



## 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, PLP nº 23/2021 e PLP nº 105/2021

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

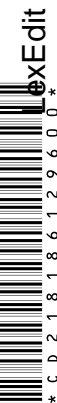
**Relator:** Deputado DR. JAZIEL

### 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



\*CD218186129600\*  
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, de 2021, de autoria do Poder Executivo, o PLP nº 23, de 2021, de autoria do Deputado Léo Moraes, e o PLP nº 105, de 2021, de autoria do Deputado.

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.

Antes da apensação, o aludido projeto esteve submetido ao regime de urgência referido no art. 64, § 1º, da Constituição Federal, oportunidade em que foram apresentadas quatro Emendas de Plenário: (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.





O PLP nº 105/2021 estabelece que os documentos fiscais emitidos por ocasião da venda ao consumidor de combustíveis deverão informar o valor dos tributos federais, estaduais e municipais cuja incidência influiu na formação dos respectivos preços.

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.

Registre-se que, em razão do disposto no Ato da Mesa nº 177/1989, também ficaram sujeitas à análise prévia das referidas comissões as Emendas de Plenário nºs 1 a 4 ao PLP nº 16/2021, as quais foram apresentadas durante o prazo regimental aplicável aos projetos sujeitos à urgência constitucional. As emendas apresentadas após esse prazo, por sua vez, deverão ser examinadas em parecer específico.

Posteriormente à distribuição dos projetos, contudo, 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 propostas de modificação 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 40,7% 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.

A nosso ver, o grande mérito das proposições em análise é recorrer à tributação racional e economicamente eficiente para possibilitar a estabilização ou a redução dos preços desses produtos.

Em resumo, os projetos propõem que o ICMS incidente sobre a comercialização de combustíveis corresponda a um valor fixo, que não esteja sujeito a flutuações constantes, como ocorre atualmente. Dessa forma, o imposto deixa de contribuir para variação de preços ao consumidor desses produtos.

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 com o mercado internacional, não há viabilidade econômica de se desvincular de forma significativa os referidos preços da cotação do barril do petróleo e da taxa de câmbio.

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.

<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-concorrenca/precos/composicao-e-estruturas-de-formacao-dos-precos>.





Sob o aspecto legal, cumpre destacar que, ao regulamentar a inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995, que pôs fim ao monopólio estatal sobre a indústria do petróleo, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, conhecida como Lei do Petróleo, estabeleceu o regime de liberdade de preços para os combustíveis derivados do petróleo. Neste sentido, desde o término do período de transição estabelecido naquela lei, a União não tem competência legal para a fixação de preços de combustíveis.

A despeito das questões legais, sabe-se que em um passado recente a União administrou os preços dos combustíveis por meio de interferências na gestão da Petrobras, sociedade de economia mista controlada pela União e principal fornecedor de combustíveis no território nacional, com efeitos nefastos para o setor de petróleo e também para o sucroalcooleiro que perduram até o momento.

Atualmente, apesar de autossuficiente e exportador de petróleo bruto, o Brasil é importador líquido de combustíveis, dependendo de importações para abastecer completamente o mercado nacional. Por esta razão, a fixação de preços pela Petrobras em valor inferior o preço do produto importado poderia gerar o desabastecimento de parcela da população, dado que a empresa não teria condições de ofertar o produto ao preço reduzido para todos. Neste cenário, regiões deficitárias de combustíveis, como alguns estados do Norte e Nordeste, poderiam enfrentar escassez de produto ou estar expostas ao preço do produto importado, enquanto regiões superavitárias, como o Sudeste, teriam acesso aos combustíveis “subsidiados” pela Petrobras.

Adicionalmente, a adoção de preços administrados pelo Governo para os combustíveis pode inviabilizar a construção de novas infraestruturas para atendimento ao mercado. O risco de interferência política no preço dos combustíveis impede que os investidores tenham previsibilidade sobre o retorno sobre o capital necessário para realizar investimentos em novos terminais de importação e armazenamento de combustíveis, novas refinarias, novas unidades produtoras de biocombustíveis (como etanol e





biodiesel), o que aumentaria o risco de desabastecimento do mercado. Ainda sobre a segurança do investidor no Estado brasileiro, cabe destacar que a Petrobras já concluiu as negociações de duas refinarias do seu plano de desinvestimento e, em caso de interferência política nos preços, tais investidores seriam dramaticamente prejudicados.

Cabe apontar também que a experiência passada de adoção de preços subsidiados pela Petrobras foi realizada a um custo extraordinário para a empresa e para seus acionistas, entre os quais a própria União. Por não ter capacidade produtiva suficiente para atender todo o mercado, a Petrobras realizava a importação e vendia o combustível a um preço inferior ao adquirido, de modo que quanto mais vendia mais prejuízo tinha, subvertendo completamente a lógica econômica.

A este respeito, importa ainda destacar que o principal acionista da Petrobras é a sociedade brasileira, por intermédio da União. Assim, o prejuízo causado à empresa pela política de preços subsidiados adotadas anteriormente foi arcado pela sociedade, que deixou de receber, por exemplo, dividendos da Petrobras que poderiam ser utilizados em políticas sociais mais justas e efetivas do que o subsídio aos combustíveis. Ainda cabe lembrar que dentre os acionistas minoritários da empresa estão pessoas físicas e pequenos investidores que confiaram parte de suas economias na empresa gerida pela União, de modo que os prejuízos da empresa consomem tais recursos aplicados de boa-fé pelo cidadão brasileiro.

Por todas essas razões, 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, diminuindo-se, assim, a influência das alterações do preço do barril de petróleo no valor cobrado do consumidor final.

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, das Emendas de Plenário nº 1 a 4 apresentadas a esse Projeto, e do PLP nº 105, de 2021, 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.

## **II.2 – Mérito**

Em relação ao mérito, somos favoráveis à exigência do ICMS-combustíveis por valores fixos, por entendermos que a medida colaborará para a simplificação do modelo de exigência do imposto, bem como para uma maior estabilidade aos preços desses produtos.

Atualmente, o ICMS incidente sobre os combustíveis é devido por substituição tributária para frente, sendo a sua base de cálculo estimada, na forma do art. 8º, § 4º, da Lei Complementar nº 87/1996, a partir dos preços médios ponderados a consumidor final, apurados quinzenalmente pelo Poder Executivo Estadual.

Esse mecanismo de incidência do ICMS, com a fixação quinzenal de sua base de cálculo, acaba por afetar significativamente a estabilidade do preço dos combustíveis, pois o imposto responde por uma parcela muito significativa do custo desses produtos. A título de exemplo, o ICMS representa, em média, 28,1% 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, seja mediante a previsão de alíquota específica – como proposto nos PLPs nº 16/2021 e nº 23/2021 - seja por meio da estabilização da base de cálculo adotada para fins de substituição tributária – como pretendido pelo PLP nº 11/2020 -, reduziria os impactos das alterações dos preços nas refinarias ou usinas sobre o valor final do combustível.

Assim, o tabelamento do montante do ICMS efetivamente colaboraria para atenuar os efeitos da flutuação do custo do barril de petróleo no mercado internacional e da taxa de câmbio no preço dos aludidos produtos.







Por essas razões, entendemos que o PLP nº 11, de 2020, e os seus apensados devem ser aprovados, na forma do Substitutivo anexo a este parecer, no qual introduzimos algumas modificações objetivando o aperfeiçoamento das proposições.

Nesse sentido, com base na atribuição conferida pela Constituição (art. 155, § 2º, XII, b) à lei complementar, para dispor sobre substituição tributária do ICMS, o nosso substitutivo prevê que, nas operações com combustíveis sujeitas ao regime de substituição tributária, as alíquotas do imposto sejam específicas, por unidade de medida adotada, definidas pelos Estados e pelo Distrito Federal para cada produto.

Ademais, como forma de trazer maior estabilidade e maior transparência aos preços, essas alíquotas específicas serão fixadas anualmente e vigorarão por doze meses a partir da data de sua publicação. Além disso, as alíquotas específicas definidas pelos Estados e pelo Distrito Federal para determinado exercício **não poderão exceder, em reais por litro, ao valor da média dos preços a consumidor final usualmente praticados no mercado considerado ao longo dos dois exercícios imediatamente anteriores**, multiplicada pela alíquota *ad valorem* aplicável ao combustível em 31 de dezembro do exercício imediatamente anterior.

Dessa forma, propõe-se uma solução para amortecer a oscilação dos preços dos combustíveis, ao mesmo tempo em que se respeita a autonomia dos entes federados, que manterão a competência para definição de suas alíquotas aplicáveis, sem necessidade de uniformização nacional por produto.

Por oportuno, cumpre mencionar que, em virtude das modificações promovidas pelo substitutivo ora apresentado, há estimativas de redução do preço final praticado ao consumidor de, em média, 8% para a gasolina comum, 7% para o etanol hidratado e 3,7% para o diesel B.





Com efeito, note-se que, de acordo com o levantamento mensal realizado pela ANP<sup>2</sup>, os preços médios de setembro de 2021 da gasolina comum, do etanol hidratado e do óleo diesel, corresponderam, respectivamente, a R\$ 6,078, R\$ 4,698 e R\$ 4,728.

Na forma do substitutivo, porém, o valor do ICMS devido por litro de combustível durante o exercício de 2021 corresponderia à alíquota específica calculada com base na média dos preços praticados de janeiro de 2019 a dezembro de 2020, período em que os referidos preços de revenda variaram (i) de a R\$ 4,268 a R\$ 4,483, no caso da gasolina comum, (ii) de R\$ 2,812 a R\$ 3,179, no caso do etanol hidratado, e (iii) R\$ 3,437 a R\$ 3,606, no caso do óleo diesel.

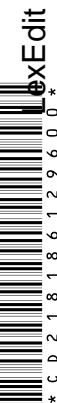
Portanto, atendendo à demanda da sociedade, que tem sofrido com a escalada dos preços dos combustíveis, nosso substitutivo efetivamente promove significativa redução do preço desses produtos, colaborando, ainda, para a contenção da inflação.

### **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, no PLP nº 105, 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.

<sup>2</sup> Disponível em: “<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/precos-revenda-e-de-distribuicao-combustiveis/serie-historica-do-levantamento-de-precos>”.





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, de 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, do PLP nº 23, de 2021, com os ajustes propostos neste parecer, bem como do PLP nº 105, de 2021; 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 do PLP nº 105, de 2021, na forma do Substitutivo anexo, e pela rejeição das Emendas de Plenário nºs 1 a 4.

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, do PLP nº 105, de 2021, e do Substitutivo da CFT apresentado juntamente com este parecer.





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado **Dr. Jaziel**

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/CD218186129600>

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)



\*CD218186129600\*



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

Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para dispor sobre substituição tributária do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nas operações com combustíveis.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para dispor sobre substituição tributária do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nas operações com combustíveis.

Art. 2º A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 8º-A Nas operações com combustíveis sujeitas ao regime de substituição tributária, as alíquotas definidas pelos Estados e pelo Distrito Federal para cada produto serão específicas, por unidade de medida adotada.

§ 1º As alíquotas específicas serão definidas anualmente pelos Estados e pelo Distrito Federal e vigorarão por doze meses, a partir da data de sua publicação.

§ 2º As alíquotas específicas definidas pelos Estados ou pelo Distrito Federal não poderão exceder, em reais por litro, ao valor da média dos preços a consumidor final usualmente praticados no mercado considerado ao longo dos dois exercícios imediatamente anteriores multiplicada pela alíquota *ad valorem* aplicável ao combustível em 31 de dezembro do exercício imediatamente anterior nas operações não sujeitas ao regime de substituição tributária, observado o disposto no § 3º.





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Dr. Jaziel

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal, ao definirem pela primeira vez as alíquotas específicas, não poderão exceder, em reais por litro, ao valor da média dos preços a consumidor final usualmente praticados no mercado considerado ao longo do período de 24 (vinte e quatro) meses entre janeiro de 2019 e dezembro de 2020, multiplicada pela alíquota *ad valorem* aplicável ao combustível em 31 de dezembro de 2020, independentemente da data de publicação do ato normativo que as definir.”

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

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/CD218186129600>

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)



\*CD218186129600\*