



## PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 11, DE 2020

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 11, DE 2020

Apensados: PLP nº 16/2021 e PLP nº 23/2021

Prevê a apuração do ICMS-substituição relativo ao diesel, etanol hidratado e à gasolina a partir de valores fixos por unidade de medida, definidos na lei estadual.

**Autor:** Deputado EMANUEL PINHEIRO NETO

**Relator:** Deputado DR. JAZIEL

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 11, de 2020, de autoria do Deputado Emanuel Pinheiro Neto, prevê que o ICMS-substituição relativo ao óleo diesel, ao etanol hidratado e à gasolina será apurado a partir de valores fixos por unidade de medida definidos na lei estadual, os quais deverão ser inferiores aos preços médios desses combustíveis apurados pelo órgão federal competente.

Além disso, assegura ao contribuinte substituído a restituição do excesso de ICMS exigido por substituição tributária “para frente”, na hipótese em que a operação final resultar em valores inferiores àqueles utilizados para efeito de incidência do imposto.

Segundo a justificativa do Autor, o objetivo do Projeto é possibilitar a estabilização e a redução dos preços dos combustíveis. Em seu entender, a atual sistemática de apuração do ICMS-combustíveis gera



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Dr. Jaziel

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219881573600>

Câmara dos Deputados | Anexo IV - Gabinete 705 | CEP 70160-900 - Brasília/DF

Tels (61) 3215-5705/3705 | dep.dr.jaziel@camara.leg.br



\*CD219881573600\*  
ExEdit



distorções e enriquecimento injustificado do Estado, pois o valor tabelado frequentemente é superior ao valor da operação efetivamente ocorrida.

À proposição, foram apensados o PLP nº 16/2021, de autoria do Poder Executivo, ao qual foram apresentadas quatro Emendas de Plenário, e o PLP nº 23/2021, de autoria do Deputado Léo Moraes.

O PLP nº 16/2021 define os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o ICMS será exigido uma única vez, mediante alíquotas específicas, uniformes no território nacional, definidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

De acordo com o Projeto, o imposto será devido pelo produtor ou equiparado, por ocasião da saída do seu estabelecimento, ou pelo importador, no desembaraço aduaneiro, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a disciplina da matéria no âmbito do CONFAZ.

Relativamente às Emendas de Plenário apresentadas ao referido Projeto, (i) a Emenda nº 1 traz disposições sobre a substituição tributária e as obrigações acessórias do ICMS; (ii) a Emenda nº 2 prevê que as alíquotas do ICMS monofásico incidente sobre os lubrificantes será *ad valorem*; (iii) a Emenda nº 3 exclui da incidência monofásica do imposto o gás natural e os demais hidrocarbonetos gasosos combustíveis; e (iv) a Emenda nº 4 veda a alienação de unidades de produção de combustíveis da Petrobrás até que seja publicada lei que defina a política nacional de preço de combustíveis.

O PLP nº 23/2021 define que os coeficientes de redução da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre os combustíveis serão reajustados periodicamente em função das alterações das alíquotas de ICMS; e incorpora ao seu texto dispositivos do PLP nº 16, de 2021.

Os Projetos foram inicialmente distribuídos às Comissões (i) de Finanças e Tributação (CFT), para análise do seu mérito e da sua adequação e compatibilidade financeira e orçamentária; e (ii) de Constituição e Justiça e de





Cidadania (CCJC), para análise da sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Contudo, posteriormente foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Senhoras e Senhores, os Projetos em análise não são apenas modificações no regime de tributação dos combustíveis, são uma necessária resposta do Congresso Nacional à sociedade quanto às sucessivas elevações dos preços desses produtos.

De acordo com a apuração mais recente realizada pela Agência Nacional do Petróleo (ANP)<sup>1</sup>, os tributos federais e estaduais respondem por cerca de 44% do preço da gasolina. Portanto, independentemente das discussões sobre a política de preços praticada pela Petrobrás, não há como negar que a carga tributária é decisiva para o elevado custo dos combustíveis.

Além disso, como o ICMS é um imposto estadual, os combustíveis atualmente estão sujeitos a 27 legislações estaduais, com regras, alíquotas e critérios diferenciados para cada produto. Essa sistemática gera um alto custo de cumprimento de obrigações acessórias tributárias para o setor, o qual acaba sendo repassado ao consumidor.

A meu ver, o grande mérito dos projetos em análise é recorrer à tributação racional e economicamente eficiente para possibilitar a estabilização e até mesmo a redução dos preços desses produtos.

<sup>1</sup> A ANP disponibiliza informações sobre a composição e a estrutura de formação de preços dos combustíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrencia/precos/composicao-e-estruturas-de-formacao-dos-precos>.



\* C D 2 1 9 8 8 1 5 7 3 6 0 0 \*



Atualmente, a evasão fiscal de ICMS no setor, que ocorre preponderantemente na fase de distribuição, é estimada em impressionantes R\$ 7 bilhões por ano.

Os projetos, por sua vez, propõem que o imposto seja exigido apenas do produtor ou importador, por um valor fixo, definido em reais por litro, medida que praticamente inviabiliza a sonegação fiscal do ICMS, possibilitando a redução efetiva de alíquotas sem perda significativa de arrecadação. Ademais, tais alterações reduzem muito expressivamente os custos de conformidade tributária incorporados aos preços.

De outro lado, sob a perspectiva econômica, nos parece que, em razão da baixa elasticidade desses produtos, a oscilação dos seus preços finais ao consumidor também parece colaborar para a referida alta. Isso porque, quando a cotação do barril do petróleo sobe, tal aumento é incorporado ao preço do combustível. Contudo, quando o valor do barril de petróleo é reduzido, essa diminuição, apesar de ser repassada aos distribuidores e revendedores, não é percebida pelo consumidor na bomba de combustíveis.

Registre-se que essa oscilação de preços dos combustíveis é uma realidade em todo o mundo. Ela ocorria e ocorrerá independentemente da implementação de um controle estatal mais rígido sobre a política de preços desses produtos, simplesmente porque, mesmo sem a adoção de critérios de paridade, não há viabilidade econômica de se desvincular de forma significativa os referidos preços da cotação do barril do petróleo.

Em contrapartida, a ingerência estatal sobre o setor compromete a sua competitividade e a sua eficiência econômica, proporcionando, no médio e longo prazo, desinvestimento e elevação permanente de preços. Assim, eventuais reduções artificialmente impostas pelo Estado são meramente temporárias e possuem efeitos colaterais para o consumidor e para a economia que superam em muito os seus benefícios transitórios.





Por isso, o mecanismo mais eficiente para o controle dos preços dos combustíveis - até mais do que a implementação de intervenções estatais localizadas - é a estabilização efetiva de parte expressiva de seu custo, mediante a exigência de tributos por um valor fixo, minimizando-se, assim, essas alterações de preços.

Com tais considerações, passamos à análise técnica das proposições relatadas.

### **II.1 – Adequação financeira e orçamentária**

O art. 1º, §1º, da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (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*”.

Da análise do PLP nº 11, de 2020, do PLP nº 16, de 2021, e das Emendas de Plenário nº 1 a 4 apresentadas a esse Projeto, observa-se que a matéria neles tratada não tem repercussão direta no Orçamento da União, o que torna aplicáveis ao caso 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; e o art. 9º da NI/CFT, que determina que, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, se deve “*concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não*”.

Por outro lado, em relação ao PLP nº 23, de 2021, verifica-se que os seus arts. 1º, 2º e 7º modificam a legislação relativa à Contribuição para o PIS/PASEP e à COFINS, de modo a possibilitar a redução de receitas da União.





Não houve, contudo, a necessária apresentação de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da proposta e nem a respectiva medida compensação, conforme exigido pelo art. 125 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 (Lei nº 14.116/2020), pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e pela Súmula nº da CFT, o que torna a referida proposição incompatível e inadequada orçamentária e financeiramente, em que pese os nobres propósitos que nortearam a sua elaboração.

Optamos, porém, por sanear o referido vício referido, mediante a exclusão, do PLP nº 23, de 2021, das disposições referentes à forma de cálculo de contribuições sociais, mantendo apenas o conteúdo relativo ao ICMS.

## **II.2 – Mérito**

Em relação ao mérito, somos favoráveis à proposta de instituição de sistemática monofásica de recolhimento do ICMS sobre combustíveis e lubrificantes, na qual o imposto incide por meio de alíquotas uniformes fixadas por unidade de medida, nos moldes da legislação da CIDE-combustíveis e das Contribuições para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e para o PIS/PASEP incidentes sobre esses produtos.

Entendemos que esse modelo, que encontra expressa previsão no art. 155, § 2º, XII, “h”, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal, colaborará para a simplificação do complexo sistema de exigência do ICMS-combustíveis, atualmente regulada pelo Convênio ICMS nº 110/2007, bem como para uma maior estabilidade aos preços dos combustíveis praticados no Brasil.

Nos moldes do referido Convênio, como regra, o ICMS incidente sobre a revenda das aludidas mercadorias tem sido exigido pelos Estados, por substituição tributária “para frente”, diretamente de produtores, importadores ou distribuidores, sendo o imposto calculado com base nos preços médios ponderados a consumidor final, apurados quinzenalmente.





Esse mecanismo de incidência do ICMS acaba por onerar muito significativamente o setor de combustíveis, pois o cálculo do imposto recolhido na origem por antecipação depende do destino final da mercadoria, considerando as operações entre os diversos agentes econômicos.

Além disso, a oscilação quinzenal do valor do imposto colabora negativamente para a estabilização dos preços dos combustíveis, na medida em que ele responde por uma parcela muito significativa do custo desses produtos. A título de exemplo, o ICMS representa, em média, 28,5% do preço da gasolina, conforme dados da ANP.

A nosso ver, as propostas em análise colaboram para a resolução desses problemas. Isso porque a previsão da incidência do imposto por valores fixos e uniformes, definidos em reais por unidade de volume, faz com que as futuras movimentações do combustível ou lubrificante vendido pelo produtor deixem de repercutir no cálculo do imposto.

Ademais, em razão da significativa participação dos impostos e contribuições no custo dos combustíveis, entendemos que o tabelamento do montante dos referidos tributos colabora para neutralizar, ainda que parcialmente, os efeitos da flutuação do preço internacional do petróleo no preço dos aludidos produtos.

Por essas razões, entendemos que os Projetos em análise devem ser aprovados, na forma do Substitutivo anexo a este parecer, no qual introduzimos modificações pontuais objetivando o aperfeiçoamento dessas proposições.

Nesse sentido, optamos pela exclusão das seguintes mercadorias do rol de combustíveis e lubrificantes sujeitos à incidência monofásica do ICMS:

- (i) dos lubrificantes, cuja diversidade de produtos e de preços torna inadequado e ineficiente o modelo de tributação mediante alíquotas específicas, previsto nos Projetos;





(ii) do gás natural e dos demais hidrocarbonetos gasosos, porque (a) eles geralmente não estão sujeitos ao regime de antecipação do ICMS mediante apuração de preços finais ao consumidor, (b) porque tais produtos recorrentemente são destinados à utilização por determinados segmentos industriais sujeitos a regimes diferenciados de tributação, como as termoelétricas, bem como (c) porque os próprios representantes do setor de combustíveis têm defendido essa exclusão, por entenderem que o modelo não será economicamente eficiente ou vantajoso; e

(iii) do querosene, cuja inclusão no regime monofásico poderia acarretar impactos indesejados sobre o segmento de transporte aéreo, especialmente porque muitos Estados atualmente concedem benefícios fiscais na aquisição desse combustível por companhias aéreas, os quais seriam suprimidos pela sistemática monofásica.

Por outro lado, entendemos que é fundamental a definição de quórum específico para que o CONFAZ delibere sobre as regras relativas ao regime monofásico de apuração do ICMS, evitando-se discussões sobre a necessidade de observância da unanimidade prevista no art. 2º, § 2º, da Lei Complementar nº 24/1975 para a regulamentação do referido modelo de exigência do imposto.

Quanto ao tema, em relação ao aspecto mais sensível do Projeto, que é a definição das alíquotas do ICMS, optamos por estabelecer o quórum qualificado de 2/3 dos Estados federados e de 1/3 das unidades integrantes de cada uma das regiões do País, o qual foi adotado com sucesso pela recente Lei Complementar nº 160/2017. Em relação às demais questões, adotamos o quórum da maioria absoluta das unidades federadas, com o objetivo de facilitar a operacionalização dessa nova sistemática de cobrança do imposto.





Por fim, cabe ressaltar que entendemos relevantes as modificações promovidas pela Emenda de Plenário nº 4 na legislação geral do ICMS. Contudo, considerando que a matéria principal em análise é relevante, urgente e sensível, optamos por concentrar nossos esforços na aprovação e no aperfeiçoamento da regulamentação do regime de cobrança do ICMS-combustíveis.

### **II.3. – Constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa**

Quanto à constitucionalidade formal, não vislumbramos máculas no PLP nº 11, de 2020, no PLP nº 16, de 2021, nas Emendas de Plenário nºs 1 a 4 a ele apresentadas, no PLP nº 23, de 2021, ou no Substitutivo da CFT anexado a este parecer, pois tratam de temas sujeitos pela Constituição Federal à competência legislativa da União (arts. 24, I, 146, III, e 155, § 2º, X, “b”) e à disciplina do Congresso Nacional, por meio de lei complementar, com sanção do Presidente da República (art. 48).

Relativamente à constitucionalidade material das Emendas, dos Projetos e do Substitutivo referidos, entendemos que as medidas propostas não conflitam com qualquer dispositivo constitucional.

Esclarecemos ademais que eles atendem ao requisito da juridicidade e da legalidade, pois se amoldam aos princípios maiores que informam a ordem jurídica, sendo, ainda, adequados e necessários em relação ao ordenamento posto.

Por fim, a redação das Emendas, dos Projetos e do Substitutivo apresenta boa técnica legislativa e obedece ao disposto na Lei Complementar nº 95/1998.

### **II.4 – Conclusão**

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação, 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 11, de 2020, do PLP nº 16, de 2021, de suas Emendas de Plenário nºs 1 a 4, e do PLP nº 23, de 2021, observados, nesse último caso, os ajustes propostos neste parecer; e,

(ii) no mérito, pela aprovação do PLP nº 11, de 2020, do PLP nº 16, de 2021, do PLP nº 23, de 2021, e das Emendas de Plenário nºs 2 e 3, na forma do Substitutivo anexo, e pela rejeição das demais Emendas de Plenário referidas.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PLP nº 11, de 2020, do PLP nº 16, de 2021, das suas das Emendas de Plenário nºs 1 a 4, do PLP nº 23, de 2021, e do Substitutivo da CFT apresentado juntamente com este parecer.

Sala das Sessões, em            de            de 2021.

Deputado DR. JAZIEL  
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Dr. Jaziel

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219881573600>

Câmara dos Deputados | Anexo IV - Gabinete 705 | CEP 70160-900 - Brasília/DF

Tels (61) 3215-5705/3705 | [dep.dr.jaziel@camara.leg.br](mailto:dep.dr.jaziel@camara.leg.br)



\*CD219881573600\*



## SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR Nº 11, DE 2020, 16, DE 2021, E 23, DE 2021

Define os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, ainda que as operações se iniciem no exterior.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar define os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, ainda que as operações se iniciem no exterior, nos termos do disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "h", da Constituição.

Art. 2º Os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o ICMS, qualquer que seja sua finalidade, são os seguintes:

- I - gasolina;
- II – óleo diesel;
- III - álcool combustível;
- IV - óleos combustíveis;
- V - coques, de petróleo e de minerais betuminosos;
- VI - resíduos de óleos, de petróleo e de minerais betuminosos;
- VII - hidrocarbonetos líquidos derivados de petróleo e hidrocarbonetos líquidos derivados de gás natural que possam ser utilizados em mistura mecânica para a produção de gasolinas ou de diesel, de acordo com as normas estabelecidas pela Agência Nacional do Petróleo;





VIII - biodiesel; e

IX - gás liquefeito de petróleo – GLP, inclusive o oriundo do processamento de gás natural.

Parágrafo único. A incidência do imposto de que trata o inciso VII do *caput* não alcança a nafta petroquímica importada ou adquirida no mercado interno por centrais petroquímicas, na hipótese de a produção residual de gasolina e diesel ser inferior a doze por cento do volume total de produção decorrente da nafta adquirida.

Art. 3º Para a incidência do ICMS nos termos do disposto nesta Lei Complementar, será observado o seguinte:

I - não se aplicará o disposto no art. 155, § 2º, inciso X, alínea "b", da Constituição;

II - nas operações com os combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo; e

III - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", da Constituição, observado o seguinte:

a) serão uniformes em todo o território nacional e poderão ser diferenciadas por produto;

b) serão específicas, por unidade de medida adotada; e

c) poderão ser reduzidas e restabelecidas no mesmo exercício financeiro, observado o disposto no art. 150, *caput*, inciso III, alínea "c" da Constituição.

Art. 4º São contribuintes do ICMS incidente nos termos do disposto nesta Lei Complementar o produtor e aqueles que lhe sejam equiparados e o importador dos combustíveis.





Parágrafo único. O disposto no *caput* alcança inclusive as pessoas que produzem combustíveis de forma residual, os formuladores de combustíveis por meio de mistura mecânica e as bases das refinarias de petróleo.

Art. 5º Considera-se ocorrido o fato gerador do ICMS incidente nos termos do disposto nesta Lei Complementar no momento:

I - da saída dos combustíveis, de que trata o art. 2º, do estabelecimento do contribuinte, de que trata o art. 4º, nas operações ocorridas no território nacional; e

II - do desembaraço aduaneiro dos combustíveis, de que trata o art. 2º, nas operações de importação.

Art. 6º A base do cálculo do imposto será a unidade de medida adotada na operação multiplicada pela quantidade de unidades objeto da operação.

Art. 7º Os Estados e o Distrito Federal disciplinarão o disposto nesta Lei Complementar mediante deliberação nos termos do art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", da Constituição, no prazo de noventa dias, contado da data de publicação desta Lei Complementar, observado que:

I - poderão ser estabelecidas equiparações a produtores dos produtos mencionados no art. 2º para fins de incidência do ICMS nos termos do disposto nesta Lei Complementar;

II - poderá ser atribuída a contribuinte do imposto ou a depositário a qualquer título a responsabilidade pela retenção e recolhimento do ICMS incidente nos termos do disposto nesta Lei Complementar; e

III - poderá ser instituída câmara de compensação dos Estados e do Distrito Federal com atribuições relativas aos recursos arrecadados em decorrência da incidência do ICMS nos termos do disposto nesta Lei Complementar.





§ 1º As deliberações de que trata o *caput* deverão ser aprovadas e ratificadas com o voto favorável:

I – de 2/3 (dois terços) das unidades federadas e de 1/3 (um terço) das unidades federadas integrantes de cada uma das cinco regiões do país, em relação à definição das alíquotas de que trata o inciso III do art. 3º; e

II – da maioria das unidades federativas, nos demais casos.

§ 2º Às deliberações de que trata este artigo aplica-se o disposto na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, naquilo em que não seja contrário às disposições desta Lei Complementar.

Art. 8º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos nos termos do disposto no art. 155, § 4º, inciso IV, alínea "c" e no art. 150, *caput*, inciso III, alíneas "b" e "c" da Constituição, naquilo que couber.

Sala das Sessões, em            de            de 2021.

Deputado DR. JAZIEL  
Relator

