

# COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

## 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 EDUARDO BISMARCK

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



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Eduardo Bismarck  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218205686000>



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 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, que tramitam em regime de prioridade e estão sujeitos à apreciação pelo Plenário desta Casa, foram distribuídos às Comissões (ii) 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.

É o relatório.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Eduardo Bismarck  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218205686000>



## 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 far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, 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 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 conflita 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, eis que o ônus financeiro nele explícito recairá sobre Estados e Municípios, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Nesses casos, torna-se aplicável 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.

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*.

Com relação ao PLP nº 23, de 2021, não houve a necessária apresentação de estimativa do impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação, conforme exigido pelo art. 125 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 (Lei nº 14.116/2020), pelo art. 2º da Norma Interna desta Comissão, que “Estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada em 29 de maio de 1996, e pela Súmula nº 1/2008-CFT que dispõe:

*“É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.”*

Os arts. 1º, 2º e 7º do PLP nº 23, de 2021, podem acarretar redução das receitas da União, cujo impacto não foi estimado, e tampouco foram apresentadas as medidas de compensação requeridas. Dessa forma, nota-se que não foram atendidos os requisitos exigidos pela legislação vigente mencionada, o que torna a referida proposição apensada incompatível e inadequada orçamentária e financeiramente, em que pese os nobres propósitos que nortearam a sua elaboração.

Por outro lado, em relação ao **mérito**, somos favoráveis à incidência monofásica do ICMS sobre os combustíveis e os lubrificantes, nos moldes do PLP nº 16, de 2021.

Atualmente, não existe uma uniformidade na legislação do ICMS aplicável a esses produtos. Embora a Lei Complementar nº 87/1996 preveja que o imposto é devido em cada operação, os Estados têm optado por exigí-lo diretamente das refinarias, dos produtores ou das distribuidoras, por antecipação, estimando o seu montante por meio da adição de uma margem percentual de valor agregado ao valor da operação de venda ou por meio da apuração quinzenal de preços médios finais ao consumidor.



Essa sistemática, contudo, demanda o monitoramento da movimentação dos combustíveis nas fases seguintes da cadeia de comercialização, o qual, conjugado à multiplicidade de alíquotas do imposto aplicáveis no âmbito dos diversos Estados, introduz uma complexidade tributária excessiva no setor.

O modelo, já questionável, ganhou um novo complicador com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário nº 593.849, na qual se esclareceu que, em decorrência do disposto no art. 150, § 7º, da Constituição Federal, é necessária a restituição do imposto pago em excesso no regime de substituição tributária “para frente”, nos casos em que a base de cálculo da operação efetivamente ocorrida for inferior à presumida. Dessa forma, o ICMS exigido por antecipação sequer é definitivo, sendo necessária uma nova apuração, por ocasião das operações futuras.

Como alternativa à referida sistemática, o art. 155, § 2º, XII, “h”, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal permite à lei complementar prever que o ICMS incidente sobre determinados combustíveis e lubrificantes incidirá apenas uma vez, hipótese em que as alíquotas serão uniformes em todo território nacional, serão definidas por deliberação dos Estados e do Distrito Federal e poderão ser fixadas por unidade de medida.

Nos parece que essa é a forma mais eficiente de tributação desses produtos, seja porque a sua produção e a sua importação são concentradas em poucos agentes econômicos, seja por se tratar de bens sujeitos a poucas modificações ao longo da cadeia.

Por essa razão, inclusive, até a Constituição de 1988, os combustíveis e lubrificantes sujeitavam-se, na forma da Lei nº 4.452/1964, a um imposto único, de competência federal, exigido do seu produtor ou importador.

De modo semelhante, na vigência da Constituição atual, a incidência da CIDE-combustíveis, da Contribuição o PIS/PASEP e da COFINS sobre os combustíveis, como regra, é concentrada em uma única etapa da cadeia de produção e comercialização, mediante alíquotas uniformes, fixadas por unidade de medida.



Nesse sentido, é meritório e oportuno o projeto ora examinado, o qual busca implementar um modelo de exigência do ICMS incidente os combustíveis e lubrificantes que reduz os custos de conformidade dos agentes econômicos e que confere mais eficiência à atividade da administração tributária e maior estabilidade aos preços desses produtos.

Dessa forma, entendemos que o PLP nº 16, de 2021 deve ser aprovado, na forma do Substitutivo anexo, no qual promovemos ajustes pontuais destinados ao seu aperfeiçoamento, quais sejam:

- (i) a exclusão, do regime monofásico previsto no Projeto, do gás natural combustível e dos demais hidrocarbonetos gasosos combustíveis, bem como dos resíduos de óleos, de petróleo e de minerais betuminosos;
- (ii) a manutenção de alíquotas *ad valorem* em relação aos lubrificantes;
- (iii) o diferimento do imposto devido na importação dos combustíveis e lubrificantes pela refinaria de petróleo e suas bases para o momento de sua comercialização;
- (iv) o esclarecimento de que o ICMS não incide sobre a mera movimentação física de mercadorias, na esteira da decisão proferida pelo STF no Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.255.885;
- (v) o afastamento da incidência do imposto sobre as operações realizadas entre contribuintes produtores de petróleo;
- (vi) a exclusão da previsão de responsabilidade tributária do depositário de combustíveis; e
- (vii) a disciplina dos créditos do imposto.

Por fim, registramos que são pertinentes as modificações no modelo de substituição tributária do ICMS propostas pelo PLP nº 11, de 2020. Contudo, esclarecemos que tais disposições ficaram prejudicadas em razão da opção deste Relator pela sistemática de incidência monofásica do imposto, prevista no PLP nº 16, de 2021.



Ademais, entendemos igualmente meritório o alinhamento entre as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS e as do ICMS, proposto pelo PLP nº 23, de 2021, mas ressalvamos que tal regime de apuração das contribuições traria mais complexidade à tributação dos combustíveis e lubrificantes, razão pela qual deixamos de contemplá-lo no Substitutivo.

Em face do exposto, **votamos:**

(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, e das Emendas de Plenário nº 1 a 4, e pela incompatibilidade e pela inadequação orçamentária e financeira do PLP nº 23, de 2021; e,

(ii) no mérito, pela **aprovação do PLP nº 16, de 2021**, e das Emendas de Plenário nº 2 e nº 3, **nos termos do Substitutivo anexo**, e pela rejeição do PLP nº 11, de 2020, do PLP nº 23, de 2021 e das Emendas de Plenário nº 1 e nº 4.

Sala da Comissão, em        de        de 2021.

Deputado EDUARDO BISMARCK  
Relator

2021-7915



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Eduardo Bismarck  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218205686000>



## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 16, DE 2021

Define os combustíveis e lubrificantes 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 e lubrificantes 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 e lubrificantes sobre os quais incidirá uma única vez o ICMS, qualquer que seja sua finalidade, são os seguintes:

- I - gasolina automotiva e de aviação;
- II – óleo diesel;
- III – etanol anidro combustível e etanol hidratado combustível;
- IV - querosenes de aviação e iluminantes;
- V - óleos combustíveis;
- VI - coques, de petróleo e de minerais betuminosos;
- VII - óleos lubrificantes, de petróleo ou de minerais betuminosos;





VIII - hidrocarbonetos líquidos derivados de petróleo e hidrocarbonetos líquidos derivados de gás natural destinados à utilização em mistura mecânica para a produção de gasolinas ou de diesel, de acordo com as normas estabelecidas pela Agência Nacional do Petróleo;

IX - biodiesel; e

X - gás liquefeito de petróleo - GLP.

Parágrafo único. A incidência do imposto de que trata o inciso VIII 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 lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo;

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, exceto no caso dos produtos referidos no inciso VII do art. 2º, cujas alíquotas serão *ad valorem*; e

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



IV – o imposto não incidirá, inclusive em operações interestaduais, ficando autorizada a manutenção dos respectivos créditos relativos às operações e prestações anteriores:

a) nas operações internas das quais não decorra transferência de propriedade da mercadoria;

b) nas operações de comercialização de combustível derivado de petróleo entre contribuintes enquadrados como produtor de petróleo, quando destinado à industrialização ou comercialização subsequente; e

V – fica diferido o recolhimento do imposto devido na importação dos produtos definidos no art. 2º pela refinaria de petróleo e suas bases, hipótese em que o imposto deverá ser recolhido na forma do inciso I deste artigo.

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 e lubrificantes.

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 e lubrificantes 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 e lubrificantes de que trata o art. 2º nas operações de importação.

Art. 6º A base do cálculo do imposto será:

I – no caso de operações relativas aos produtos referidos no inciso VII do art. 2º, o valor da operação; e



II - nos demais casos, a unidade de medida adotada na operação multiplicada pela quantidade de unidades objeto da operação.

Art. 7º Os créditos apurados de acordo com a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, poderão ser compensados com o ICMS devido na forma do art. 3º a cada unidade federada, segundo as normas gerais de apuração do imposto e o disposto neste artigo.

§ 1º A apropriação e a manutenção dos créditos, bem como a sua dedução por ocasião do recolhimento do ICMS devido aos Estados onde houver o consumo, serão definidos mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal.

§ 2º Alternativamente aos créditos efetivos de que trata o *caput*, fica autorizado o aproveitamento de crédito presumido equivalente a percentual a ser definido mediante deliberação dos Estados e o Distrito Federal, nos termos do art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal, sobre as operações tributadas na forma desta Lei Complementar.

§ 3º Na apuração do imposto devido na forma do art. 3º, é vedado o aproveitamento de créditos decorrentes da aquisição de produtos referidos no art. 2º.

§ 4º Para efeito do aproveitamento de créditos decorrentes da aquisição de produtos referidos no art. 2º na apuração do ICMS devido nas operações não compreendidas no art. 3º, o valor do imposto incidente na operação anterior deverá constar no campo próprio do documento fiscal.

Art. 8º 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; e

II - 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.

Art. 9º 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 da Comissão, em                      de                      de 2021.

Deputado EDUARDO BISMARCK  
Relator

2021-7915

