

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 89, DE 2024

Altera a Lei Complementar nº 87/1996 para vedar a bitributação de impostos em compras internacionais e dá outras providências.

Autor: Deputado MESSIAS DONATO

Relator: Deputado RICARDO ABRÃO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 89, de 2024, de autoria do ilustre Deputado Messias Donato, tem por objetivo alterar a Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996), para vedar a bitributação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS nas compras internacionais. Especificamente, o PLP altera a redação do inciso V do art. 13 da Lei Kandir, revogando as alíneas “a” a “e” do referido inciso, bem como modifica a redação do § 1º do mesmo artigo.

Na justificção, o parlamentar fundamenta a proposição na necessidade de se extirpar do ordenamento jurídico a regra que permite a dupla incidência do ICMS sobre o mesmo fato gerador, acabando com a possibilidade de que o imposto integre a própria base de cálculo na importação de bens do exterior.

O Projeto não possui apensos, tendo sido distribuído às Comissões de Finanças e Tributação – CFT (mérito e art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (art. 54 RICD).



Após a análise pelas Comissões, a proposição será objeto de apreciação pelo Plenário e seu regime de tramitação é o de prioridade, conforme o art. 24, inciso I e art. 151, inciso II, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1 Da adequação orçamentário-financeira

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação ocorrerá por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Além disso, a Norma Interna prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e à despesa pública. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, § 1º, da Norma Interna define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor”, e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Da análise do projeto, observa-se que a matéria nele tratada não tem repercussão direta no Orçamento da União, tendo em vista que são propostas alterações na Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir), mediante alteração da base de cálculo de imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias, com o objetivo de afastar a dupla incidência de imposto no mesmo fato gerador, bem como vedar



que os valores oriundos do próprio imposto integrem a base de cálculo para tributação na mesma importação de bens do exterior.

Dessa forma, nota-se que eventual ônus financeiro do projeto recairá sobre os Estados e os Municípios, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Nesses casos, aplica-se o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Além disso, o art. 1º, § 2º, da Norma Interna da CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. Contudo, quando a matéria não tiver implicações orçamentárias e financeiras, o art. 9º da Norma Interna estabelece que se deve concluir, no voto final, que à Comissão não cabe pronunciar-se sobre a adequação da proposição.

Em face do exposto, somos pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública da União, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do PLP nº 89, de 2024.

II.2 Do mérito

Quanto ao mérito, o PLP nº 89, de 2024, na forma do substitutivo proposto por esta Comissão, é oportuno e conveniente, merecendo aprovação.

Conforme se observa do teor da Proposição aqui examinada, o PLP tem por objetivos: 1) alterar a redação do inciso V do art. 13 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, revogando-se as alíneas “a” a “e” do referido inciso, a fim de estabelecer que, para o ICMS devido no desembaraço aduaneiro de mercadorias ou bens importados do exterior, a base de cálculo será o valor da mercadoria ou do bem constante dos



documentos de importação, afastando-se a dupla incidência do imposto e 2) alterar a redação do § 1º do mesmo artigo, para dispor que o ICMS não integra sua própria base de cálculo, tampouco integram tal base os valores correspondentes a seguros, frete, juros e demais importâncias pagas, recebidas ou debitadas, bem como os descontos concedidos sob condição.

A finalidade da Proposição, portanto, é de impedir que o valor do ICMS seja inserido na sua própria base de cálculo, tanto nas importações como nas operações internas, revogando-se as regras que permitiam a inclusão na base desse tributo das quantias relativas ao Imposto de Importação – II, ao Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, ao Imposto sobre Operações de Câmbio – IOF Câmbio e a outros impostos, taxas, contribuições e despesas aduaneiras. A Proposição, também, exclui da base de cálculo do ICMS nas operações internas o valor relativo aos seguros, frete, juros e demais importâncias pagas, recebidas ou debitadas, bem como descontos condicionais concedidos.

Essas medidas são valorosas e, na medida em que impedem o cálculo do ICMS “*por dentro*” – ou seja, impedem que ele, outros tributos e demais despesas integrem sua própria base de cálculo –, cumprem o desiderato constitucional de materializar os princípios da simplicidade e da transparência tributárias, previstos no § 3º do art. 145 da Constituição Federal.

O cálculo do tributo “*por dentro*” é um ponto pernicioso na legislação fiscal brasileira e permite que, na prática, o Estado possa cobrar do contribuinte um tributo calculado sobre o tributo, impedindo o exame da alíquota efetiva da exação, em descumprimento do citado princípio da transparência.

Além disso, o cálculo “*por dentro*”, como consta atualmente na legislação, milita contra o princípio da não-cumulatividade, aplicável ao ICMS (art. 155, § 2º, I, CF), pois resulta em resíduos tributários na cadeia produtiva que não são compensáveis com os valores devidos a título de ICMS nas operações seguintes.

Destaque-se, nesse contexto, que as recentes reformas na tributação sobre o consumo (*vide* Emenda Constitucional nº 132, de 2023),



trouxeram, como uma das principais mudanças, o cálculo “*por fora*” do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, tributo que substituirá o ICMS definitivamente a partir de 2033 (art. 156-A, § 1º, IX, CF), a evidenciar a preocupação do Parlamento brasileiro em modernizar a legislação tributária e evitar que seja permitida a cobrança de imposto sobre imposto.

As mudanças propostas, assim, vão ao encontro das bases de tributação sobre o consumo a incidir sobre o valor adicionado das operações, nos termos das diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE¹, concretizando eficiência e neutralidade no âmbito do Sistema Tributário Nacional.

Pelas razões expostas, somos pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 89, de 2024, na forma do substitutivo proposto.

III.3. Conclusão do voto

Em conclusão, somos:

i) pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública da União, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do PLP nº 89, de 2024; e

ii) no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 89, de 2024, na forma do substitutivo proposto.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado RICARDO ABRÃO
Relator

2025-16141

¹ Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/consumption-taxes.html>. Acesso em 15 set. de 2025.



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 89, DE 2024

Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para excluir o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS de sua própria base de cálculo e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 13 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13.....

V – na hipótese do inciso IX do art. 12, o valor da mercadoria ou do bem constante dos documentos de importação, observado o disposto no art. 14, sendo vedada a inclusão do montante do próprio imposto;

.....
§ 1º Em qualquer hipótese, o montante do imposto não integrará a sua própria base de cálculo.

.....” (NR)

Art. 2º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996:

I – as alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “e” do inciso V do art. 13;

II – os incisos I e II, incluídas as alíneas deste último, do § 1º do art. 13.

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



Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado RICARDO ABRÃO
Relator

2025-16141

