

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS
COMISSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PARECER

Referência: Indicação nº ____/2025, da Comissão de Direito e Ciência Política (Relator: Dr. Fábio Böckmann Schneider), aprovada em Plenário e remetida a esta Comissão para exame detalhado.

Objeto: Análise jurídica da Lei Complementar nº 216, de 28 de julho de 2025, que institui o Programa Acredita Exportação e altera a Lei Complementar nº 123/2006 e as Leis nº 13.043/2014, nº 11.945/2009 e nº 10.833/2003.¹

Direito Tributário, Aduaneiro e Político. Lei Complementar nº 216/2025. Programa Acredita Exportação. Incentivo às exportações de microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional. Devolução de resíduo tributário e alíquota diferenciada no Reintegra. Suspensão de PIS/Cofins sobre serviços vinculados à exportação. Adequação do veículo legislativo — lei complementar, e não medida provisória — por reserva constitucional. Constitucionalidade e juridicidade reconhecidas. Caráter de norma-ponte no contexto da transição da reforma tributária do consumo (EC 132/2023). Ressalvas relevantes em matéria de governança e responsabilidade fiscal (art. 113 do ADCT e art. 14 da LRF), de transitoriedade e de barreira de habilitação para os pequenos negócios. Parecer pela relevância da medida, com sugestões concretas.

I – RELATÓRIO

¹BRASIL. Lei Complementar nº 216, de 28 de julho de 2025. Publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 29 de julho de 2025. Resultante do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 167/2024, de iniciativa do Poder Executivo.

Vem a esta Comissão de Políticas Públicas, por deliberação do Egrégio Plenário, a Indicação subscrita pela Comissão de Direito e Ciência Política, que submeteu ao Instituto o exame da norma instituidora do Programa Acredita Exportação.

A peça originária, com inegável acerto, reconheceu a relevância econômica e social do tema e a oportunidade de aprimoramentos no texto e nos procedimentos de governança, propondo o exame detido por comissão temática.

Antes de adentrar o mérito, registra-se que a presente manifestação tem natureza opinativa e que, em deferência ao trabalho da comissão indicante, dela não se afasta no essencial — a saber, no juízo de relevância e de pertinência da política pública.

Diverge-se, contudo, em pontos de premissa e de ênfase que reputamos decisivos para a higidez do parecer, e que adiante se expõem com a franqueza que a matéria reclama. Examinaremos, em ordem: o veículo legislativo e seu enquadramento constitucional; a anatomia normativa da lei; sua articulação com a reforma tributária do consumo; o ponto sensível da responsabilidade fiscal; as fragilidades e os riscos jurídicos; e, por fim, as recomendações concretas que ousamos propor.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Da correção de uma premissa: lei complementar, e não medida provisória

Impõe-se, de início, uma retificação: a indicação refere-se, reiteradamente, a uma “Medida Provisória” promulgada em 28 de julho de 2025. O diploma examinado, todavia, não é, nem poderia ser, medida provisória: trata-se da Lei Complementar nº 216, de 28 de julho de 2025, originada do Projeto de Lei Complementar nº 167/2024, de iniciativa do Poder Executivo, e regularmente aprovada pelo Congresso Nacional.²

A distinção é constitucionalmente decisiva. Como o programa altera, em seus dispositivos centrais, a Lei Complementar nº 123/2006 — o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, no qual se assenta o Simples Nacional —, a matéria está submetida à reserva de lei complementar, por força do art. 146, III, “d”, e de seu

parágrafo único, da Constituição Federal.³ Não bastasse, o art. 62, § 1º, III, da Carta veda expressamente a edição de medida provisória sobre matéria reservada a lei complementar.⁴

Em outras palavras: o legislador não dispunha de liberdade de escolha quanto ao instrumento. A lei complementar era o único veículo constitucionalmente idôneo, e a sua adoção, longe de fragilizar a norma, blindava-a contra a arguição de vício formal que recairia, inexoravelmente, sobre eventual medida provisória de igual conteúdo.

Corrigida a premissa, ganha-se um argumento, e não se perde nenhum: a juridicidade do programa, no que tange ao veículo, é não apenas defensável, mas robusta.

II.2 – Do enquadramento constitucional e de competência

A competência da União para legislar sobre comércio exterior, regimes aduaneiros e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico é inequívoca, e a iniciativa partiu, corretamente, do Poder Executivo. Sob o ângulo material, a medida realiza diretriz constitucional de primeira grandeza: a desoneração das exportações, expressão da máxima de que “não se exportam tributos”, que informa o art. 149, § 2º, I, e o art. 155, § 2º, X, “a”, da Constituição.⁵ O fomento à inserção dos pequenos negócios no comércio internacional, por seu turno, dá concretude ao tratamento favorecido que a Carta impõe em favor das microempresas e empresas de pequeno porte (art. 170, IX, e art. 179).

Sob essa moldura, a constitucionalidade da LC 216/2025 não comporta séria objeção, e nesse ponto acompanha-se a Indicação.

A análise jurídica relevante, contudo, desloca-se do plano da validade formal para o da qualidade da política pública e de sua sustentabilidade fiscal e temporal — terreno em que residem as observações de maior densidade.

II.3 – Da anatomia normativa da Lei Complementar nº 216/2025

³Constituição Federal, art. 146, III, alínea “d”, e parágrafo único, que reservam à lei complementar a definição de tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive regimes de arrecadação (Simples Nacional). A LC 123/2006 é, ela própria, lei complementar; sua alteração reclama idêntico instrumento.

⁴Constituição Federal, art. 62, § 1º, III, que veda a edição de medida provisória sobre matéria reservada a lei complementar.

⁵Princípio da desoneração das exportações (“não se exportam tributos”), com assento, entre outros, nos arts. 149, § 2º, I, e 155, § 2º, X, “a”, da Constituição Federal.

O art. 1º define o programa por dois eixos complementares: de um lado, a devolução de resíduo tributário remanescente na cadeia de produção de bens exportados, destinada às microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional; de outro, a aplicação de alíquota diferenciada por porte de empresa no Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra). São lógicas distintas que convém não confundir.

No primeiro eixo, o art. 2º altera a Lei Complementar nº 123/2006 para, mediante novo § 7º do art. 23, autorizar que, nos exercícios de 2025 e 2026, as optantes pelo Simples Nacional apurem crédito a título de devolução, total ou parcial, do resíduo tributário remanescente na cadeia exportadora — superando a vedação que, até então, lhes obstava o aproveitamento desses créditos. A mesma alteração introduz, no art. 31, § 2º, prazo de até noventa dias para a regularização do débito ou do cadastro fiscal antes da exclusão do regime, medida de evidente proteção à permanência das pequenas empresas no Simples.

No segundo eixo, o art. 3º altera a Lei nº 13.043/2014 para estabelecer que o percentual do Reintegra poderá variar entre 0,1% e 3%, admitidas diferenciações por bem e por porte de empresa. Aqui reside um ponto que merece correção de ênfase: a Indicação noticia, como se fosse um benefício uniforme, a devolução de “3% das receitas”. Tal percentual, em rigor, é o teto que se inicia em 0,1% e se modula por produto e por porte; não constitui devolução garantida, nem se confunde com o crédito de resíduo tributário do primeiro eixo. A precisão importa porque expectativas mal calibradas, quando frustradas, corroem a credibilidade da própria política.

Ainda no art. 3º, o novo art. 28-A condiciona a extinção do Reintegra à implementação efetiva da nova contribuição sobre bens e serviços e à extinção das contribuições que ela substitui — vale dizer, atrela o destino do regime ao cronograma da reforma tributária —, prevendo, ademais, que o Reintegra aplicável às optantes do Simples será revisado em 2027. Trata-se de dispositivo da maior importância para a compreensão do caráter transitório do programa, ao qual se voltará no item II.4.

O art. 4º, alterando a Lei nº 11.945/2009, inova ao introduzir o art. 12-A, que suspende a exigência de PIS/Pasep, Cofins e respectivas contribuições na importação relativamente a uma ampla lista de serviços vinculados, direta e exclusivamente, à exportação — intermediação, seguro de cargas, despacho aduaneiro, armazenagem, transporte multimodal, manuseio, consolidação documental, entre outros —, no âmbito dos regimes de drawback e do Recof. A fruição condiciona-se à habilitação da pessoa jurídica perante a Receita Federal e a

Secretaria de Comércio Exterior; efetivada a exportação, as alíquotas reduzem-se a zero; frustrada a exportação, impõe-se o recolhimento dos tributos suspensos com juros e multa. O art. 5º fixa em cinco anos, contados da publicação, o prazo para as operações com suspensão.

O art. 6º altera o art. 59 da Lei nº 10.833/2003 para atribuir ao adquirente beneficiário do regime aduaneiro suspensivo, nas aquisições no mercado interno, a responsabilidade tributária pelos tributos com pagamento suspenso, nos limites dos valores informados pelo fornecedor na nota fiscal, estendendo-a às hipóteses em que o próprio fornecedor seja beneficiário do regime. Os arts. 7º e 8º cuidam, respectivamente, das revogações decorrentes e da vigência, esta escalonada: a partir de 1º de janeiro de 2026 quanto à parte do art. 4º que insere o inciso I no art. 12-A; e na data da publicação quanto aos demais dispositivos.

II.4 – Da articulação com a reforma tributária do consumo (EC 132/2023)

A leitura sistemática do art. 28-A revela a verdadeira natureza do Programa Acredita Exportação: a de uma norma-ponte. Com a Emenda Constitucional nº 132/2023, o regime de IBS e CBS consagrará a imunidade plena das exportações e o direito à manutenção e ao aproveitamento integral de créditos, o que tende a eliminar, na origem, o resíduo tributário que o programa hoje busca devolver.⁶

Enquanto a transição não se completa, contudo, persiste o acúmulo de tributos não recuperáveis ao longo da cadeia — problema particularmente agudo para as optantes do Simples Nacional, que, pela própria lógica do regime, historicamente não apropriam créditos como as empresas submetidas à não cumulatividade.

É precisamente esse vão que o programa se propõe a preencher. O mérito da medida, sob o prisma da ciência política e da boa técnica legislativa, está em reconhecer que a transição não pode ser neutra para o segmento mais vulnerável da base exportadora. O defeito, em contrapartida, está no descompasso de horizontes: o benefício do primeiro eixo restringe-se aos exercícios de 2025 e 2026, com mera promessa de “revisão” em 2027, ao passo que a implementação plena do novo modelo se estende até o início da próxima década.

Há risco real de uma lacuna normativa: um intervalo em que o pequeno exportador já não conta com o Acredita Exportação e ainda não usufrui da desoneração plena prometida pela reforma.

⁶Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que instituiu a reforma da tributação sobre o consumo (IBS e CBS), com imunidade das exportações e direito à manutenção e ao aproveitamento de créditos.

Esse intervalo, se não equacionado, transfere ao contribuinte de menor porte exatamente a insegurança que a política deveria mitigar.

II.5 –A responsabilidade fiscal e a ressalva do Tribunal de Contas da União

Aqui se encontra a contribuição crítica mais relevante deste parecer, e o ponto em que a intuição da Indicação — ao reclamar “maior publicidade” às concessões — merece ser conduzida à sua consequência jurídica plena.

Toda renúncia de receita está submetida a um regime de salvaguardas que não é facultativo: o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal exige a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a indicação de medidas de compensação (ou a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita), e o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias condiciona a própria tramitação de proposições dessa natureza à estimativa de seu impacto.⁷

Ao apreciar as contas presidenciais do exercício de 2025, aprovando-as com ressalvas, o Tribunal de Contas da União relacionou expressamente o Programa Acredita Exportação entre as medidas de renúncia de receita sancionadas **sem observância integral dessas exigências** — a saber, sem a estimativa de impacto, a memória de cálculo detalhada, a indicação das medidas compensatórias e a definição de metas que a LRF, o ADCT e a Lei de Diretrizes Orçamentárias reclamam.⁸

A inobservância dessas salvaguardas produz dupla consequência danosa: de um lado, erode o arcabouço fiscal, que passa a existir apenas no plano formal; de outro — e este é o ponto que diretamente interessa ao jurista — fragiliza a própria política pública, que se torna vulnerável a questionamento, a contingenciamento e a descontinuidade abrupta, justamente o oposto da segurança jurídica de que o investimento exportador necessita.

A falha de governança fiscal não é apenas um problema das contas públicas; é uma ameaça à durabilidade do benefício prometido ao pequeno empresário. Um incentivo que nasce

⁷Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), art. 14, que condiciona a concessão ou ampliação de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita à estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a medidas de compensação ou à demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita orçamentária. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 113, que exige a estimativa do impacto orçamentário e financeiro para proposições que criem ou ampliem renúncia de receita.

⁸Apontamento veiculado a partir da apreciação, pelo Tribunal de Contas da União, das contas presidenciais relativas ao exercício de 2025 — aprovadas com ressalvas —, ocasião em que a Corte de Contas relacionou o Programa Acredita Exportação entre medidas de renúncia de receita sancionadas sem observância integral do art. 113 do ADCT, do art. 14 da LRF e dos comandos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (memória de cálculo, metas, medidas compensatórias e limitação temporal).

sem o lastro orçamentário adequado é um incentivo que pode ser desfeito a qualquer tempo, e cuja revogação não encontrará obstáculo jurídico sólido. A confiabilidade da política, portanto, depende da correção dessa origem.

II.6 – Das demais fragilidades e riscos jurídicos

(a) Transitoriedade e insegurança jurídica. Como exposto, a limitação do primeiro eixo aos exercícios de 2025 e 2026 é incompatível com o horizonte de maturação de qualquer estratégia de internacionalização. A construção de capacidade exportadora — prospecção de mercados, certificações, logística, contratos — não se faz no prazo de um benefício bienal. A previsibilidade é, ela mesma, insumo da política.

(b) Barreira de habilitação. A suspensão do art. 12-A condiciona-se à habilitação perante a Receita Federal e a Secretaria de Comércio Exterior. Para microempresas e empresas de pequeno porte, o custo de conformidade dessa habilitação — documentação, classificação de serviços na nomenclatura própria, obrigações acessórias — pode converter o benefício em letra morta. Há um paradoxo a evitar: o público-alvo da política é justamente o menos aparelhado para suportar a burocracia que lhe condiciona o acesso. A Indicação, ao mencionar “acesso simplificado e expedito”, aponta na direção correta; cabe-nos densificá-la.

(c) Deslocamento da responsabilidade tributária. A nova redação do art. 59 da Lei nº 10.833/2003, conquanto traga ganho de clareza ao definir o responsável, transfere ao adquirente beneficiário um risco que precisa ser balizado por regulamentação precisa, sob pena de incremento da litigiosidade. A limitação aos valores constantes da nota fiscal mitiga, mas não elimina, a exposição.

(d) Imprecisão conceitual do “3%”. Já se anotou que a comunicação do benefício como devolução uniforme de 3% das receitas confunde o teto da banda do Reintegra com a devolução de resíduo tributário do Simples, mecanismos distintos. A clareza informativa é condição de eficácia e de gestão de expectativas.

(e) Pertinência conjuntural. O contexto de tensões comerciais e de sobretaxação de exportações brasileiras — que marcou o ano de 2025 e seguiu em reordenamento ao longo de 2026 — reforça, em qualquer cenário, a oportunidade de fortalecer e dar perenidade à base exportadora de menor porte, bem como de estimular a diversificação de mercados.⁹

⁹Sobretaxa de 50% anunciada pelos Estados Unidos sobre parcela relevante das exportações brasileiras em 2025, posteriormente objeto de reordenamento, com exclusões setoriais e redução de alíquota para parte das

III – RECOMENDAÇÕES E ENCAMINHAMENTOS

À luz do exposto, e fiel à orientação deste Instituto de não se limitar à crítica, mas de oferecer soluções concretas e confiáveis, esta Comissão propõe que o IAB, pelos meios que lhe são próprios, formule e encaminhe aos órgãos competentes — Congresso Nacional, Ministério da Fazenda, Receita Federal e Secretaria de Comércio Exterior, no que couber — as seguintes recomendações de aprimoramento:

Primeira. Sanar, na regulamentação e na execução do programa, o déficit de transparência fiscal, mediante publicação periódica da estimativa de renúncia de receita, da memória de cálculo, das metas e dos indicadores de resultado, em conformidade com o art. 14 da LRF e o art. 113 do ADCT, respondendo de modo direto à ressalva consignada pelo Tribunal de Contas da União.

Segunda. Instituir habilitação simplificada e expedita para as microempresas e empresas de pequeno porte, preferencialmente integrada às bases do Simples Nacional e da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim), com deferimento em prazo certo e, sendo possível, tácito, de modo que o custo de conformidade não capture o benefício.

Terceira. Estabelecer regra clara de continuidade para o período posterior a 2026, articulada ao cronograma da EC 132/2023, convertendo a mera promessa de “revisão” em 2027 em mecanismo de transição com previsibilidade, de modo a evitar o penhasco normativo identificado no item II.4. Sugere-se, em lugar de cláusula de simples extinção, cláusula de revisão condicionada à avaliação de resultados.

Quarta. Definir, desde a regulamentação, indicadores de desempenho — número de pequenos negócios exportadores habilitados, valor exportado pelo segmento, taxa de utilização efetiva do benefício — com avaliação ex post periódica, em linha com as boas práticas de política pública baseada em evidências.

Quinta. Regulamentar com precisão a responsabilidade tributária do adquirente e os respectivos deveres acessórios (art. 59 da Lei nº 10.833/2003, na redação da LC 216/2025), de forma a reduzir a litigiosidade e a conferir segurança às operações.

mercadorias ao longo do primeiro semestre de 2026. O quadro reforça, em qualquer cenário, a pertinência de políticas de diversificação de mercados e de fortalecimento da base exportadora de menor porte.

Sexta. Aprimorar a comunicação oficial do benefício, distinguindo com clareza a devolução de resíduo tributário das optantes do Simples da alíquota diferenciada do Reintegra, para adequada gestão de expectativas dos beneficiários.

IV – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opina esta Comissão de Políticas Públicas no sentido de que a Lei Complementar nº 216/2025 é formal e materialmente constitucional, tendo sido veiculada pelo instrumento normativo constitucionalmente exigido — a lei complementar—, e de que o Programa Acredita Exportação consubstancia política pública relevante, oportuna e meritória, ao reconhecer e endereçar a vulnerabilidade dos pequenos negócios no esforço exportador durante a transição da reforma tributária do consumo.

A relevância da medida, contudo, não dispensa o registro de ressalvas que reputamos essenciais à sua confiabilidade e à sua perenidade, concentradas em três frentes: a governança e a responsabilidade fiscal, à luz da ressalva do Tribunal de Contas da União quanto ao art. 113 do ADCT e ao art. 14 da LRF; a segurança jurídica, ameaçada pela transitoriedade do benefício e pelo risco de lacuna normativa após 2026; e a efetividade, condicionada à superação da barreira de habilitação que pode tornar o incentivo inacessível justamente a quem se destina.

É, pois, o parecer — pela aprovação, com as recomendações de aprimoramento acima formuladas, e pelo seu oportuno encaminhamento aos órgãos competentes —, que submetemos à elevada apreciação dos ilustres pares desta Comissão.

Rio de Janeiro, 18 de junho de 2026.

Francisco Miguel Soares (relator)

Membro da Comissão de Políticas Públicas — Instituto dos Advogados Brasileiros