

PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO
COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E
INFORMÁTICA
COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 211, DE 2021
(Apensados: PLP 18/2022, PLP 72/2022 e PLP 73/2022)

Limita a tributação de bens essenciais, com fulcro na Dignidade da Pessoa Humana, fundamento da República Federativa do Brasil e na garantia dos objetivos fundamentais, dispostos no art. 3º da Constituição Federal.

Autor: Dep. Sidney Leite (PSD/AM)

Relator: Dep. Elmar Nascimento (União Brasil/BA)

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 211, de 2021, de autoria do Deputado Sidney Leite (PSD/AM), limita a tributação de bens essenciais, com fulcro na Dignidade da Pessoa Humana, fundamento da República Federativa do Brasil e na garantia dos objetivos fundamentais, dispostos no art. 3º da Constituição Federal.

A ele foram apensados os seguintes projetos: PLP 18/2022, de autoria do Deputado Danilo Forte (União/CE); PLP 72/2022, de autoria do Deputado Eduardo da Fonte (PP/PE); e PLP 73/2022, de autoria do Deputado Alexandre Frota (PSDB/SP).

O PLP 18/2022, de autoria do Deputado Danilo Forte (União/CE), faculta ao ente federativo competente a aplicação de alíquotas reduzidas em relação



aos bens e serviços referidos, como forma de beneficiar os consumidores em geral.

O PLP nº 72, de 19 de maio de 2022, de autoria do Dep. Eduardo da Fonte (PP/PE), prevê que a alíquota do ICMS incidente sobre as operações de energia elétrica não pode ser superior à alíquota geral.

O PLP nº 73, de 20 de maio de 2022, faculta a incidência do ICMS sobre combustíveis, gás de cozinha, energia elétrica e transportes coletivos em patamares inferiores ao estabelecido em Lei para a tributação dos itens, por serem considerados bens e serviços essenciais para a sociedade.

O projeto em análise inicialmente foi distribuído para as Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); Minas e Energia; Finanças e Tributação (CFT), para análise do seu mérito e da sua adequação e compatibilidade financeira e orçamentária, e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise da sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

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

II.1 – Mérito

Os projetos de lei complementar apresentados, se valendo da liturgia formal dos atos, se funda no disposto no art. 146, inciso III, da Constituição Federal, de 1988 (CF/88), dispondo que “cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária”.

A necessidade do estabelecimento das normas gerais decorre do Princípio Federativo adotado em nosso país, em que há competência



concorrente dos entes federados para legislar sobre direito tributário. As normas gerais de direito tributário funcionam como “leis de leis”, condicionando as ordens jurídicas parciais (da União, dos estados e dos municípios). Normas sobre como fazer normas, destinadas aos legisladores. Lei complementar é o veículo legislativo e norma geral o conteúdo normativo. (SACHA CALMON).

Valendo-se da inegável competência da União em estabelecer normas gerais no tocante ao direito tributário, por lei complementar, a CF/88, no seu art. 24, §4º, evitando um possível conflito de competências, dispôs que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Vencidos os requisitos formais, passa-se a análise do mérito trazido pelas propostas em análise.

Considerar os combustíveis, o gás natural, a energia elétrica, as comunicações e o transporte coletivo como sendo bens e serviços essenciais e indispensáveis significa não os tratar como supérfluos. Destarte, é facultar ao ente federativo competente a aplicação de alíquotas reduzidas em relação a esses bens e serviços, como forma de beneficiar os consumidores em geral.

Não restam dúvidas quanto à essencialidade do conjunto dos bens e serviços acima elencados, em que pese o detalhamento que será dado a alguns deles, sem desqualificar os demais.

Os tributos podem ser classificados quanto à sua função em fiscais e extrafiscais. São fiscais quando a sua única função é carrear os cofres públicos de recursos e extrafiscais quando são norteados por interesses sociais, econômicos ou ambientais diversos. Claramente não existe um tributo que desempenhe 100% a sua função fiscal ou extrafiscal, possibilitando que um tributo fiscal resvale na extrafiscalidade e vice-versa.

Na Constituição Federal de 1967, imediatamente anterior à nossa Carta Magna atual, o ICM (como assim era positivado o nosso atual ICMS) ostentava a função eminentemente fiscal, com a mesma alíquota para todas as mercadorias. Ou seja, não se falava em seletividade.



A partir da CF, de 1988, o constituinte originário dotou o ICMS da função fiscal e extrafiscal, concomitantemente. A intenção, portanto, não seria apenas de carrear os cofres públicos com recursos, mas também, a de propiciar de forma menos onerosa a circulação de mercadorias e serviços essenciais à sociedade, conforme disposto no art. 155, § 2º, inciso III, da CF/88, *in verbis*:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

(...)

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

(...)

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

(...)

III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços

Em que pese ser a faculdade o mandamento positivado no dispositivo acima, a doutrina não é pacífica quanto a sua cogência. *José Eduardo Soares de Melo¹ a entende como uma faculdade dos Estados e do Distrito Federal ao dizer que "constitui princípio constitucional a ser rigorosamente obedecido no âmbito do IPI, e de modo permitido no caso do ICMS". Mas, por outro lado, Roque Antonio Carrazza² se manifesta expressamente pela obrigatoriedade de sua observância ao dizer que "quando a Constituição confere a uma pessoa política um 'poder', ela, ipso facto, lhe impõe um 'dever'. É por isso que se costuma falar que as pessoas políticas têm poderes deveres (...). Portanto, a nosso sentir, a seletividade, no ICMS, tanto quanto no IPI, é obrigatória. Melhor elucidando, o ICMS, deverá ser seletivo em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços".*

1 1 MELO, José Eduardo Soares de. ICMS: teoria e prática. 7. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 264.

2 2 CARRAZZA, Roque Antonio. ICMS. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 361.



Nesse sentido, sabendo que a CF/88 não impõe apenas recomendações, principalmente do tocante ao Sistema Tributário Nacional, resta-se por concluir que a seletividade constitucional do ICMS deve sempre ser buscada pelo legislador ordinário, de forma a não apenas carrear o ente de recursos públicos, mas também a concretização de objetivos sociais, econômicos ou ambientais.

Ante o exposto, não deveriam restar dúvidas ao quanto a energia elétrica, o gás natural, os combustíveis, a comunicação e o transporte coletivo são essenciais para a sociedade. E sendo essenciais, o imposto há de ser diferenciado em função do objeto. Já dizia Hugo de Brito Machado: *“É seletivo o imposto cujas alíquotas são diferentes, para objetos diferentes, como acontece com o IPI, que tem alíquotas elevadas para certos produtos, e muito baixa, mesmo zero, para outros produtos. Na seletividade, não importa o sujeito. Importa exclusivamente o objeto da tributação.”*³

Dizer que o ICMS será seletivo em função da essencialidade do produto ou do serviço é afirmar que, em proporção inversa, o item que obtiver alta essencialidade para o consumo popular terá sua alíquota de incidência do imposto mitigada em comparação com aqueles produtos de natureza supérflua, isto é, que atendem ao consumo de poucos, geralmente de classes mais abastadas.⁴

Não bastasse o senso comum de que tais mercadorias e serviços são essenciais, a lei nº 7.783, de 1989, em seu art. 10, prevê que são considerados serviços ou atividades essenciais, dentre outros, *in verbis*:

*Art. 10 São considerados **serviços ou atividades essenciais**:*

*I - tratamento e abastecimento de água; **produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis**;*

(...)

*V - **transporte coletivo**;*

3 MACHADO, Hugo de Brito, "Progressividade e Socialismo", Jornal Zero Hora do dia 18 de agosto, 1998, p. 15.

4 TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário – valores e princípios constitucionais tributários. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. v. II, p. 333.



VII - telecomunicações;

A CF/88, por sua vez, corrobora a essencialidade ao dispor que à exceção do ICMS, imposto de importação (II) e imposto de exportação (IE), nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas à energia elétrica, aos serviços de telecomunicações, aos derivados de petróleo, aos combustíveis e aos minerais do País.

Na maioria das Unidades da Federação, costuma-se coexistir nas legislações locais três faixas de alíquotas do ICMS: a primeira, de 7 a 12% para produtos básicos, via de regra do setor alimentício; a segunda, entre 17 e 18% aplicáveis à generalidade das mercadorias; e a terceira, com alíquotas de aproximadamente 25%, chegando por vezes até a casa dos 30%, para os produtos considerados supérfluos e para energia elétrica, telecomunicações e combustíveis.⁵

Em Minas Gerais, por exemplo, a energia elétrica para uso residencial é tributada na ordem dos 30%, enquanto que a gasolina se sujeita à alíquota de 31%, óleo diesel a 15%, bebidas alcoólicas a 30%, cerveja alcoólica a 18%, alimentos industrializados, calçados, roupas, medicamentos a 18%, automóveis a 12%, materiais de construção a 12% e granitos e mármore a 7%. O mesmo fato curioso se repete nos demais estados da federação: em Santa Catarina aplica-se a alíquota de 25% para o ICMS-energia elétrica, enquanto brinquedos, joias e fogos de artifício enquadram-se na alíquota geral de 17%.

As alíquotas do ICMS, no tocante à energia elétrica, variam entre os entes federados e entre as diversas classes de consumo (residencial – por classe de consumo, comercial, industrial, serviços, rural, poder público etc.). A tabela abaixo traz, de forma exemplificativa, os valores de ICMS praticados pelos entes da federação, no tocante aos consumidores residenciais:

ENTES DA FEDERAÇÃO	ALÍQUOTAS (CONSUMO KWH)
Acre	16% (de 101 a 140) / 25% (acima de 140)
Alagoas	17% (de 31 até 150) / 27% (acima de 150)
Amapá	25%
Amazonas	25%

5 <https://ibdt.org.br/RDTA/seletividade-em-funcao-da-essencialidade-icms-e-energia-eletrica/>



Bahia	25% (de 51 até 150) / 27% (acima de 150)
Ceará	27%
Distrito Federal	12% (de 51 a 200) / 21% (de 201 a 500) / (25% acima de 501)
Espírito Santo	25%
Goiás	29%
Maranhão	18% (de 51 a 100) / 20% (de 101 a 500) / 29% (acima de 500)
Mato Grosso	12% (de 0 até 150) / 17% (acima de 150)
Mato Grosso do Sul	17% (de 50 a 200) / 20% (de 201 a 500) / 25% (acima de 50)
Minas Gerais	30%
Pará	25%
Paraíba	27%
Paraná	29%
Pernambuco	27% (Acima de 140)
Piauí	22% (de 51 até 200) e 27% acima disso
Rio de Janeiro	20% (de 51 até 300) / 31% (de 301 a 450) / 32% (acima de 451)
Rio Grande do Norte	20% (de 51 até 300) / 25% (acima de 300)
Rio Grande do Sul	25%
Rondônia	17% (até 220) / 20% (acima de 220)
Roraima	25%
Santa Catarina	12% (de 51 a 150) / 25% (acima de 150)
São Paulo	12% (de 91 até 200) / 25% (acima de 200)
Sergipe	25% (de 81 a 220) / 27% (acima de 220)
Tocantins	25%

Nesse diapasão, o Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Recurso Extraordinário RE 714.139/SC, em novembro 2021, decidiu pela inconstitucionalidade de lei estadual que impõe alíquota de ICMS para a energia elétrica e telecomunicações superior a geral (17-18%), por violar os princípios da seletividade e da essencialidade.

Fixou, destarte, a seguinte tese em Repercussão Geral (Tema 745):
“Adotada, pelo legislador estadual, a técnica da seletividade em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, discrepam do figurino constitucional alíquotas sobre as operações de energia elétrica e serviços de telecomunicação em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços”.



O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, mediante pesquisa nacional contínua por amostra de domicílios, revelou a presença de energia elétrica em 99,8% das residências.⁶ Quanto aos estabelecimentos industriais e comerciais, a importância do bem é auto evidente, sem o qual inviabilizada a atividade. Na dicção de Hugo de Brito Machado Segundo, "sem energia não há vendas, prestação de serviços ou produção. Não se vive, apenas se sobrevive, e mal."⁷

O relevo das telecomunicações não fica atrás. Levantamento da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel sinaliza que 98,2% da população brasileira tem acesso à telefonia e à internet móvel.⁸ A pandemia covid-19 veio confirmar a pertinência do serviço, no que viabilizou a prestação de outras atividades essenciais, como saúde, educação e prestação jurisdicional.

Some-se a isso a inelasticidade da demanda frente ao preço dos produtos elencados. Isso mostra o quão importantes, essenciais e insubstituíveis são para toda a sociedade. A demanda inelástica ocorre porque as pessoas comprem aproximadamente a mesma quantidade de bens e serviços essenciais, quer o preço caia ou suba. Ou seja, as crises e sazonalidades impactam de forma menos agressiva a arrecadação desses entes tributantes, uma vez que o consumo desses itens tende a ser estável. Não bastasse, os estados ainda adotam alíquotas majoradas para esses itens em relação às operações em geral.

Os estados membros podem se valer de um bem/serviço essencial de demanda inelástica para compensar eventuais perdas de arrecadação, contrariando o interesse público e a justiça social.

Incoerência, portanto, tratarmos os bens e serviços essenciais como se supérfluos fossem, o que se vislumbra quando da sujeição de alíquotas maiores para eles frente às alíquotas praticadas para as operações gerais.

6 Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/21130-domiciliosbrasileiros.html>. Acesso em: 14 dez. 2020.

7 MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. A tributação da energia elétrica e a seletividade do ICMS. Revista Dialética de Direito Tributário n. 62, São Paulo, Dialética, 2000, p. 73

8 Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-09/telefonia-celularalcanca-982-da-populacao-brasileira>. Acesso em: 14 dez. 2020.



Desconsidera a essencialidade da energia elétrica, do gás natural e dos combustíveis, por exemplo, os equiparando a bens supérfluos como armas, bebidas alcoólicas, perfumes, cosméticos etc.

Nesse sentido, propomos, em Substitutivo, a alteração do mandamento das propostas originais no sentido de dispor sobre a obrigatoriedade de o ente federativo competente aplicar alíquotas reduzidas em relação aos bens e serviços referidos, como forma de beneficiar os consumidores em geral.

No tocante à não incidência do ICMS sobre os serviços de transmissão, distribuição e encargos setoriais vinculados às operações com energia elétrica, o inciso I do ar. 13 da Lei complementar nº 87, de 1996, dispõe que o valor da base de cálculo do referido imposto será o valor da operação, ou seja, o valor da energia elétrica efetivamente consumido pelo usuário final.

Corroborando tal afirmação, Roque Antonio Carrazza delimita a base de cálculo do ICMS energia elétrica, nos seguintes termos: *“A base de cálculo possível do ICMS incidente sobre energia elétrica é o valor da operação da qual decorra a entrega desta mercadoria (a energia elétrica) ao consumidor. Noutro giro, é o preço da energia elétrica efetivamente consumida, vale dizer, o valor da operação da qual decorra a entrega desta mercadoria ao consumidor final.”*

As três principais operações para o fornecimento final de energia elétrica envolvem geração (termelétrica, hidrelétrica, solar, etc.), transmissão (propagação em alta tensão e longa distância) e distribuição (baixa tensão e curtas distâncias).

Sobre as operações de transmissão e distribuição incidem a TUST – Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão – repassado ao Consumidor, muito embora sem a devida discriminação nas faturas, e a TUSD – Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição – paga em razão da utilização do sistema de distribuição.

A cobrança da TUST e da TUSD, portanto, não guardam relação jurídica com a circulação da mercadoria (energia) em si, em que pese comporem a base de cálculo de tributação do ICMS.



Corroborando esta corrente de pensamento, o STJ, na sua jurisprudência majoritária, já se manifestou:

“Processo civil e tributário. Violação do art. 535 do CPC. Não ocorrência. ICMS sobre ‘TUST’ e ‘TUSD’. Não incidência. Ausência de circulação jurídica da mercadoria. Precedentes. Súmula 83/STJ. Recurso especial não conhecido. ”

“É pacífico o entendimento de que ‘a Súmula 166/STJ reconhece que ‘não constitui fato gerador do ICMS o simples deslocamento de mercadoria de um para outro estabelecimento do mesmo contribuinte’. Assim, por evidente, não fazem parte da base de cálculo do ICMS a TUST (Taxa de Uso do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica) e a TUSD (Taxa de Uso do Sistema de Distribuição de Energia Elétrica)’. Nesse sentido: AgRg no REsp 1.359.399/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 11/06/2013, DJe 19/06/2013; AgRg no REsp 1.075.223/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 04/06/2013, DJe 11/06/2013; AgRg no REsp 1.278.024/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 07/02/2013, DJe 14/02/2013. ”

“Súmula nº 166 do STJ: Não constitui fato gerador do ICMS o simples deslocamento de mercadoria de um para outro estabelecimento do mesmo contribuinte.”⁹

Nesse sentido, em que pese haver correntes divergentes no próprio STJ, havendo a necessidade de consolidação de entendimento, não é impeditivo que o legislador ordinário trate sobre o tema e, na linha da Súmula nº 166 do STJ, positive que o simples deslocamento da mercadoria não deve ser considerado como hipótese de incidência do ICMS, e dessa forma, não seria cabível a inclusão da TUST e da TUSD na base de cálculo do imposto.

De igual maneira, nas operações com energia elétrica, optou-se por excluir da base de cálculo do ICMS os valores relativos aos descontos e subsídios suportados pelos consumidores de energia elétrica. Isso porque tais descontos e subsídios não estão relacionados à operação do fornecimento de energia elétrica, restando a parte do campo de incidência do tributo. A

9 Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf>



consequência direta é a relativa mitigação do impacto tarifário sobre a população brasileira, guardando coerência com a norma tributária.

No tocante às implicações fiscais aos entes da federação, cumpre avaliar a situação fiscal atual. Conforme dados disponibilizados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi, baseados em informações oficiais fornecidas pelos próprios entes subnacionais, nos últimos anos a receita de impostos efetivamente arrecadada foi consistentemente superior ao valor aprovado em suas leis orçamentárias (receita prevista). Exceção corresponde apenas ao exercício de 2020, em que houve menor arrecadação de impostos em decorrência de desdobramentos econômicos da pandemia, como a menor circulação de pessoas. Tais informações podem ser observadas nas tabelas a seguir, com dados, dentre outros, das quatro maiores economias do país¹⁰:

RECEITA DE IMPOSTOS - 2021			
UF	RECEITA PREVISTA	RECEITA ARRECADADA	VARIAÇÃO
	R\$	R\$	
SP	193.000.076.041,00	220.013.879.151,03	14,00%
	R\$	R\$	
MG	56.041.818.461,00	70.229.720.173,48	25,32%
	R\$	R\$	
RJ	35.059.607.483,00	40.226.936.808,47	14,74%
	R\$	R\$	
RS	26.073.261.029,80	34.413.669.928,48	31,99%
	R\$	R\$	
BA	24.795.267.568,00	30.613.063.993,02	23,46%
TOTA	R\$	R\$	
L	334.970.030.582,80	395.497.270.054,48	18,07%

RECEITA DE IMPOSTOS - 2020

10 PR e SC poderiam ter de ser inseridos na relação, considerando-se estarem dentre as maiores economias do país (https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_unidades_federativas_do_Brasil_por_PIB). Contudo, procurou-se equilibrar a representatividade regional nos dados levantados. Assim, foram considerados dados de 3 Estados da Região Sudeste (SP, MG e RJ, as três maiores economias do país), um da Região Sul (RS, maior economia da região) e um da Região Nordeste (BA, maior economia da região).



UF	RECEITA PREVISTA	RECEITA ARRECADADA	VARIAÇÃO
	R\$	R\$	
SP	184.103.032.082,00	179.287.516.914,03	-2,62%
	R\$	R\$	
MG	57.501.780.929,00	56.617.040.616,23	-1,54%
	R\$	R\$	
RJ	35.182.845.614,00	34.271.679.059,28	-2,59%
	R\$	R\$	
RS	27.345.632.978,40	27.182.504.585,92	-0,60%
	R\$	R\$	
BA	24.585.324.300,00	25.178.920.606,73	2,41%
TOTAL	R\$	R\$	
L	328.718.615.903,40	322.537.661.782,19	-1,88%

RECEITA DE IMPOSTOS - 2019			
UF	RECEITA PREVISTA	RECEITA ARRECADADA	VARIAÇÃO
	R\$	R\$	
SP	177.044.294.420,00	178.072.472.638,49	0,58%
	R\$	R\$	
MG	53.271.713.007,00	55.103.715.812,38	3,44%
	R\$	R\$	
RJ	33.797.963.410,00	32.909.861.147,00	-2,63%
	R\$	R\$	
RS	33.198.030.270,60	37.752.224.843,65	13,72%
	R\$	R\$	
BA	23.104.436.000,00	24.886.100.649,52	7,71%
TOTAL	R\$	R\$	
L	320.416.437.107,60	328.724.375.091,04	2,59%

RECEITA DE IMPOSTOS - 2018			
UF	RECEITA PREVISTA	RECEITA ARRECADADA	VARIAÇÃO
	R\$	R\$	
SP	151.564.978.423,00	153.397.171.721,48	1,21%
	R\$	R\$	
MG	50.255.948.928,00	52.220.249.877,31	3,91%



Assinado eletronicamente, por delegação do(a) Dep. Elmar Nascimento
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD224484383200>



RJ	R\$ 30.898.940.160,00	R\$ 33.439.791.101,51	8,22%
RS	R\$ 32.741.918.566,00	R\$ 34.371.947.141,53	4,98%
BA	R\$ 21.870.806.250,00	R\$ 23.562.485.748,99	7,73%
TOTAL	R\$ 287.332.592.327,00	R\$ 296.991.645.590,82	3,36%

Fonte: RREO dos Estados – Disponível em siconfi.tesouro.gov.br

Cumpra-se destacar que, consideradas metodologias confiáveis e não viesadas, as receitas previstas consideram projeções de inflação, bem como seus reflexos nas contas dos entes públicos. Ademais, as despesas públicas, em regra, são fixadas tendo como referência as projeções de arrecadação. Assim, observa-se que, nos últimos anos – ressalvado o exercício de 2020 por conta da pandemia – houve um aumento de arrecadação nos estados em montante superior ao necessário para honrar as despesas fixadas para o exercício.

É importante destacar também que as receitas de impostos dos estados contemplam outras receitas além do ICMS, como o IPVA e o ITCMD. Contudo, de modo geral, e conforme dados presentes na própria Declaração de Contas Anuais - DCA que os estados informam anualmente ao Siconfi, o ICMS é a receita mais vultosa dentre todos os impostos arrecadados.

Assim, considerados preços administrados, regulados ou menos sujeitos a volatilidades, como os das telecomunicações, pode-se inferir que a alta da arrecadação se concentra nos produtos com preços livres, como os combustíveis e energia elétrica, por exemplo. Deste modo, um olhar detalhado permite concluir que a arrecadação decorrente do ICMS dos combustíveis e energia subiu em montante ainda superior à variação apresentada no aumento das receitas de impostos dos estados, inclusive em decorrência do chamado “imposto inflacionário”.

Isso posto, entende-se que o momento atual, de dificuldades econômicas decorrentes, dentre outros, da interrupção das cadeias de



produção em função da pandemia, bem como dos desdobramentos do conflito entre Rússia e Ucrânia (com particular reflexo em preços de *commodities* como combustíveis e agronegócio), requer uma consolidação nacional de esforços com o intuito de mitigar as dificuldades econômicas que assolam a sociedade.

Sem alternativas, a sociedade tem feito seu esforço, aumentando seu endividamento e alocando partes maiores de seu orçamento em gastos cotidianos, como alimentação, energia e transporte. A União, por sua vez, tem procurado reduzir alíquotas de tributos, como IPI, PIS/Pasep e Cofins, de modo a contribuir para reduzir seu peso junto à sociedade. Seria razoável que os demais entes da Federação também contribuíssem com esse esforço coletivo conjunto em favor do país. Afinal, os governos existem em função da sociedade, da busca por seu bem-estar e prosperidade, e não tendo a si próprios como finalidade maior.

Deste modo, como regra, uma redução parcial da alíquota do ICMS não implicará em perda nominal de receita à luz do orçamento aprovado, não colocando em risco o cumprimento das metas fiscais estaduais. Com isso, os entes subnacionais podem somar-se à União e à sociedade no enfrentamento da difícil situação econômica atual, sem que haja riscos significativos junto às contas públicas.

Cumpram também destacar que, mesmo com o conjunto dos estados apresentando arrecadação significativamente superior ao montante previsto inicialmente em suas peças orçamentárias, há preocupação com o equilíbrio de suas contas públicas - em particular daqueles que se encontram mais fragilizados no âmbito fiscal. Assim, foi estabelecida medida aplicável aos entes que aderiram ao Regime de Recuperação Fiscal - RRF, espécie de Lei de Falências do Setor Público, permitindo que o valor não arrecadado em decorrência da redução das alíquotas seja compensado por meio de dedução nas parcelas do pagamento de suas dívidas refinanciadas na forma do RRF. Tal medida, contudo, se dará até o limite da perda de arrecadação e/ou da extinção do saldo devedor, não ensejando em qualquer ressarcimento ao ente estadual caso haja eventual saldo remanescente de compensação que lhe seja favorável.



Para os estados com dívidas junto à União, porém sem contrato de refinanciamento nos termos do Regime de Recuperação Fiscal, haverá compensação federal nos mesmos moldes, porém limitada ao que exceder a 5% das perdas de receita. Com isso, o esforço fiscal dos estados é parcialmente compartilhado com a União, procurando assim preservar o equilíbrio fiscal da federação em seu conjunto.

Ressalta-se que tais medidas não geram despesa pública à União, encontrando-se aderentes ao Novo Regime Fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 106, de 15 de dezembro de 2016. Ademais, não caracterizando renúncia de receita de natureza tributária, não são alcançadas pelo art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. No mais, foi incluído dispositivo alinhado às exigências da LDO 2022 para o corrente exercício. Para os demais, os ajustes referentes às metas fiscais serão realizados quando da formulação das peças orçamentárias.

Pelo exposto, entende-se que esta medida ora apresentada é equilibrada, possibilitando uma redução do peso do estado na sociedade, em particular no difícil momento presente.

II.2 – Adequação financeira e orçamentária

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 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 dos projetos, 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.

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

Quanto à constitucionalidade formal, não vislumbramos máculas nos projetos, 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 dos projetos e do Substitutivo ora proposto, entendemos que as medidas 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 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:

- a) Pela **Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática**, nosso voto é pela rejeição do PLP 211/2021, do PLP 72/2022 e do PLP 73/2022, e pela aprovação do PLP 18/2022;
- b) Pela **Comissão de Minas e Energia**, nosso voto é pela rejeição do PLP 211/2021, do PLP 72/2022 e do PLP 73/2022, e pela aprovação do PLP 18/2022;
- c) Pela **Comissão de Finanças e Tributação**, somos 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 211/2021 e dos apensados; e, no mérito, somos pela rejeição do PLP 211/2021, do PLP 72/2022 e do PLP 73/2022, e pela aprovação do PLP 18/2022, na forma do Substitutivo anexo;
- d) Pela **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania**, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PLP nº 211/2021, de todos os apensados e do Substitutivo da CFT.

Sala das Sessões, em 24 de maio de 2022.

Deputado Elmar Nascimento

Relator



Assinado eletronicamente, por delegação do(a) Dep. Elmar Nascimento
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD224484383200>



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 18, DE 2022

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passa a vigorar acrescida do art. 18-A, com a seguinte alteração:

“Art. 18-A Para fins da incidência de impostos sobre a produção, a comercialização, a prestação de serviços ou a importação, os combustíveis, o gás natural, a energia elétrica, as comunicações e o transporte coletivo são considerados bens e



serviços essenciais e indispensáveis, não podendo ser tratados como supérfluos.

Parágrafo único. Para efeito do disposto neste artigo:

I - é vedada a fixação de alíquotas sobre as operações referidas no caput em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços;

II - é facultado ao ente federativo competente a aplicação de alíquotas reduzidas em relação aos bens referidos no caput, como forma de beneficiar os consumidores em geral; e

III - é vedada a fixação de alíquotas de que trata o inciso II, para os combustíveis, a energia elétrica e o gás natural, em percentual superior ao da alíquota vigente quando da publicação desta Lei. ”

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

“Art. 3º

.....

IX - operações de qualquer natureza de que decorra a transferência de bens móveis salvados de sinistro para companhias seguradoras; e

X - os serviços de transmissão e distribuição e os encargos setoriais vinculados às operações com energia elétrica.

.....

Art. 32-A As operações relativas aos combustíveis, ao gás natural, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, para fins de incidência de imposto previsto nesta Lei, são considerados bens e serviços essenciais e indispensáveis, não podendo ser tratados como supérfluos.

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo:



I - é vedada a fixação de alíquotas sobre as operações referidas no caput em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços;

II - é facultado ao ente federativo competente a aplicação de alíquotas reduzidas em relação aos bens referidos no caput, como forma de beneficiar os consumidores em geral; e

III - é vedada a fixação de alíquotas de que trata o inciso II, para os combustíveis, a energia elétrica e o gás natural, em percentual superior ao da alíquota vigente quando da publicação desta Lei.

§ 2º No que se refere aos combustíveis, a alíquota definida conforme o disposto no § 1º deste artigo servirá como limite máximo para a definição das alíquotas específicas (ad rem) a que se refere o art. 3º, inciso V, alínea b, da Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022. ”

Art. 3º As perdas de arrecadação dos Estados ou Distrito Federal que tiverem contrato de refinanciamento de dívidas com a União previsto no art. 9-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, decorrentes da redução da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), serão compensadas pela União.

§ 1º A compensação a que se refere o caput dar-se-á por meio da dedução no valor das parcelas da dívida do Estado ou Distrito Federal com a União prevista no art. 9-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, até o limite do saldo previsto no § 2º deste artigo.

§ 2º O total das perdas de arrecadação de ICMS do Estado ou Distrito Federal, descontados quaisquer valores referentes à repartição tributária, irá compor o saldo a ser compensado pela União.

§ 3º O saldo previsto no § 2º deste artigo será atualizado nas mesmas condições das dívidas dos Estados com a União prevista no art. 9-A Lei Complementar nº 159, de 2017.



§ 4º Ato do Ministro do Estado de Economia estabelecerá a metodologia de controle do saldo previsto no § 2º deste artigo.

§ 5º A compensação a que se refere o caput se dará enquanto houver obrigação do Estado ou Distrito Federal com a União, em decorrência do previsto no art. 9-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, observado o disposto no art. 6º.

§ 6º Eventual saldo positivo favorável ao Estado ou Distrito Federal, considerando-se honradas todas as suas obrigações refinanciadas nos termos do art. 9-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, não ensejará em direito ao ressarcimento por qualquer forma ou meio.

Art. 4º As perdas de arrecadação dos Estados ou Distrito Federal com dívidas contratuais junto à União não alcançadas pelo art. 9-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, decorrentes da redução da arrecadação do ICMS, serão compensadas pela União na parcela que superar a 5% (cinco por cento) desta redução.

§ 1º A compensação a que se refere o caput dar-se-á por meio da dedução no valor das parcelas da dívida do Estado ou Distrito Federal com a União até o limite do saldo previsto no § 2º.

§ 2º O total das perdas de arrecadação de ICMS do Estado ou Distrito Federal, descontados quaisquer valores referentes à repartição tributária, irá compor o saldo a ser compensado pela União.

§ 3º Ato do Ministro do Estado de Economia estabelecerá os índices de atualização e metodologia de controle do saldo previsto no § 2º.

§ 4º A compensação a que se refere o caput se dará enquanto houver saldo de dívida contratual do Estado ou Distrito Federal com a União, observado o disposto no art. 6º.

§ 5º Eventual saldo favorável ao Estado ou Distrito Federal, considerando-se honradas todas as suas dívidas contratuais, não enseja em direito de ressarcimento por qualquer forma ou meio.



Art. 5º Cessam-se os efeitos das compensações por perdas de arrecadação de ICMS caso as alíquotas retornem aos patamares vigentes anteriormente à publicação desta Lei ou a compensação devida tenha sido efetivamente realizada, não havendo mais saldo a ser compensado.

Art. 6º A compensação realizada pela União nos termos dos arts. 3º e 4º limitar-se-á às perdas de arrecadação de ICMS incorridas até 31 de dezembro de 2022.

Art. 7º Para fins do disposto nos arts. 3º e 4º, as perdas de arrecadação serão apuradas utilizando-se como referência a receita corrente de ICMS conforme apresentada no demonstrativo a que refere o inciso I do art. 53 da Lei Complementar nº 101, de 4 de março de 2000, publicado no bimestre imediatamente anterior à data de publicação desta Lei.

Art. 8º O disposto nos arts. 124 e 125 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, não se aplica a esta Lei e aos atos do Poder Executivo dela decorrentes.

Art. 9º O disposto no art. 35 e nos incisos I e II do caput e no § 2º do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, não se aplicam ao disposto nesta Lei.

Art. 10º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 25 de maio de 2022.

Deputado Elmar Nascimento

Relator

