



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Federal KIM KATAGUIRI

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 23, DE 2011

Apensado: PLP nº 163/2012

Altera dispositivo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, e dá outras providências.

Autor: Deputado GUILHERME CAMPOS

Relator: Deputado KIM KATAGUIRI

I - RELATÓRIO

O projeto em análise, de autoria do Deputado GUILHERME CAMPOS, altera dispositivo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e dá outras providências.

Segundo a justificativa do autor, a legislação do tributo contém regra abusiva que representa um verdadeiro desrespeito ao povo brasileiro, a

Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados
Anexo IV, 7º andar, gabinete 744
dep.kimkatgui@camara.leg.br
CEP 70160-900 - Brasília-DF



saber: a obrigatoriedade de inclusão, na base de cálculo do tributo, do ICMS devido em cada operação, o que obriga o contribuinte a suportar alíquotas efetivas exorbitantes.

Ao projeto principal foi apensado o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 163/2012, de autoria do Deputado Eduardo da Fonte, que acrescenta dispositivos ao Código Tributário Nacional (CTN), inclui dispositivo na Lei Complementar nº 70, de 1991 e altera a Lei Complementar nº 87/96, para eliminar a possibilidade de "cálculo por dentro" do PIS/COFINS e do ICMS. Para o autor, a metodologia permite que o valor do tributo entre na base de cálculo do próprio tributo, exigindo do contribuinte que pague o "tributo do tributo".

Ambos os projetos visam alterar o § 2º do art. 13 e revogar o inciso I do § 1º do art. 13 da Lei Complementar nº 87/96, para excluir da base de cálculo do ICMS o montante do próprio imposto.

No tocante ao PLP nº 163/2012, a proposição inclui novo inciso no art. 9º do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966) para vedar a quaisquer dos entes (inclusive a União) "*incluir na base de cálculo do tributo o montante do próprio tributo*". Também altera a redação da alínea "a" e inclui nova alínea "c" ao parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar nº 70/1991, para deduzir da receita bruta, para cálculo da COFINS, as parcelas do ICMS e da própria COFINS.

O projeto tramita em regime de Prioridade (art. 151, II, RICD) e está sujeito à apreciação do Plenário, tendo sido distribuído às Comissões de Finanças e Tributação (mérito e art. 54, RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD), nessa ordem.

O projeto vem a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.

Não foi aberto prazo de emendas nesta Comissão, por se tratar de matéria sujeita à deliberação do Plenário (art. 120 do RICD).

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, 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 se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal (CF/88) e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT 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*”.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/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. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Da análise do projeto e seu apenso, observa-se que ambos possuem impacto fiscal por promoverem alterações na sistemática de cálculo do ICMS e das contribuições ao PIS/Pasep e à Cofins, vedando a inclusão do montante do próprio tributo em sua base de cálculo (“cálculo por dentro”). As proposições reduzem a base tributável dessas exações, o que implica diminuição da arrecadação potencial da União, dos Estados e do Distrito Federal. Desse modo, as propostas caracterizam hipótese de renúncia de receita tributária, submetendo-se às exigências do art. 14 da Lei de



Responsabilidade Fiscal, do art. 113 do ADCT e das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que demandam estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstração de compatibilidade com as metas fiscais.

Diante disso, faz-se necessário promover adequações ao texto para compatibilizá-lo com as normas de responsabilidade fiscal e evitar efeitos negativos sobre as receitas públicas. Ademais, quanto ao mérito, verifica-se que a proposição demanda aprimoramentos em sua redação. Assim, apresentamos o Substitutivo em anexo, com o objetivo de aperfeiçoar a matéria e ajustar seus efeitos fiscais e financeiros.

Inicialmente, cumpre fazer uma breve explicação didática sobre o cálculo “por dentro” do ICMS.

A base de cálculo de um tributo é o montante expresso em valor monetário sobre o qual incidirá a respectiva alíquota. Alguns tributos permitem que o montante deste mesmo tributo componha a sua própria base de cálculo. Esse método contábil é chamado cálculo “por dentro”. Ele aumenta a base de cálculo sobre a qual incidirá o tributo e, conseqüentemente, eleva o valor pago a título de exação.

Por exemplo, uma pessoa compra uma mercadoria cujo valor é R\$100,00 e a alíquota do imposto é de 15%. Se a base de cálculo não incluísse o próprio imposto a definição do valor a ser pago a título de exação seria: R\$100,00 (base de cálculo) x 15% (alíquota do tributo) = R\$115,00. Ou seja, garante-se que a alíquota nominal fixada na lei e informada ao consumidor seja exatamente o acréscimo feito ao valor da operação em razão do tributo.

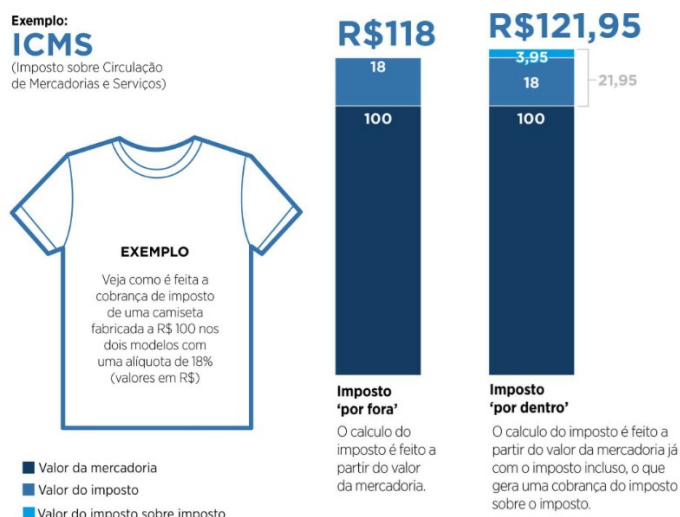
Quando se inclui o valor do próprio tributo na sua base de cálculo, a forma de cálculo do valor a ser pago como tributo passa pelo seguinte caminho: valor da operação, adicionado do valor referente à alíquota do tributo, que, por sua vez, forma uma nova base de cálculo, sobre a qual se incidirá novamente a alíquota do tributo.

O “cálculo por dentro” não é transparente, pois o consumidor não sabe que o tributo é tratado como se fosse parte do bem ou do serviço adquirido. Essa forma de fixar a base de cálculo provoca ou aumento da carga



tributária, eleva a alíquota real ou efetiva e aumenta o preço do produto ao consumidor.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) elaborou um infográfico que ilustra o impacto da cobrança do ICMS “por dentro”¹:



O objetivo dos PLs em análise é acabar com essa falta de transparência, com esse artifício. O cálculo “por dentro” é um estratagemma que faz com que a alíquota paga pelos consumidores seja maior do que a nominal. Isto é, a alíquota efetivamente paga pelos consumidores é maior do que a que consta na legislação. Perde-se em transparência e a população não sabe o quanto paga.

No caso do ICMS, a Constituição Federal, no art. 155, § 2º, inciso XII, referenda a inclusão do montante do imposto na sua base de cálculo, **verbis**:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

XII - cabe à lei complementar:

i) **fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre**, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço.

¹ Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/reforma-tributaria/infograficos/calculo-por-dentro-x-por-fora/>.



A alínea “i” acima citada foi incluída pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001, de modo que Lei Complementar está autorizada a dar tratamento isonômico na determinação da base de cálculo entre as operações ou prestações internas com as importações do exterior, prevendo que o ICMS será calculado "por dentro" em ambos os casos. Muito embora a redação não seja das mais felizes, é possível extrair dela uma imposição constitucional.

Adicione-se que o STF, no julgamento do Tema 214 (RE 582.461), decidiu ser constitucional a inclusão do valor do ICMS na sua própria base de cálculo.

É importante destacar que, em boa hora, a implementação de Reforma Tributária consubstanciada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023, vai acabar com esse artifício. No cálculo do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e da Contribuição Sobre Bens e Serviços (CBS), os tributos não comporão a base de cálculo deles mesmos nem a base um do outro, tornando suas alíquotas transparentes para os consumidores².

Nesse contexto, em face da atual legislação que rege o ICMS, a proposta de alteração à LCP 87/1996, para que o valor do imposto não integre sua própria base de cálculo, embora justa, não merece prosperar.

Paralelamente, no que se refere às alterações propostas para o PIS/Pasep e a Cofins, verifica-se igualmente a existência de relevante impacto fiscal, tendo em vista que a exclusão do montante das próprias contribuições de suas bases de cálculo reduz a arrecadação tributária da União. Além de implicar renúncia de receita sem a devida demonstração de compensação ou estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos da legislação fiscal vigente, a medida compromete a sustentabilidade das receitas públicas, razão pela qual não merece prosperar na forma apresentada.

No entanto, a proposta de alteração do Código Tributário Nacional (CTN) não apresenta impedimentos constitucionais, ante a ausência de determinação constitucional específica em contrário. O objetivo é estabelecer, em norma geral, a proibição de os entes federativos instituírem tributos com base de cálculo que inclua o montante do próprio tributo.

² Art. 156-A, IX, e art. 195, § 17, da CRFB.



Ressalva-se, naturalmente, as hipóteses específicas previstas na Constituição Federal, como é o caso do ICMS.

Diante do exposto, somos:

a) pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 23, de 2011, e do Projeto de Lei Complementar nº 163, de 2012, na forma do Substitutivo em anexo; e

b) no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 23, de 2011, e do Projeto de Lei Complementar nº 163, de 2012, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado KIM KATAGUIRI
Relator

2024-14126



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 163, DE 2011

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para impedir a cobrança por dentro dos tributos, nos casos previstos pela Constituição Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 9º da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso V:

“Art. 9º

.....

.

V - incluir na base de cálculo de seus tributos o montante dos próprios tributos, nos casos em que haja vedação expressa na Constituição Federal.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado KIM KATAGUIRI
Relator

