sistema ocorrerá por meio de um cronograma escalonado, desenhado para minimizar choques na arrecadação e permitir a adaptação dos contribuintes. A partir de 1º/1/2027, inicia-se a cobrança da CBS e do IBS. Distintamente do que ocorrerá com a CBS, que substituirá definitivamente a Contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins, o IBS conviverá, de forma transitória, com o ICMS e o ISS até a completa extinção desses tributos, conforme os prazos estabelecidos na EC 132/2023. Esse período de convivência, embora necessário, adiciona uma camada de complexidade operacional sem precedentes, exigindo que os sistemas de arrecadação suportem, simultaneamente, as regras do modelo antigo e as inovações do novo regime. Nesse contexto, a implementação do *split payment* (pagamento dividido) constitui um dos principais pilares operacionais da transição. Trata-se de um mecanismo de arrecadação automatizada em que, no momento da liquidação financeira de uma transação, o sistema segrega automaticamente o valor do tributo, destinando-o diretamente à conta do ente tributante, enquanto o valor líquido da operação é transferido ao fornecedor. Tem por objetivo ampliar a eficiência da arrecadação, conferir maior rastreabilidade aos recolhimentos e favorecer a apropriação tempestiva dos créditos tributários previstos na legislação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198006.

6. A implementação da Reforma Tributária sobre o Consumo envolve desafios normativos, tecnológicos e institucionais relevantes, cuja adequada condução demanda acompanhamento no âmbito das atribuições do TCU. A atuação desta Corte na fiscalização desse processo encontra amparo no exercício do controle externo previsto no art. 71 da Constituição Federal, assim como nas funções específicas previstas no arcabouço jurídico da reforma tributária, que lhe conferem papel relevante no acompanhamento de sua implementação e na definição das alíquotas de referência da CBS e do IBS.

7. Merece destaque, ainda, a relevante atribuição conferida a este Tribunal de subsidiar o Senado Federal na fixação das alíquotas de referência da CBS e do IBS. A reforma (art. 130 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e arts. 349 a 353 da Lei Complementar 214/2025) estabeleceu que o TCU deve realizar o cálculo dessas alíquotas com base na proposta do Poder Executivo, observando o princípio da neutralidade da carga tributária. Essa competência, de natureza técnica, impõe a esta Corte o dever de aplicar a metodologia legalmente estabelecida, realizar o cálculo das alíquotas de referência e avaliar as premissas e os parâmetros utilizados para sua definição, subsidiando o Senado Federal na fixação desses percentuais, em observância ao princípio da neutralidade arrecadatória previsto no regime de transição da reforma.

8. Nesse sentido, assinalo que este Tribunal concluiu o cálculo da alíquota de referência da CBS para 2027, formalizado por meio do Acórdão 2.933/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo. A definição desse parâmetro é um marco fundamental para a transição tributária, conferindo a previsibilidade necessária para que os agentes econômicos e o setor público se preparem para o início da arrecadação no próximo exercício.

9. Delimitadas as competências desta Corte e o contexto em que se insere a presente fiscalização, cabe enfatizar que o acompanhamento em discussão reveste-se de caráter preventivo e orientador, voltado à identificação tempestiva de riscos capazes de comprometer a implementação do novo modelo tributário.

***

10. A fiscalização estruturou-se em torno de questões elaboradas para avaliar as condições necessárias ao início da arrecadação da CBS e a atualização da Lista de Alto Risco (LAR) 2026. Desse modo, foram examinados os seguintes aspectos:

a) a tempestividade e a adequação do arcabouço normativo, com foco na definição do Imposto Seletivo e na edição dos atos conjuntos necessários;

b) a maturidade tecnológica dos sistemas de arrecadação, especialmente o *split payment* e o *cashback*;

c) a governança institucional e a capacidade de coordenação entre a Receita Federal e o Comitê Gestor do IBS; e

d) a evolução dos indicadores de eficiência do contencioso tributário federal.

11. Como resultado dessa análise, a unidade técnica identificou riscos críticos que podem comprometer o cronograma de implementação e os objetivos da reforma, sintetizados nos seguintes achados:

a) atraso na definição legislativa do IS, com potencial impacto na anterioridade constitucional e na alíquota de referência da CBS;

b) morosidade na edição de atos normativos conjuntos entre RFB, CGIBS e Ministério da Fazenda, comprometendo o tempo de testes e adaptação dos contribuintes;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198006.

c) risco de funcionamento parcial do sistema de *cashback*, especialmente na modalidade de desconto direto nas contas de consumo;

d) reprogramação do cronograma de entrega da plataforma de *split payment*, forçando a adoção de regimes de transição e contingência; e

e) insuficiência de ritos formais de governança para a resolução de dissensos técnicos entre a RFB e o CGIBS.

12. Registro que o Ministério Público junto a este Tribunal manifestou-se de acordo com a análise da unidade técnica, sugerindo ajustes pontuais nas recomendações para conferir maior objetividade e facilitar o monitoramento por esta Corte. Endosso as propostas do *Parquet*, as quais incorporo ao meu voto.

13. Assinalo também que, em virtude da proximidade da sessão de julgamento, minha assessoria realizou pesquisa quanto a fatos supervenientes à conclusão do Relatório de Acompanhamento, cujos resultados foram incorporados à análise dos achados a seguir, de modo a conferir maior atualidade ao presente voto. Passo a tratar separadamente de cada um dos achados.

***

14. A equipe de auditoria apontou que, até a data de corte da fiscalização, o Poder Executivo ainda não havia encaminhado ao Congresso Nacional a proposição normativa necessária à implementação do Imposto Seletivo. Contudo, em 4/11/2026, foi editada a Medida Provisória 1.399, que estabeleceu alíquotas e normas complementares aplicáveis a esse tributo para o ano-calendário de 2027, em regime de implementação gradual. Ainda que essa providência tenha mitigado parcela relevante do risco identificado, persiste a necessidade de observância dos prazos constitucionais de anterioridade analisados a seguir.

15. A definição extemporânea das alíquotas e das normas complementares necessárias à cobrança do tributo produziu consequências operacionais e repercussões constitucionais. Em primeiro lugar, reduziu significativamente o tempo disponível para parametrização dos sistemas de arrecadação e das obrigações acessórias, comprometendo os testes necessários à entrada em produção em 1º/1/2027.

16. Mais relevante, entretanto, é a questão relacionada à anterioridade constitucional. Conforme destacado pela unidade técnica, o Imposto Seletivo sujeita-se à observância cumulativa das anterioridades anual e nonagesimal (art. 150, III, "b" e "c", da Constituição Federal), uma vez que a Emenda Constitucional 132/2023 não o incluiu entre as exceções previstas no § 1º do referido dispositivo. Assim, para que sua cobrança pudesse ocorrer desde o início de 2027, o respectivo ato normativo teria que ter sido publicado até 3/10/2026. Como ocorreu posteriormente, a exigibilidade do tributo fica condicionada ao cumprimento das referidas anterioridades. De forma coerente com esse entendimento, a Medida Provisória 1.399/2026 estabeleceu a produção de efeitos de suas disposições somente a partir de 2/2/2027.

17. Em paralelo, a definição tardia das alíquotas e das normas complementares necessárias à cobrança do IS projeta reflexos sobre a implementação da CBS. A arquitetura do *split payment* exige a parametrização prévia das alíquotas de todos os tributos incidentes na operação para que o cálculo e a segregação dos valores ocorram de forma automatizada no momento da liquidação financeira. A definição dessas regras apenas às vésperas da entrada em vigor da reforma reduziu o tempo disponível para a completa preparação dos sistemas da Receita Federal, dos contribuintes e dos demais agentes envolvidos, bem como para a realização dos testes necessários à sua operacionalização. Além disso, a postergação da produção de efeitos do tributo para fevereiro de 2027 compromete temporariamente a função extrafiscal que lhe foi atribuída. Por fim, para preservar a neutralidade arrecadatória da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198006.

reforma, entendida como a manutenção da arrecadação global projetada para o novo sistema tributário conforme a sistemática adotada pela LC 214/2025, esse atraso poderia repercutir sobre os parâmetros considerados na definição da alíquota de referência da CBS. A despeito de o TCU já ter realizado o cálculo da alíquota da nova contribuição, eventuais repercussões decorrentes da edição da referida MP poderão ser apreciadas no âmbito da competência atribuída ao Senado Federal para a fixação da alíquota de referência.

18. Diante desse quadro, verifico que o principal risco apontado pela AudFiscal foi substancialmente mitigado pela edição da aludida Medida Provisória 1.399/2026. Embora remanesçam consequências decorrentes da definição tardia dessas regras, especialmente no que se refere à observância das anterioridades constitucionais e à parametrização dos sistemas necessários à sua operacionalização, considero superada a recomendação originalmente proposta quanto à edição do ato normativo correspondente, em razão da perda superveniente de objeto.

***

19. A equipe de auditoria identificou também um atraso considerável na produção normativa infralegal necessária para a operacionalização da CBS. Na data de corte da fiscalização (25/5/2026), dos 134 atos normativos mapeados como essenciais, 123 ainda se encontravam em fase de análise, o que representa um índice de pendência superior a 91%.

20. Sem prejuízo dos avanços possivelmente ocorridos após a referida data, o estoque normativo então identificado revela a dimensão do desafio regulatório associado à implementação da CBS. Ainda que tenham sido publicados atos conjuntos posteriores (por exemplo, Atos Conjuntos RFB/CGIBS 3, 4 e 5/2026, disponíveis em *https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria-do-consumo/legislacao/atos-conjuntos*), a perspectiva de que ainda subsista volume significativo de normas pendentes de edição a poucos meses da entrada em vigor do sistema justifica a manutenção da preocupação desta Corte e a necessidade de priorização por parte dos órgãos responsáveis.

21. A importância desse achado reside na concentração de demandas normativas no final do cronograma de implementação. A edição tardia desses atos reduz drasticamente o tempo disponível para que o Serpro e os demais entes envolvidos realizem o desenvolvimento e a parametrização dos sistemas de TI, bem como para que os contribuintes possam adaptar seus próprios sistemas de gestão e faturamento.

22. Cabe assinalar que a complexidade do novo regime tributário exige um período de testes e homologação robusto. A entrega de normas em regime de urgência, com prazos exíguos para a entrada em vigor, eleva o risco de erros sistêmicos, insegurança jurídica e aumento do contencioso tributário, justamente o oposto do que se espera com a simplificação proposta pela reforma.

23. Assim, acompanho a proposta da unidade técnica de recomendar à Receita Federal do Brasil, ao Ministério da Fazenda e ao Comitê Gestor do IBS que priorizem a edição dos atos normativos classificados como críticos e prioritários, cabendo aos órgãos a elaboração e manutenção de cronograma consolidado, com a indicação dos responsáveis, das principais dependências e das datas estimadas para conclusão, assegurando aos contribuintes um período mínimo de adaptação antes da entrada em vigor das novas obrigações.

***

24. O *cashback* tributário, instituído pela Reforma Tributária, consiste na devolução de parte do valor pago a título de CBS e IBS a famílias de baixa renda. O instrumento visa mitigar a regressividade do sistema tributário sobre o consumo, característica pela qual os tributos incidentes sobre bens e serviços oneram proporcionalmente mais os estratos de menor rendimento, uma vez que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198006.

estes comprometem parcela mais elevada de seus recursos com o consumo básico. A legislação indica, entre outras formas de devolução personalizada, duas modalidades principais: o *cashback* via CadÚnico, que opera por meio de devolução direta em conta, e o *cashback* de desconto, aplicado diretamente nas faturas de serviços públicos essenciais, como energia elétrica, água, esgoto, gás e telecomunicações.

25. A equipe de auditoria identificou que, embora a modalidade via CadÚnico apresente avanços, o *cashback* de desconto enfrenta desafios operacionais significativos. A implementação dessa modalidade depende da adaptação dos sistemas de faturamento das concessionárias de serviços públicos, que devem ser capazes de identificar o beneficiário e aplicar o desconto automaticamente no momento da emissão da fatura.

26. O risco identificado é que, caso as concessionárias não concluam as adequações sistêmicas a tempo, os beneficiários de baixa renda arcarão com o custo integral do serviço, dependendo de mecanismos posteriores de restituição. Caso se confirme, esse cenário onera financeiramente o público-alvo, além de comprometer os objetivos de justiça tributária e de redução das desigualdades que fundamentaram a criação do instrumento.

27. Em linha com a proposta da AudFiscal e com os ajustes sugeridos pelo Ministério Público, este Tribunal deve recomendar à Receita Federal do Brasil e ao Ministério da Fazenda que, em articulação com os órgãos reguladores e as concessionárias, monitorem a adequação dos sistemas de faturamento e estruturem solução de contingência para as hipóteses em que o desconto automático não esteja disponível no início da arrecadação da CBS, garantindo que o direito ao benefício seja preservado e que o impacto financeiro sobre as famílias de baixa renda seja mitigado.

***

28. Conforme já assinalado, o *split payment* constitui elemento central da arquitetura operacional da reforma. Embora tenham sido publicados atos técnicos conjuntos aprovando documentação (por exemplo, Atos Técnicos Conjuntos 4 e 5/2026 (*https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria-do-consumo/legislacao/atos-tecnicos-conjuntos*) e anunciado o início de testes de integração em outubro de 2026 (*https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2026/setembro/comunicado-5*), a reprogramação da entrega do primeiro módulo para 28/2/2027 implica que, em 1º/1/2027, o sistema operará de forma restrita, sendo facultativo e limitado apenas às operações entre empresas (B2B), enquanto as demais transações dependerão de regimes alternativos.

29. A despeito de estar prevista na Lei Complementar 214/2025, a implementação gradual traz riscos operacionais relevantes. A indisponibilidade plena do mecanismo no início da arrecadação forçará a adoção de regimes de transição e contingência, como o recolhimento por meio de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Darf) pelo adquirente, o que pode comprometer a eficiência da arrecadação, a apropriação tempestiva de créditos e a segurança jurídica dos contribuintes.

30. Alinho-me à proposta da unidade técnica, acrescida das sugestões da Procuradoria de Contas, de recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e ao Ministério da Fazenda que, em articulação com os atores envolvidos, adotem medidas para mitigar os riscos decorrentes da implantação gradual do *split payment*, especialmente aqueles relacionados à eficiência da arrecadação da CBS, à apropriação tempestiva de créditos e à segurança jurídica dos contribuintes. Com esse objetivo, deverão elaborar e manter cronograma detalhado de implantação gradual do mecanismo, com a indicação dos principais marcos, das dependências críticas e das soluções de contingência a serem adotadas durante o período de transição.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198006.

***

31. A equipe de auditoria identificou que a Receita Federal e o Comitê Gestor do IBS já dispõem de mecanismos formais de interação institucional, incluindo atos conjuntos, grupos de trabalho e estruturas permanentes de articulação. No entanto, a fragilidade apontada reside na inexistência de procedimento formal suficientemente estruturado para o escalonamento e a resolução tempestiva de dissensos técnicos relacionados à implementação integrada da CBS e do IBS. Minha assessoria verificou que, recentemente, foi editado o Ato Técnico Conjunto RFB/CGIBS 9, de 20/10/2026 (*https://www.in.gov.br/web/dou/-/ato-tecnico-conjunto-rfb/cgibs-n-9-de-20-de-outubro-de-2026-740391670*), que instituiu Grupos de Trabalho Interinstitucionais (GTI) e instâncias de coordenação. Contudo, o modelo de governança atualmente adotado não oferece mecanismos suficientes para a superação célere dos dissensos quando as instâncias técnicas não convergem, prolongando a solução de controvérsias e afetando a tempestividade de entregas consideradas críticas para a implementação da reforma. Essa lacuna tem gerado atrasos concretos em entregas importantes, a exemplo da suspensão do compartilhamento de procurações, da indefinição sobre a integração do Portal RTC, plataforma concebida para integrar funcionalidades relevantes à operacionalização conjunta da CBS e do IBS, e do atraso no desenvolvimento da plataforma de *split payment*, cuja especificação técnica dependeu de articulações prolongadas entre os órgãos.

32. A fragilidade desse modelo é agravada pela ausência de prazos e instâncias de decisão vinculante para os dissensos. Atualmente, a superação de impasses depende de articulações episódicas entre dirigentes, o que torna a governança da reforma vulnerável à rotatividade de gestores e à falta de previsibilidade. A complexidade da implementação integrada da CBS e do IBS, que exige decisões síncronas entre a União e os entes subnacionais, não comporta a informalidade como regra de superação de conflitos. A ausência de rito institucionalizado para a resolução de dissensos aumenta o risco de que divergências técnicas produzam atrasos em projetos compartilhados e impactem cronogramas relevantes para a implementação da reforma tributária, com potenciais reflexos sobre a eficiência operacional, a uniformidade das interfaces sistêmicas e a segurança jurídica da transição.

33. Considerando insuficiente apenas a comunicação ao Congresso Nacional sobre o tema, conforme apontado pelo Ministério Público, concordo ser mais efetivo recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e ao Ministério da Fazenda que, em articulação com o Comitê Gestor do IBS, aperfeiçoem os instrumentos de governança existentes. Embora o Ato Técnico Conjunto 9/2026 represente um avanço na organização dos trabalhos, não elimina a necessidade de disciplinar formalmente a resolução dos impasses decorrentes da operacionalização coordenada dos novos tributos, com a clara indicação das instâncias responsáveis, dos prazos para deliberação e do rito aplicável. Essa providência conferirá o tratamento institucional necessário a um risco concreto que, se não mitigado, pode comprometer a tempestividade da reforma e a própria integridade do sistema tributário nacional.

***

34. No que tange à atualização dos indicadores de eficiência da cobrança e do contencioso tributário federal, integrantes da Lista de Alto Risco (LAR) deste Tribunal, a fiscalização demonstrou que, embora existam iniciativas em curso, os resultados ainda não são suficientes para a mitigação dos riscos estruturais identificados.

35. Observou-se que o percentual de débitos inscritos na Dívida Ativa da União (DAU) dentro do prazo legal de 90 dias apresentou queda, passando de 3,52% para 2,55%. Ademais, a complexidade operacional para a extração de dados sobre contratações de inadimplentes (CADIN) evidenciou fragilidades sistêmicas que dificultam o monitoramento da conformidade. Por outro lado, houve uma melhora marginal no Grau de Realização da Dívida (GRD), que subiu de 26,1% para 28,5%, indicando discreta melhora no potencial de recuperação do estoque inscrito.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198006.

36. Diante desse cenário, de fato, os riscos associados à eficiência da cobrança e do contencioso tributário permanecem elevados, justificando a manutenção do tema na Lista de Alto Risco. A transição para o novo regime tributário reforça a importância desse acompanhamento, uma vez que a eficácia da Reforma Tributária depende diretamente da capacidade do Estado em gerir seu contencioso e garantir a efetividade da cobrança dos créditos tributários.

***

37. Os achados examinados ao longo do acompanhamento evidenciam a dimensão dos desafios associados à implementação da reforma. A transição para o novo modelo de tributação sobre o consumo transcende alterações meramente operacionais ou procedimentais, impactando diretamente a estabilidade econômica e a justiça social. O sucesso dessa empreitada depende, fundamentalmente, da adequada implementação dos sistemas necessários à arrecadação e da segurança jurídica que este Tribunal, no exercício de sua missão constitucional, busca assegurar.

38. A atuação desta Corte, ao longo deste acompanhamento, tem sido pautada pela identificação tempestiva de riscos relevantes à implementação da Reforma Tributária. Ao evidenciar lacunas de governança e desafios ainda presentes, o Tribunal busca contribuir para o aperfeiçoamento das ações em curso e para a mitigação dos riscos identificados.

39. Registro, por oportuno, meu reconhecimento à equipe da AudFiscal pela excelência do trabalho apresentado. A precisão com que foram tratados temas de alta complexidade, como o *split payment* e a governança interinstitucional, foi determinante para a construção da proposta de deliberação que ora submeto a este Colegiado. A qualidade técnica do trabalho desenvolvido evidencia o compromisso deste Tribunal com o aperfeiçoamento da Administração Pública.

40. Ante o exposto, alinhando-me às análises da unidade técnica e aos relevantes ajustes sugeridos pelo Ministério Público junto a este Tribunal, entendo que o TCU deve expedir as recomendações necessárias para mitigar os riscos identificados, exceto a referente à edição ato normativo para a implementação do Imposto Seletivo, que já foi publicado em 4/11/2026 — Medida Provisória 1.399, de 4/11/2026. Ressalto, por fim, que a magnitude da transformação em curso exige que esta Corte mantenha o acompanhamento contínuo, especialmente quanto à eficácia das medidas mitigadoras que ora orientamos os gestores a adotar.

Assim, voto para que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de novembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198006.

ACÓRDÃO Nº 3079/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.413/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Acompanhamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e Ministério da Fazenda
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade Técnica: AudFiscal
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento instaurado para avaliar os riscos remanescentes para o pleno funcionamento da Reforma Tributária sobre o Consumo (Emenda à Constituição 132/2023 e Leis Complementares 214/2025 e 227/2026), tendo em vista a preparação para o início da arrecadação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) em 1º/1/2027, bem como para atualizar os indicadores do contencioso tributário federal na Lista de Alto Risco (LAR) 2026,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, II, e 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), ao Ministério da Fazenda e ao Comitê Gestor do IBS (CGIBS) que:

9.1.1. priorizem a edição dos atos normativos classificados como críticos e prioritários para a operacionalização da CBS, elaborando e mantendo cronograma consolidado com a indicação dos responsáveis, das principais dependências e das datas estimadas para conclusão, assegurando aos contribuintes período mínimo de adaptação;

9.1.2. em articulação com o Serpro e demais entidades envolvidas, elaborem e mantenham cronograma detalhado de implantação gradual do *split payment*, com a indicação dos principais marcos, das dependências críticas e das soluções de contingência a serem adotadas durante o período de transição;

9.1.3. em articulação com os órgãos reguladores e as concessionárias de serviços públicos, monitorem a adequação dos sistemas de faturamento e estruturem solução de contingência para as hipóteses em que o desconto automático do *cashback* não esteja disponível no início da arrecadação da CBS;

9.1.4. aperfeiçoem os instrumentos de governança existentes mediante a definição de procedimento formal para escalonamento, tratamento e solução tempestiva de dissensos relacionados à implementação integrada da CBS e do IBS, com a clara indicação das instâncias responsáveis, dos prazos para deliberação e do rito aplicável;

9.2. encaminhar, para conhecimento, cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentam, à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e à Casa Civil da Presidência da República;

9.3. declarar, quanto à atualização do tema “Eficiência da cobrança e do contencioso tributários” na Lista de Alto Risco (LAR), edição 2026, que a avaliação não apontou grau de melhora suficiente para justificar a exclusão do tema da lista, mantendo-se, para o próximo ciclo, o acompanhamento dos riscos: (i) Tempestividade no Envio para Dívida Ativa; (ii) Contratações de Inadimplentes (Cadin); e (iii) Recuperabilidade da Dívida (Estoque);

9.4. retornar os autos à AudFiscal para prosseguimento do acompanhamento da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198007.

implementação da Reforma Tributária sobre o Consumo, incluindo o monitoramento das recomendações expedidas neste acórdão.

10. Ata n° 45/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 11/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3079-45/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator), Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81198007.