

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 218, DE 2020

Apensado: PLP nº 241/2020

Institui a Contribuição Social sobre Serviços Digitais incidente sobre a receita bruta de serviços digitais prestados pelas grandes empresas de tecnologia (CSSD), destinada ao financiamento de programas de renda básica.

Autor: Deputado DANILO FORTE

Relator: Deputado MERLONG SOLANO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 218, de 2020, de autoria do Deputado Danilo Forte, propõe a instituição da Contribuição Social sobre Serviços Digitais (CSSD) incidente sobre a receita bruta de serviços digitais prestados pelas grandes empresas de tecnologia a usuários localizados no Brasil. A alíquota do novo tributo é fixada em 3% (três por cento) e o produto de sua arrecadação destinado a programas federais de renda básica.

Segundo a proposta, será contribuinte da CSSD a pessoa jurídica, domiciliada no Brasil ou no exterior, que pertença a grupo econômico que tenha auferido, no ano-calendário anterior, receita bruta global superior a R\$ 4,5 bilhões.

Em apenso à referida proposição, tramita o Projeto de Lei Complementar nº 241, de 2020, também de autoria do Deputado Danilo Forte. Apesar da proximidade temática com o PLP nº 218, de 2020, inova ao incluir no conceito de serviços digitais as apostas comercializadas digitalmente, em relação às quais a alíquota da nova contribuição será de 10%.



Segundo a justificativa do autor em ambos os projetos, há nítido descompasso entre o ônus tributário que recai sobre as gigantes de tecnologia e os lucros auferidos por estas. Além disso, faz-se necessário a busca de recursos para implementar e ampliar programas de renda básica para a nossa população.

Os projetos tramitam em regime de prioridade (Art. 151, II, RICD) e estão sujeitos à apreciação do Plenário, tendo sido distribuídos às Comissões de Comunicação, Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD).

Os projetos vêm a esta Comissão de Finanças e Tributação, portanto, para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, bem como ao mérito.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.I COMPATIBILIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Nos termos da alínea h do inciso X do art. 32 do RICD, compete a esta Comissão o exame dos “aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.”

A proposição em exame, bem como a proposição que lhe foi pensada, instituem uma contribuição social incidente sobre serviços digitais, cuja arrecadação deve ser integralmente destinada a programas de renda básica instituídos no âmbito federal. Trata-se, portanto, de proposições que criam tributos, o que implica impacto direto no orçamento da União, por meio do aumento de receita, e simultaneamente vinculam essa receita a uma despesa específica. Em razão disso, subordinam-se às disposições contidas



nos arts. 137 e 138 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2026.

Nos termos do art. 137 da LDO 2026, proposições legislativas que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos devem conter cláusula que limite a vigência da referida vinculação a, no máximo, cinco anos. Essa exigência, contudo, não é observada nas propostas em exame, uma vez que o § 2º do art. 1º de ambas as proposições vincula a nova contribuição aos programas de renda básica sem estabelecer qualquer limitação temporal. Torna-se, portanto, necessária a inclusão de cláusula que fixe o prazo de vigência da vinculação, a fim de adequar os projetos ao disposto no art. 137 da LDO 2026. Com esse objetivo, apresento emenda de adequação destinada a sanar a inconsistência identificada.

O art. 138 da mesma lei, por sua vez, estabelece que a criação de tributos de natureza vinculada deve ser acompanhada de demonstração, devidamente fundamentada, de sua necessidade para o oferecimento de serviços públicos ao contribuinte ou para o exercício do poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo.

No caso em tela, a justificativa da vinculação baseia-se na necessidade de assegurar fonte estável de financiamento para a política pública de renda básica, já instituída pela Lei nº 10.835, de 2004, que estabelece a renda básica de cidadania como um direito universal dos residentes no País. Ainda que essa política venha sendo implementada de forma progressiva — conforme previsto na redação conferida pela Lei nº 14.601, de 2023 —, a criação de uma receita com destinação específica contribui para garantir a sustentabilidade fiscal e a efetividade do programa.

Desse modo, entendemos que a vinculação proposta não implica a criação de nova despesa, mas visa ao atendimento de obrigação legal já existente, reforçando a viabilidade orçamentária da política pública e respeitando o disposto no art. 138 da LDO 2026.

Ante o exposto, manifestamo-nos pela **compatibilidade e adequação orçamentária e financeira** do Projeto de Lei Complementar nº 218, de 2020, e do seu apensado, Projeto de Lei Complementar nº 241,



de 2020, condicionando a aprovação de ambos à incorporação da emenda saneadora que integra o substitutivo que ora apresentamos.

II.II MÉRITO

A preocupação trazida pelo proponente se mostra meritória: o rápido crescimento da economia digital, a qual permite a realocação de grupos empresariais e o deslocamento de receitas, representa um desafio para os métodos tradicionais de tributação baseados na presença física dos contribuintes. Grandes conglomerados operam de forma remota e altamente lucrativa, comumente constituindo sua sede em países que garantem uma baixa tributação de seus lucros.

Não por outro motivo, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE deu início a um conjunto de ações voltadas ao combate da erosão de bases tributárias e deslocamento de lucros (*BEPS actions*)¹. A recorrência dessas práticas por empresas multinacionais preocupa não apenas pelo prejuízo arrecadatário, mas também pelo abalo concorrencial e pela dificuldade que impõe ao ingresso de novos entrantes no mercado digital. A extrema concentração da prestação de serviços digitais em poucas empresas globais evidencia esse fato.

Relembramos, em tempo, que desde 2015 o parlamento europeu já tem discutido propostas legislativas que adequem as definições de estabelecimentos empresariais permanentes de forma a abranger locais em que uma corporação opere digitalmente de forma relevante. Nesse sentido, no ano de 2018, foi apresentado no âmbito daquele colegiado a instituição da taxa sobre serviços digitais (*digital services tax – DST*), com a mesma alíquota constante dos projetos ora analisados (3%).²

¹ Sobre o assunto, confira-se: <https://www.oecd.org/en/topics/base-erosion-and-profit-shifting-beeps.html> .

² Proposal for a directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services – 2018, disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-economic-and-monetary-affairs-econ/file-digital-services-tax-on-revenues-from-certain-digital-tax-services> .



Ocorre que, paralelamente, as discussões decorrentes das ações *BEPS* na OCDE avançaram no sentido de uma solução de dois pilares para a adequação da tributação à digitalização da economia. Nos termos do “Pilar Um”, tentou-se construir uma nova forma de jurisdição fiscal para a tributação dos lucros corporativos, com foco na localização dos consumidores e usuários.³

A expectativa do surgimento de um consenso global em relação ao tema freou a implementação conjunta de uma tributação unificada sobre serviços digitais. No entanto, essa pretensão acabou frustrada pelo recente desembarque dos Estados Unidos do acordo traçado no âmbito da OCDE, o que revitalizou iniciativas unilaterais de cada país.

Atualmente, diversas nações já implementaram essa espécie de cobrança.

Como exemplo, o Reino Unido, desde 2020, realiza a cobrança sobre a receita de mecanismos de busca, redes sociais e *marketplaces* obtida a partir de usuários nele situados, à alíquota de 2%. Os critérios para a caracterização como contribuinte são: receita global anual superior a 500 milhões de euros e receita local anual superior a 25 milhões de euros (as receitas de um grupo econômico são consideradas conjuntamente).⁴

As balizas trazidas no exemplo acima são próximas às praticadas ou propostas por outros países. Como referência, a proposta de taxa única conjunta na União Europeia previa alíquota de 3% e a qualificação como contribuintes as companhias que faturassem 750 milhões de euros em receita global e 50 milhões de euros a partir de usuários europeus.

Feitas essas considerações, entendemos ser o momento adequado para que o Brasil também avance nessa temática.

Ao prosseguirmos à análise das proposições, de início entendemos que a natureza jurídica da contribuição sugerida pelo autor é a de contribuição social para a seguridade social, com base na competência residual

³ Sobre o assunto, confira-se: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/cross-border-and-international-tax/pillar-one-amount-a-fact-sheet.pdf> .

⁴ Disponível em: <https://www.gov.uk/government/collections/digital-services-tax-detailed-information> .



da União, nos termos previstos nos artigos 154, inciso I, e 195, parágrafo 4º, da Constituição Federal. Extrai-se essa conclusão em virtude de a destinação da arrecadação do novo tributo ser “programas de renda básico instituídos na esfera federal”.

Sobre a questão, como asseverado pelo Supremo Tribunal Federal, na ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 816.830/SC:⁵

“Para fins de enquadramento conceitual, cabe notar que o traço característico das contribuições, via de regra, está em sua finalidade, ou na destinação do produto de sua arrecadação. ‘É dizer, o elemento essencial para a identificação dessas espécies tributárias é a destinação do produto de sua arrecadação’ (ADI nº 2.295-8/DF).”

A partir dessa premissa, mostra-se adequado que o novo tributo seja ventilado por meio de legislação complementar. Ademais, é necessário que seja garantida a não cumulatividade em sua incidência, motivo pelo qual propomos a possibilidade de creditamento e compensação da CSSD em operações que envolvam dois contribuintes.

No que se refere às operações que estariam sujeitas à nova contribuição, os projetos trazem a definição de “serviços digitais” (art. 1º, § 1º) e os serviços digitais sobre os quais recairia a exação (art. 2º).

Em nossa visão, apesar da intenção do PLP nº 241/2020 de abranger as mais diversas espécies de serviços digitais ao estabelecer um rol exemplificativo, a regra-matriz de incidência apresentada suscita certa indefinição sobre o exato campo de aplicação do tributo. Entendemos ser conveniente que a lei defina, com precisão, as operações sobre as quais haverá a cobrança, como o faz o PLP nº 218/2020.

Além das operações indicadas por essa proposição, sugerimos a inclusão de outros serviços digitais que utilizam os dados dos usuários como elemento relevante para a distribuição de conteúdo e obtenção de valor, como redes sociais, serviços de streaming, plataformas digitais de compartilhamento

⁵ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4584485> .



de mídias e de acesso a conteúdo audiovisual, serviços de busca na internet e de geração de dados por meio de inteligência artificial. Destacamos que esses outros serviços também são objeto de tributação na experiência internacional, a exemplo de países como Dinamarca, Polônia e Portugal.

Especificamente no que tange ao serviço de apostas digitais, mencionado no PLP nº 241/2020, salientamos a existência de recente legislação que já prevê tributação especial de suas receitas. Nesse sentido, a Lei nº 14.790, de 2023, e a Lei Complementar nº 214, de 2025, que institui o Imposto Seletivo. Por esse motivo, foi retirado do texto.

Em seguida, como forma de garantir maior segurança jurídica, incluímos rol exemplificativo de atividades que não devem se submeter à CSSD.

Em relação à qualificação do contribuinte da CSSD, propomos a adoção de ambos os critérios trazidos pelos PLPs em análise: receita bruta global e receita bruta obtida no Brasil. Trata-se da prática mais consolidada internacionalmente, inclusive com alinhamento às diretrizes constantes das discussões iniciais no âmbito da OCDE.

Para que se reduzam os custos de conformidade fiscal, sugerimos que a apuração e o recolhimento da CSSD ocorram trimestralmente, no mesmo prazo exigido para a apuração do imposto de renda da pessoa jurídica.⁶

Como forma de adequar a CSSD aos princípios tributários da simplicidade e transparência⁷, entendemos que devem ser excluídos da base de cálculo da CSSD os seguintes tributos indiretos: Contribuição Social sobre Bens e Serviços – CBS; Imposto sobre Bens e Serviços – IBS; Contribuição para o PIS/Pasep; Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – Cofins; e Imposto sobre Serviços – ISS.

Apresentadas as considerações que entendemos relevantes, manifestamo-nos pela **compatibilidade e adequação orçamentária e financeira** do Projeto de Lei Complementar nº 218, de 2020, e do seu

⁶ Art. 55, Instrução Normativa RFB nº 1700, de 2017.

⁷ Art. 145, § 3º, CF/88.



apensado, Projeto de Lei Complementar nº 241, de 2020, e, **no mérito**, pela aprovação de ambos, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado MERLONG SOLANO
Relator

2025-5357



Comissão de Finanças e Tributação

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 218, DE 2020

Apensado: PLP nº 241/2020

Institui a Contribuição Social sobre Serviços Digitais – CSSD, destinada ao financiamento de programas de renda básica.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituída a Contribuição Social sobre Serviços Digitais – CSSD, incidente sobre a receita bruta decorrente de serviços digitais.

§ 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, está sujeita à CSSD a receita bruta decorrente de:

I – serviço de veiculação de publicidade em meio digital que utilize dados coletados de usuários;

II – serviço de intermediação digital entre usuários com o objetivo de interação social ou de fornecimento de mercadorias ou de serviços diretamente entre esses usuários;

III – venda ou transferência de dados gerados por usuários localizados no Brasil, ou deles coletados durante o uso de uma plataforma digital;

IV – serviço de streaming, plataformas digitais de compartilhamento de mídias e de acesso a conteúdo audiovisual; e

V – serviço de busca na internet e de geração de dados digitais por meio de inteligência artificial generativa.

§ 2º Não são estão sujeitas à CSSD as receitas decorrentes de:



I – comercialização de bens e serviços em plataforma digital do próprio fornecedor;

II – serviços de pagamento; e

III – plataformas digitais que disponibilizem acesso a instrumentos financeiros e operações com ativos mobiliários.

§ 3º A receita bruta sujeita à incidência da CSSD, a que se refere o § 1º, corresponde:

I – em relação aos serviços de que trata o inciso I do § 1º, à receita bruta global dos serviços de publicidade do fornecedor proporcionalizada pela quantidade de vezes em que foram veiculadas publicidades em dispositivos que se encontrem no Brasil em comparação com a totalidade em dispositivos independentemente do local em que se encontrem;

II – em relação aos serviços de que trata o inciso II do § 1º, às receitas decorrentes do pagamento sob demanda ou da assinatura do serviço, ou da intermediação, desde que pelo menos um dos usuários esteja localizado no Brasil;

III – em relação aos serviços de que trata o inciso III do § 1º, à receita bruta global obtida com a venda ou transferência de dados pelo fornecedor proporcionalizada pela quantidade de usuários que se encontrem no Brasil em comparação com a totalidade de usuários independentemente do local em que se encontrem; e

IV – em relação aos serviços de que tratam os incisos IV e V do § 1º, às receitas decorrentes do pagamento sob demanda ou da assinatura do serviço realizados por usuários localizados no Brasil.

§ 4º O disposto no inciso I do § 3º aplica-se inclusive aos serviços de publicidade veiculados nas plataformas dos serviços digitais mencionados nos incisos II, IV e V daquele parágrafo, ainda que pelo mesmo fornecedor.

§ 5º Não integram a receita bruta para fins de incidência da CSSD:

I – Contribuição Social sobre Bens e Serviços – CBS;



- II – Imposto sobre Bens e Serviços – IBS;
- III – Contribuição para o PIS/Pasep;
- IV – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – Cofins; e
- V – Imposto sobre Serviços – ISS.

Art. 2º Considera-se localizado no Brasil o usuário, pessoa física ou jurídica, que contratar ou acessar o serviço digital em dispositivo localizado fisicamente no Brasil.

Parágrafo único. Compete à regulamentação estabelecer os instrumentos admitidos para a caracterização da localização de que trata o caput, inclusive mediante a utilização de:

- I – endereço de protocolo de internet (IP) ou de método de geolocalização do dispositivo utilizado para contratação ou acesso ao serviço digital;
- II – endereço de veiculação do serviço digital ou de entrega; e
- III – endereço do usuário constante do cadastro do arranjo de pagamento utilizado na operação.

Art. 3º É contribuinte da CSSD a pessoa jurídica, domiciliada no Brasil ou no exterior, que tenha auferido com os serviços referidos no § 1º do art. 1º, no ano-calendário anterior:

- I – receita bruta global superior a R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais); e
- II – receita bruta superior a R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) no Brasil, conforme os critérios previstos no § 3º do art. 1º.

Parágrafo único. Para a apuração do limite previsto no caput:

- I – a receita bruta expressa em moeda estrangeira será convertida para dólar dos Estados Unidos da América e, em seguida, para reais, por meio da utilização da taxa de câmbio média para compra do dólar dos Estados Unidos da América divulgada pelo Banco Central do Brasil para o respectivo ano-calendário; e



II – será considerada em conjunto a receita bruta das empresas que integrem grupo econômico.

Art. 4º A alíquota da CSSD é de 3% (três por cento).

Art. 5º A CSSD deve ser apurada ao final de cada trimestre e paga até o último dia útil do mês subsequente ao do encerramento do período de apuração.

Art. 6º Ao contribuinte da CSSD é autorizado o creditamento da contribuição incidente sobre os serviços a que se refere o § 1º do art. 1º dos quais seja tomador.

Parágrafo único. O crédito de que trata o caput:

I – é calculado trimestralmente mediante a aplicação da alíquota da CSSD sobre o valor das operações, excluídos os tributos a que se refere o § 5º do art. 1º;

II – possui validade de 6 (seis) meses a partir de sua apuração;
e

III – deve ser utilizado exclusivamente para a compensação com a CSSD devida pelo contribuinte.

Art. 7º O produto da arrecadação da CSSD será integralmente destinado aos programas de renda básica instituídos pela União pelo período de cinco anos contado da data de entrada em vigor desta Lei Complementar.

Art. 8º Esta Lei Complementar entra em vigor a partir do dia 1º do quarto mês subsequente ao de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado MERLONG SOLANO
Relator

2025-5357

