



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 138, DE 2022

Permite aos Estados e ao Distrito Federal não exigirem o estorno de créditos de ICMS quando de operações envolvendo insumos e produtos agropecuários.

Autor: Deputado SÉRGIO SOUZA

Relator: Deputado ZÉ NETO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 138, de 2022, de autoria do Deputado Sérgio Souza (MDB/PR), tem por objeto a alteração da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para acrescentar o § 4º ao seu art. 21, autorizando os Estados e o Distrito Federal a não exigirem a anulação dos créditos de ICMS nas hipóteses previstas nos incisos I e II do referido artigo, quando se tratar de operações com insumos e produtos agropecuários.

Em síntese, o art. 21 da Lei Kandir obriga o contribuinte a estornar os créditos de ICMS anteriormente apropriados sempre que o insumo ou produto: (i) for objeto de saída ou prestação de serviço não tributada ou isenta; ou (ii) for integrado ou consumido em processo de industrialização cujo produto resultante não seja tributado ou esteja isento. A proposição em tela suspende, para o setor agropecuário, essa obrigação de estorno, permitindo que os entes subnacionais mantenham os créditos ao longo da cadeia produtiva mesmo quando a saída seja isenta ou não tributada.



O art. 2º do projeto originalmente estabelecia prazo de 90 (noventa) dias para que os Estados e o Distrito Federal, com base na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, definissem, mediante convênio no âmbito do CONFAZ, os insumos e produtos agropecuários alcançados pelo benefício.

Inicialmente apensada ao Projeto de Lei Complementar nº 174, de 2019, a proposição foi desapensada por deferimento do Requerimento nº 2.498, de 2024, de autoria do próprio Deputado Sérgio Souza. Na mesma data, foi proferido despacho atualizado pela Mesa Diretora, distribuindo o projeto às Comissões de Indústria, Comércio e Serviços (CICS); de Finanças e Tributação (CFT), no mérito e quanto ao art. 54 do RICD; e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), quanto ao art. 54 do RICD.

Na Comissão de Indústria, Comércio e Serviços (CICS), foi designado Relator o Deputado Beto Richa (PSDB/PR), que apresentou parecer pela aprovação do projeto, com emenda. O parecer foi aprovado. Em seguida, a matéria foi recebida nesta Comissão de Finanças e Tributação.

A Emenda nº 1, apresentada pela CICS, confere nova redação ao art. 2º do projeto, com o seguinte teor:

“Art. 2º Os Estados e o Distrito Federal poderão, observadas as disposições da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, definir, no prazo de até 90 (noventa) dias após a publicação desta Lei, os insumos e produtos agropecuários cujos benefícios fiscais não estarão sujeitos à anulação.

Parágrafo único. A definição referida no caput deverá observar os critérios de essencialidade, interesse público e impacto sobre a cadeia produtiva agropecuária local.”

A emenda substitui o comando original, que impunha aos entes subnacionais o dever de definir, no prazo de 90 dias, os produtos beneficiados, por uma faculdade, em respeito à autonomia federativa. Adicionalmente,



estabelece critérios materiais a serem observados na regulamentação local: essencialidade, interesse público e impacto sobre a cadeia produtiva agropecuária.

Não foram apresentadas emendas perante esta Comissão.

É o relatório. Ao voto.

II – VOTO DO RELATOR

II.1 – Da adequação orçamentária e financeira

O PLP nº 138, de 2022, não cria renúncia de receita da União, tampouco institui despesa pública federal. O benefício fiscal autorizado pela proposição, manutenção dos créditos de ICMS nas operações com insumos e produtos agropecuários, é de natureza estritamente subnacional, recaindo sobre o ICMS, tributo de competência dos Estados e do Distrito Federal. A eventual renúncia de receita recairá exclusivamente sobre os entes federados que, no exercício de sua autonomia tributária, optarem por aderir à medida mediante regulamentação própria, observadas as disposições da Lei Complementar nº 24, de 1975.

Nessa hipótese, os entes subnacionais que deliberarem conceder o benefício estarão obrigados a cumprir as exigências do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no que se refere à estimativa de impacto orçamentário-financeiro e às medidas de compensação. Tal obrigação não incumbe à União.

Conclui-se, portanto, que o PLP nº 138, de 2022, não resulta em aumento ou diminuição de receita ou despesa da União, sendo compatível e adequado do ponto de vista financeiro e orçamentário federal, nos termos do art. 1º, § 1º, da NI/CFT.

A Emenda nº 1 da CICS, por sua vez, não altera o sentido financeiro da proposição, na medida em que se restringe a converter em faculdade o que antes era comando dirigido aos entes subnacionais e a inserir parâmetros



materiais (essencialidade, interesse público e impacto sobre a cadeia produtiva) para a definição dos produtos alcançados pelo benefício. A emenda, portanto, não cria renúncia de receita federal nem amplia o universo de beneficiários do regime, sendo, igualmente, compatível e adequada do ponto de vista financeiro e orçamentário, nos termos do art. 1º, § 1º, da NI/CFT.

II.2 – Do mérito

Reconhecida a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da proposição e da emenda da CICS, passa-se à análise de mérito. O ICMS é informado pelo princípio da não cumulatividade, previsto no art. 155, § 2º, I, da Constituição Federal, o qual assegura ao contribuinte o direito de compensar o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores. Trata-se de mecanismo destinado a impedir a cumulação do tributo ao longo da cadeia produtiva, evitando distorções como a verticalização artificial e o encarecimento dos bens em razão da incidência reiterada do imposto.

A Lei Kandir, todavia, prevê, em seu art. 21, hipóteses de estorno obrigatório dos créditos quando o insumo é integrado à operação isenta ou não tributada. Nesses casos, o efeito do benefício fiscal é parcialmente neutralizado: o produtor rural, embora gozando de isenção na saída, suporta indiretamente o ICMS embutido nos insumos, comprometendo a eficácia do incentivo e elevando o custo da produção agropecuária.

A proposta corrige essa distorção ao permitir que os Estados e o Distrito Federal mantenham os créditos ao longo de toda a cadeia produtiva agropecuária, tornando o benefício mais efetivo e reduzindo o custo dos insumos para o produtor rural. Trata-se de mecanismo já praticado anteriormente com base em convênios do CONFAZ, tendo sido descontinuado pelo Convênio CONFAZ nº 26/2021. A reintrodução da faculdade por meio de lei complementar confere maior segurança jurídica à medida, afastando a precariedade inerente à regulação por convênio.



A medida guarda relevância adicional no contexto de transição da reforma tributária do consumo, instituída pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023, período em que o ICMS coexistirá com o novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). A preservação de créditos ao longo da cadeia agropecuária durante essa transição contribui para a estabilidade do ambiente de negócios, para a previsibilidade do custo de produção e para a manutenção da competitividade do setor, que responde por parcela expressiva das exportações e do produto interno bruto brasileiro.

Cabe registrar, ainda, que a proposição não cria, por si só, benefício fiscal: limita-se a autorizar que os Estados e o Distrito Federal o concedam, no exercício de sua competência tributária. A adesão dependerá, em cada unidade federada, de deliberação do Confaz e de regulamentação interna, com observância das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. Preserva-se, portanto, o equilíbrio federativo e a autonomia das unidades subnacionais.

No que se refere à Emenda nº 1 da Comissão de Indústria, Comércio e Serviços, entende-se que ela aprimora a redação original da proposição. Ao substituir o comando “deverão” pela faculdade “poderão”, a emenda harmoniza o texto com a competência tributária dos Estados e do Distrito Federal e com o pacto federativo, evitando a imposição, por lei complementar federal, de obrigação de regulamentar matéria afeta à esfera de autonomia desses entes. A inclusão dos critérios de essencialidade, interesse público e impacto sobre a cadeia produtiva agropecuária local, por sua vez, fornece parâmetros materiais úteis à atuação dos entes subnacionais, sem subtrair-lhes discricionariedade técnica. A emenda é, assim, oportuna e meritória.

II.3 – Conclusão

Diante do exposto, manifesto-me **pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira** do Projeto de Lei Complementar nº 138, de 2022, e da Emenda nº 1 apresentada pela Comissão de Indústria,



Comércio e Serviços (CICS); e, no mérito, **pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 138, de 2022, e da Emenda nº 1 da CICS.**

Sala da Comissão, em de de 2026.

DEPUTADO ZÉ NETO -PT/BA

Relator

