

PARECER Nº , DE 2022

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 11, de 2020, do Deputado Emanuel Pinheiro Neto, que *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 sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nas operações com combustíveis.*

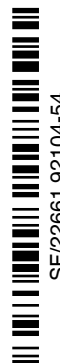
Relator: Senador **JEAN PAUL PRATES**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação do Plenário o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 11, de 2020, do Deputado Emanuel Pinheiro Neto, que *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 sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nas operações com combustíveis.*

O PLP nº 11, de 2020, foi **aprovado**, nos termos de **Substitutivo** apresentado pelo Relator, Deputado Dr. Jaziel, em 13/10/2021, pelo Plenário da Câmara dos Deputados e remetido no dia seguinte para o Senado Federal.

A aprovação do Substitutivo acarretou a desapensação automática, em face das suas declarações de prejudicialidade, e o consequente **arquivamento** de três projetos a ele 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**, do Deputado Isnaldo Bulhões Jr.).



SF/22661.92104-54

O texto aprovado na Câmara dos Deputados altera a Lei Complementar nº 87, de 1996 (Lei Kandir), para introduzir o novel art. 8º-A, que dispõe sobre **substituição tributária** do ICMS nas operações com combustíveis.

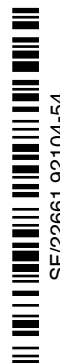
Com base na atribuição conferida pela Constituição à lei complementar para dispor sobre substituição tributária do ICMS (art. 155, § 2º, XII, “b”), o Substitutivo prevê que, nas operações com combustíveis sujeitas ao regime de substituição tributária, as alíquotas do imposto serão **específicas** (*ad rem*), por unidade de medida adotada, definidas pelos Estados e pelo Distrito Federal para cada produto (*caput* do art. 8º-A).

O texto aprovado estabelece que as alíquotas específicas serão fixadas **anualmente** e vigorarão por **12 (doze) meses** a partir da data de sua publicação (art. 8º-A, § 1º). Além disso, as alíquotas específicas definidas pelos Estados ou 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** (percentual) aplicável ao combustível em 31 de dezembro do exercício imediatamente anterior, em operações não sujeitas à substituição tributária (art. 8º-A, § 2º).

Por fim, o § 3º do art. 8º-A carrega uma disposição **transitória**, segundo a qual os Estados e o Distrito Federal, ao definirem **pela primeira vez** as alíquotas específicas (*ad rem*), não poderão exceder, em reais por litro, o valor da média dos preços ao 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.

A **cláusula de vigência** do PLP nº 11, de 2020, prevê que a Lei Complementar que se originar do projeto entrará em vigor na data de sua publicação.

De acordo com o Parecer do Relator, a exigência do ICMS sobre combustíveis por valores fixos colaborará para a **simplificação** do modelo de exigência do imposto, bem como para uma maior **estabilidade** aos preços desses produtos e, por consequência, para a **contenção da inflação**. A medida atenuaria os efeitos da flutuação do custo do barril de petróleo no



mercado internacional e da taxa de câmbio no preço dos aludidos produtos, fatores responsáveis por impulsionar a escalada de preços desses produtos.

Ainda segundo o Parecer aprovado, a solução amortece a oscilação dos preços dos combustíveis, ao mesmo tempo em que respeita a autonomia dos entes federados, que definirão suas próprias alíquotas, sem necessidade de uniformização nacional por produto.

O Parecer aponta 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. Isso porque, de acordo com o levantamento mensal realizado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), os preços médios de revenda no Brasil 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, enquanto que os preços de revenda praticados de janeiro de 2019 a dezembro de 2020, 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.

No Senado Federal, a matéria foi encaminhada para a apreciação do Plenário em 08/02/2022. Na mesma data, coube-me a incumbência de relatá-la.

Foram apresentadas à proposição 18 (dezoito) emendas de Plenário (PLEN), cuja análise é efetuada neste Parecer.

II – ANÁLISE

No último ano, a população brasileira vem presenciando uma verdadeira escalada dos preços dos combustíveis. Em agosto de 2021, a gasolina atingiu seu maior valor da série histórica, que se iniciou em maio de 2004, e, desde então, seu preço continua subindo.

Os reflexos socioeconômicos desse fenômeno já começam a aparecer, sob a forma de inflação, retração econômica e desemprego, que penalizam os estratos sociais de menor renda.

As causas primárias desse movimento são o aumento dos preços do petróleo no mercado internacional, em razão da recuperação econômica mundial aos níveis pré-pandemia, e a desvalorização cambial do real frente



ao dólar, em função do cenário político e econômico brasileiro. O ponto central é que a política de preço de paridade de importação – PPI, adotada formalmente pela Petrobras em 2016, internaliza as oscilações internacionais do mercado e do câmbio, ainda que o Brasil produza cerca de 80% dos derivados que consome. A política adotada pela Petrobras não apenas conferiu maior volatilidade aos preços, como implicou elevação de seus patamares. Soma-se a isso, como causa acessória, o peso e a fórmula de cálculo dos tributos incidentes sobre os combustíveis.

A União, os Estados e o Distrito Federal tomaram algumas medidas pontuais no sentido de conter ou suavizar as altas de preços, zerando ou reduzindo as alíquotas ou congelando a base de cálculo dos respectivos tributos incidentes sobre os combustíveis. Infelizmente, contudo, tais medidas apresentaram resultados tímidos.

A aprovação da matéria pela Câmara dos Deputados demonstra a **sensibilidade** do Congresso Nacional diante do atual cenário. O PLP nº 11, de 2020, tentou trazer maior estabilidade e previsibilidade à cobrança de ICMS sobre os combustíveis.

Embora bem-intencionada, a solução apontada aborda a questão de uma perspectiva eminentemente **pontual** e de **curto prazo**, sem propor medidas de caráter mais abrangente e estruturante.

Em resumo, o texto aprovado na Câmara simplesmente determina a **obrigatoriedade da aplicação de alíquotas de ICMS *ad rem*** nas operações envolvendo combustíveis sujeitos à substituição tributária, além de estabelecer um **prazo mínimo** de vigência e um **teto** para tais alíquotas. Todos os demais aspectos da sistemática de cobrança do imposto permanecem inalterados, em particular a **complexidade** e o “**efeito cascata**” da incidência plurifásica e o grande volume de **contencioso** envolvendo a substituição tributária.

As medidas veiculadas pelo PLP nº 11, de 2020, sem dúvida, têm o condão de produzir repercussões imediatas nos preços dos combustíveis ao consumidor final. O texto enviado a esta Casa, contudo, perdeu uma oportunidade ímpar de promover a tão esperada **modernização** na sistemática da tributação de combustíveis.

Esse é nosso objetivo ao relatar a presente proposição: instituir mecanismos que tragam mais **racionalidade, simplificação, transparência, previsibilidade e estabilidade** aos preços dos combustíveis, atuando em



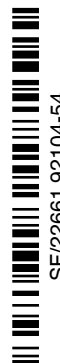
todos os fatores que afetam seus preços, sob duas perspectivas – uma de médio/longo prazo (**estruturante**) e uma de curto prazo (**emergencial**).

São publicamente conhecidas minhas convicções a respeito do preço de paridade de importação – PPI, praticado pela Petrobras, como também com relação às decisões políticas e econômicas do governo federal que impactam a taxa de câmbio. Reconheço, porém, que não há, no momento, ambiente político para um debate dessa magnitude, que deve ser lastreado pela legitimidade popular demonstrada no processo eleitoral que se avizinha. O debate de agora pode ladear a discussão de fundo, sobre a manutenção de uma política de preços deletéria aos consumidores brasileiros, mas não tem o condão de suprimi-la. Essa discussão precisará ser enfrentada, oportunamente.

Nesse sentido, partindo da premissa dos tempos da Política e do que é possível ser feito agora, dentro do eixo **estruturante**, supracitado, identifico duas propostas que muito têm a contribuir para reduzir os impactos internos da alta das cotações internacionais de petróleo e outros combustíveis.

A primeira encontra-se consubstanciada no **Projeto de Lei (PL) nº 1.472, de 2021**, também pautado para análise nesta data. De autoria de meu competente colega de partido, Senador Rogério Carvalho, e relatado por mim, a matéria estabelece **diretrizes para a política de preços internos** de venda dos derivados do petróleo para agentes distribuidores e empresas comercializadoras e **cria uma Conta de Estabilização** de preços internos dos combustíveis, com a utilização de recursos advindos de participações governamentais relativas ao setor de petróleo e gás destinadas à União, resultantes tanto do regime de concessão e resultantes da comercialização do excedente em óleo no regime de partilha de produção, receita de dividendos da Petrobras pagos à União, receitas públicas não recorrentes relativas ao setor de petróleo e gás, em razão da evolução das cotações internacionais do petróleo bruto, entre outras. Com sua aprovação, o Poder Executivo, se assim lhe convier, terá à mão instrumentos para mitigar os impactos internos da volatilidade dos preços do petróleo no mercado internacional.

De forma complementar, faz-se necessário racionalizar a incidência tributária sobre os combustíveis, de forma a reduzir seus impactos na elevação dos preços. Nesse contexto, vem à baila a implementação da **incidência monofásica** do ICMS sobre esses produtos. Prevista na Constituição Federal desde a Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001 (há mais de 20 anos, portanto), esse mecanismo nunca foi



implementado, apesar de defendido por inúmeros especialistas, *think-thanks* e agentes do setor.

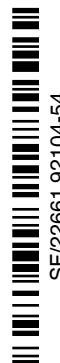
Sobre o ponto, convém recordar que foi proposta perante o Supremo Tribunal Federal (STF), em 03/09/2021, a **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 68/DF**, contra a inércia do Congresso Nacional em editar a lei complementar que defina os combustíveis e lubrificantes sujeitos à incidência monofásica do ICMS. O Procurador-Geral da República manifestou-se pela caracterização de uma situação de **omissão inconstitucional**.

De acordo com o texto constitucional, cabe à **lei complementar** definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o ICMS incidirá uma única vez (**monofasia**), qualquer que seja a sua finalidade. Nessa hipótese, a Carta Magna traz regras específicas de repartição da arrecadação e estabelece que as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Nessa hipótese, as alíquotas *i)* serão **uniformes** em todo o território **nacional**, podendo ser diferenciadas por produto; *ii)* poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou *ad valorem*; e *iii)* poderão ser reduzidas e restabelecidas no mesmo exercício financeiro, respeitada a anterioridade nonagesimal.

Importante ressaltar que o PLP nº 16, de 2021, e o PLP nº 23, de 2021, que na Câmara dos Deputados estavam apensados ao PLP nº 11, de 2020, intentavam justamente a introdução da monofasia do ICMS. Essa medida, porém, foi preterida em favor daquela que restou aprovada.

Por entender que a monofasia é a sistemática mais adequada para trazer simplificação, racionalidade, transparência, previsibilidade e estabilidade ao ICMS incidente sobre combustíveis, evitando os reajustes “em cascata”, proponho o resgate dessa medida.

Diante do amadurecimento dos debates envolvendo a **reforma tributária**, particularmente a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 110, de 2019, entendemos ser fundamental introduzir a discussão sobre a tributação estadual de combustíveis no bojo de uma reforma mais ampla. A preocupação é evitar que eventual solução proposta neste PLP nº 11, de 2020, tenha “vida curta”, sendo em seguida suplantada pela nova sistemática introduzida pela referida PEC. Essa avaliação é partilhada pela unanimidade dos Governadores, com os quais estive reunido recentemente.



Felizmente, o Relator da PEC nº 110, de 2019, Senador Roberto Rocha, já incluiu em seu Substitutivo a possibilidade de que lei complementar disponha sobre a instituição de **regimes diferenciados de tributação** para combustíveis, lubrificantes e produtos do fumo, hipótese em que o futuro Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS) **poderá** incidir de forma **monofásica** e ter alíquotas uniformes em todo o território nacional, diferenciadas por produto e específicas, por unidade de medida.

Com o intuito de colaborar com o debate, propusemos emenda à PEC nº 110, de 2019, que acrescenta dispositivos ao art. 156-A para detalhar mais alguns pontos relativos à monofasia dos combustíveis e lubrificantes, quais sejam:

i) a previsão expressa de que, caso as alíquotas do imposto sejam uniformes em todo o território nacional, serão fixadas pelo Conselho Federativo do IBS; e

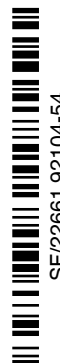
ii) caso as alíquotas do IBS sejam específicas, sua fixação deverá observar os princípios da anterioridade anual e nonagesimal.

Entendemos que essas alterações aperfeiçoam a sistemática tributária da monofasia do imposto estadual sobre combustíveis, que enxergamos como uma solução estruturante, para que, no longo prazo, não se repitam cenários como o que vivenciamos atualmente.

Nesse cenário de crise, precisamos, contudo, dar algum alento **imediato** à população brasileira, razão pela qual oferecemos um **Substitutivo** à presente proposição que prevê duas medidas.

De um lado, introduzimos a **monofasia** de ICMS para a **gasolina**, o **etanol anidro combustível**, o **diesel**, o **biodiesel**, o **gás liquefeito de petróleo (GLP)**, **incluindo o derivado de gás natural**, e o **querosene de aviação (QAV)**. Com a implementação da nova sistemática, haverá ganhos de eficiência, redução de fraudes, desburocratização do setor e trilha rumo à simplificação desejada por meio da reforma tributária.

Os preços do diesel e do biodiesel afetam diretamente o custo dos fretes e a renda dos caminhoneiros autônomos e das empresas de logística e transporte de cargas, como também o preço da tarifa do transporte público coletivo urbano. Ou seja, impacta a inflação e a renda dos estratos sociais de menor capacidade econômica.



A gasolina (e seu componente etanol anidro), a seu tempo, impactam não apenas a vida das famílias que dependem de veículos para seus deslocamentos, como também grande número de atividades comerciais exercidas de forma autônoma e prejudicadas pela elevação do combustível. Em 2021, para se ter uma ideia dos efeitos sistêmicos da subida de preços de combustíveis, o IPCA observado foi de 10,06%, acima do centro da meta, com a gasolina sendo o item de maior peso, de 2,34 p.p. A elevada inflação levou o Banco Central a iniciar um ciclo de forte aperto monetário, com crescimento da Selic, que contribuirá, em 2022, para a provável estagnação da atividade econômica.

A situação dos preços do GLP e do GLGN não é menos desoladora, com inúmeros relatos de famílias utilizando lenha e carvão para o preparo de alimentos. Não por outro motivo o Congresso Nacional aprovou a criação do auxílio Gás, a partir do PL nº 1.374, de 2021, de autoria do Deputado Carlos Zarattini (PT/SP), e de outros e outras parlamentares da bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados.

O QAV, por sua vez, foi o combustível de consumo em massa que acumulou a maior alta de janeiro de 2019 a dezembro de 2021, com 77,8%, acima do diesel (56%) e da gasolina (42,4%). Considerando as dificuldades intrínsecas do setor, que pratica margens apertadas e necessita de injeção maciça de capital, e da crise pandêmica, que reduziu em mais de 90% os voos domésticos, impõe-se a inclusão do QAV no rol inicial de combustíveis sujeitos à monofasia do ICMS.

No Substitutivo, estabelecemos a **obrigatoriedade** da aplicação de alíquotas **ad rem** para os combustíveis sujeitos à monofasia do ICMS, em linha com o que dispõe o § 4º do art. 155 da Constituição Federal.

Cioso das dúvidas e preocupações emanadas de entidades representativas de diversos setores quanto às repercussões da mudança na sistemática do ICMS, introduzimos dispositivo que prevê que os incentivos fiscais sobre as operações com os combustíveis sujeitos à monofasia, inclusive aquelas não tributadas ou isentas do imposto, serão concedidos nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, obedecidos os demais ditames constitucionais e legais. O Confaz, portanto, segue dispondo de instrumentos para corrigir distorções e equalizar a carga tributária ao longo das cadeias econômicas de cada combustível.

Para evitar, de um lado, perda de arrecadação e, de outro, aumento da carga tributária quando da fixação das alíquotas uniformes em



todo o território nacional, o Substitutivo prevê a instituição de **mecanismos de compensação** entre os entes federados, com atribuições relativas aos recursos arrecadados em decorrência da incidência monofásica do ICMS.

Ainda quanto à definição das alíquotas *ad rem* pelo Confaz, deverá ser previsto um **intervalo mínimo de doze meses** entre a primeira fixação e o primeiro reajuste dessas alíquotas, e de **seis meses** para os reajustes subsequentes, observada a anterioridade nonagesimal.

Convém reforçar ainda que a implementação do regime monofásico para esses combustíveis dependerá de regulamentação pelo Confaz, com o ritmo que os Estados e o Distrito Federal julgarem apropriado, mas em um horizonte mais curto do que o previsto para a reforma tributária. Introduzimos, no entanto, mecanismo transitório para **incentivar** o Confaz a efetivamente implementar, tão célere quanto possível, a monofasia prevista no Substitutivo.

Assim, enquanto não disciplinada pelo Confaz a incidência monofásica do ICMS, a base de cálculo do imposto, para fins de substituição tributária em relação às operações com **diesel e biodiesel** será, **até 31 de dezembro de 2022**, em cada Estado e no Distrito Federal, a média móvel dos preços médios praticados ao consumidor final nos sessenta meses anteriores a sua fixação. Ou seja, tão logo a monofasia seja efetivamente adotada, esse limitador perderá sua eficácia.

Convém ressaltar que a fixação de limites ao ICMS não é atribuição estranha ao Congresso Nacional. A própria Constituição Federal (art. 155, § 2º, inciso V) faculta ao Senado Federal, por meio de resolução, estabelecer alíquotas mínimas e máximas do imposto nas operações internas. E já foi solução cogitada quando da última crise de preços de combustíveis, em 2018, por meio dos Projetos de Resolução do Senado (PRS) nº 24 e 25, ambos de 2018. A nosso ver, porém, a opção de fixar apenas uma alíquota máxima é medida simplista que tem efeitos, não apenas limitados, mas negativos sobre as finanças dos Estados.

Por fim, introduzimos no Substitutivo mais uma medida **emergencial** capaz de mitigar os impactos negativos da alta de preços sobre a população de menor renda. Trata-se da **ampliação do auxílio Gás**, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021. O programa em questão é derivado do **PL nº 1.374, de 2021**, de autoria do Deputado Carlos Zarattini (PT/SP) e dos demais deputados e deputadas da bancada do PT da Câmara dos Deputados.



O **art. 7º do Substitutivo** prevê que o auxílio previsto na legislação supracitada atenderá, em 2022, a 11 milhões de famílias, dobrando sua meta de atendimento em relação aos valores originalmente aprovados na lei orçamentária anual. Para atender a esse público adicional, seria necessário, grosso modo, dobrar o orçamento do Programa, com mais **R\$ 1,9 bilhão**. Indicamos como fonte para essas despesas os recursos arrecadados com os bônus de assinatura dos campos de Sépia e Atapu que, excluindo-se os valores destinados aos entes subnacionais, somam **R\$ 3,4 bilhões**. Além disso, o projeto prevê a possibilidade de uso de outras fontes.

Vale lembrar que a destinação está em conformidade com a Lei nº 14.237, de 2021, que prevê o bônus de assinatura como possível fonte do auxílio-gás. Além disso, não há restrições à vinculação do recurso, pois não se trata de imposto, razão pela qual não incidem as restrições do inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

Prevê-se ainda que a despesa em questão se sujeita à disponibilidade orçamentária e financeira, devendo os valores ser incluídos na lei orçamentária anual.

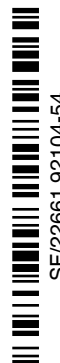
Do ponto de vista das regras fiscais, o impacto sobre a meta de resultado primário é neutro, já que há fontes de custeio da despesa.

Quanto à regra de ouro, não há impacto, pois a despesa não requer aumento do endividamento público.

Em relação ao teto de gastos, em função da urgência, relevância e imprevisibilidade, o aumento de recursos para garantir emergencialmente acesso ao gás de cozinha para famílias pobres pode ser autorizado por meio de crédito extraordinário, não computado no limite da Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Caso o crédito seja enviado pelo Poder Executivo por meio de Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN), deverá ser demonstrada a compatibilidade com o teto de gastos.

Dentro do prazo regimental, foram apresentadas **18 (dezoito) emendas**, que passamos a analisar.

A **Emenda nº 1**, da Senadora Rose de Freitas, propõe nova redação ao § 1º do art. 8º-A acrescido à Lei Kandir pelo texto do PLP nº 11, de 2020, aprovado na Câmara dos Deputados, a fim de aperfeiçoá-la e evitar dificuldades de interpretação e aplicação, especialmente quanto a sua



compatibilidade com o princípio constitucional da anterioridade nonagesimal.

Em que pese ser meritória, a emenda **perdeu seu objeto**, em virtude do Substitutivo que apresento neste relatório.

A **Emenda nº 2**, de autoria do Senador Mecias de Jesus, autoriza o Poder Executivo Federal a ampliar os subsídios ao preço do GLP, no auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 2021, assegurando às famílias beneficiadas pelo direito, a cada bimestre, a um valor monetário correspondente a uma parcela de 100% (cem por cento) da média do preço nacional de referência do botijão de 13 kg (treze quilogramas), conforme definição em regulamento. Além disso, estabelece que o Poder Executivo federal definirá diretrizes específicas que atendam ao processo de universalização do benefício e acesso ao gás no meio rural, priorizando municípios em localidades que possuam sistemas isolados não interligados ao Sistema Interligado Nacional (SIN).

Louvamos o mérito da proposta, que busca prover maior assistência à população mais carente. Somos obrigados, contudo, a **não a acatar**, em razão da ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, exigido pela Novo Regime Fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

A **Emenda nº 3**, do Senador Acir Gurgacz, pretende retirar do campo de incidência do ICMS a prestação de serviços de **transporte intermunicipal e interestadual de pessoas**, que passariam a ser tributadas pelo Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência municipal.

Trata-se de justa demanda do setor. Parece-nos, porém, que tal modificação deveria ser promovida por meio de uma PEC, uma vez que é o texto constitucional que delimita o campo de incidência de cada tributo. Tal como apresentada, entendemos que a emenda é inconstitucional, motivo pelo qual **não pode ser acolhida**.

A **Emenda nº 4**, de autoria do Senador Wellington Fagundes, busca inserir o **querosene de aviação (QAV)** na lista de combustíveis sujeitos à incidência monofásica do ICMS.

Considerando os impactos sofridos pelo setor de transporte aéreo em razão da pandemia e o peso do combustível (cerca de 30%) nos



custos das empresas aéreas brasileiras, impõe-se a inclusão do QAV no rol inicial de combustíveis sujeitos à monofasia, motivo pelo qual **acolhemos** a emenda.

As **Emendas nº 5 e 6** são de autoria da Senadora Soraya Thronicke.

A Emenda nº 5 propõe as seguintes medidas:

- a) Inclusão do álcool combustível e do GLP na lista de combustíveis sujeitos à monofasia;
- b) Obrigatoriedade da utilização de alíquotas específicas (*ad rem*);
- c) Previsão de um período de transição, até 31 de dezembro de 2022, em que seguiria aplicável o regime plurifásico do ICMS, mas a base de cálculo, para fins de substituição tributária em relação às operações com diesel, biodiesel e GLP, será a média móvel de preços ao consumidor final nos últimos 36 (trinta e seis) meses;
- d) Dispensa do cumprimento das exigências fiscais da LRF e da LDO para as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo que entrarem em vigor em 2022, relativamente ao ICMS, Contribuição para o PIS/Pasep, Cofins e CIDE-Combustíveis, nas operações envolvendo biodiesel, diesel e GLP;
- e) Redução a zero, até 31 de dezembro de 2022, das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, incidentes nas operações no mercado interno e na importação.

A Emenda nº 6 introduz apenas as alterações descritas nas alíneas *d* e *e*.

Acolhemos parcialmente a Emenda nº 5, para incluir o GLP na lista de combustíveis sujeitos à monofasia do ICMS, uma vez que é item essencial ao consumo das famílias brasileiras, e as sucessivas altas de preços impactam severamente o orçamento dessa parcela da população.



Incorporamos também a obrigatoriedade da utilização de alíquotas específicas (*ad rem*) na incidência monofásica do ICMS, por entender que esse tipo de alíquota contribui para uma maior transparência, previsibilidade e estabilidade dos preços dos combustíveis.

Como forma de dar efetividade ao PLP nº 11, de 2020, incentivando a agilidade do Confaz na regulamentação do ICMS monofásico, acolhemos com modificações a proposta para o estabelecimento de um período de transição, que irá até 31 de dezembro de 2022. Nesse período, seguirá aplicável o regime plurifásico do ICMS e a base de cálculo, para fins de substituição tributária em relação às operações com diesel e biodiesel, corresponderá, em cada Estado e no Distrito Federal, à média móvel de preços ao consumidor final nos **60 (sessenta) meses** anteriores a sua fixação.

Deixamos de acolher a Emenda nº 6, por entender que no atinente ao proposto, a dispensa das exigências fiscais da LRF e da LDO, não atende especialmente ao disposto no art. 113 da ADCT, segundo o qual a proposição legislativa que crie renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

As **Emendas nº 7**, do Senador Flávio Bolsonaro, e **nº 8**, do Senador Eduardo Braga, alteram o art. 3º do Substitutivo apresentado, para estabelecer a **obrigatoriedade** da utilização de **alíquotas *ad rem*** na incidência monofásica do ICMS, em vez de mera possibilidade.

Acolhemos as duas emendas, pelas razões expostas na análise da Emenda nº 5.

A **Emenda nº 9**, de autoria do Senador Luis Carlos Heinze, esclarece que os biocombustíveis **não sujeitos à incidência monofásica** poderão ter alíquotas *ad rem* ou *ad valorem*.

Deixamos de acolher a emenda, por entender que, fora da incidência monofásica, os Estados e o Distrito Federal são livres para escolher entre os dois tipos de alíquota, o que tornaria a modificação legislativa desnecessária.

A **Emenda nº 10**, do Senador Eduardo Braga, altera o art. 6º do Substitutivo apresentado, da seguinte forma:



- a) Torna obrigatória a equiparação a produtores e a atribuição de responsabilidade a contribuinte ou depositário;
- b) Torna obrigatória a instituição, pelos Estados e pelo Distrito Federal, de câmara de compensação dos recursos arrecadados em decorrência da incidência monofásica;
- c) Define um intervalo mínimo de 12 meses entre os reajustes das alíquotas específicas do ICMS monofásico.

Acolhemos a emenda com modificações redacionais.

Vale comentar a obrigatoriedade da instituição de mecanismos de compensação entre os entes federados dos recursos arrecadados em decorrência da incidência monofásica de ICMS. Em que pese a dificuldade de sua implementação, trata-se de instrumento fundamental para permitir a fixação de alíquotas uniformes em todo o território nacional em patamares que não correspondam a um aumento da carga tributária global.

Da mesma forma, incorporamos a proposta de definição de um intervalo mínimo entre os reajustes, pelo Confaz, das alíquotas específicas do ICMS monofásico. Optamos, contudo, por manter o intervalo de doze meses para o primeiro reajuste, reduzindo-o para seis meses para os reajustes subsequentes.

A **Emenda nº 11**, também do Senador Eduardo Braga, inclui o **GLP** na lista de combustíveis sujeitos à incidência monofásica de ICMS.

Acolhemos a emenda, pelas razões expostas na análise da Emenda nº 5.

A **Emenda nº 12**, do Senador Flávio Bolsonaro, procura incluir o **etanol anidro combustível** entre os combustíveis sujeitos à monofasia do ICMS.

Considerando que o etanol anidro combustível integra a mistura que dá origem à Gasolina C e que sua permanência na sistemática de incidência plurifásica do ICMS comprometeria a simplificação almejada com a monofasia, nossa posição é pela **incorporação** da emenda ao texto do Substitutivo que ora apresentamos.



A **Emenda nº 13**, do Senador Acir Gurgacz, procura suprimir o **biodiesel** do rol de combustíveis sujeitos à monofasia do ICMS.

O biodiesel integra a mistura que dá origem ao Diesel B. de forma que sua exclusão da incidência monofásica do ICMS comprometeria a simplificação almejada com a nova sistemática. Em que pesem as recentes alterações tributárias pelas quais o combustível vem passando, o PLP nº 11, de 2020, dota os Estados e o Distrito Federal, por meio do Confaz, de todos os instrumentos para disciplinar a monofasia de modo a atender às necessidades dos atores desse segmento econômico. Pelo exposto, entendemos que **a emenda não deve ser acolhida**.

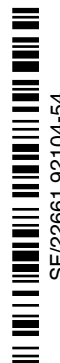
A **Emenda nº 14**, do Senador Eduardo Braga, repete o conteúdo da Emenda nº 10, de sua autoria, com uma ligeira modificação: propõe que o intervalo mínimo de reajustes das alíquotas uniformes específicas (*ad rem*) seja de 12 (doze) meses, para o primeiro reajuste, e de 6 (seis) meses, para os reajustes subsequentes.

Conforme explicado na análise da Emenda nº 10, **acolhemos** a emenda com modificações redacionais.

A **Emenda nº 15**, do Senador Oriovisto Guimarães, altera o art. 3º do Substitutivo do PLP nº 11, de 2020, para criar um mecanismo para assegurar que, mesmo com a utilização de alíquotas *ad rem*, não haja elevação de carga tributária ao contribuinte. Pelo texto proposto, a alíquota *ad rem* deverá ser reduzida sempre que representar uma proporção maior do que o percentual observado no dia em que foi adotada.

É patente a boa intenção do autor da emenda, mas a redação proposta elimina boa parte das vantagens da alíquota *ad rem*, quais sejam: a estabilidade, a previsibilidade, a transparência, a racionalidade e a simplificação. A sistemática sugerida introduz uma complexidade maior do que a adoção pura de alíquotas *ad valorem* ou *ad rem*. Isso porque obrigaria os Estados e os contribuintes a seguirem monitorando os preços médios praticados ao consumidor final para atestar a validade do emprego do valor vigente da alíquota *ad rem*.

Por esse motivo, propomos redação alternativa visando contemplar o espírito da proposta, vinculando a definição de alíquotas *ad rem* à diretriz de manutenção da proporção do tributo sobre o preço final ao consumidor. Portanto, **acolhemos a emenda parcialmente**.



A **Emenda nº 16**, também do Senador Oriovisto Guimarães, estende a regra de transição prevista no art. 7º do Substitutivo a todos os combustíveis previstos no art. 2º.

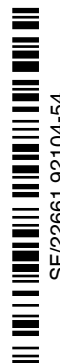
Não obstante concordarmos com o mérito da proposta, por entender que a monofasia do ICMS-combustíveis deve ser tão ampla quanto possível, julgamos que o prazo de 31 de dezembro de 2022 é curto para que o Confaz discipline a nova sistemática para todos os combustíveis listados no rol do art. 2º. Se os Estados e o Distrito Federal conseguirem fazê-lo para o diesel e o biodiesel, já teremos um grande avanço. Por isso, **não acolheremos a valorosa emenda.**

Por fim, as **Emendas nº 17**, da Senadora Soraya Thronicke, e **nº 18**, do Senador Zequinha Marinho, pretendem alterar o art. 7º do Substitutivo, para incluir o GLP na regra de transição, bem como para estabelecer que esta vigorará por prazo indeterminado, enquanto a monofasia não for definitivamente disciplinada pelo Confaz, não apenas até 31 de dezembro de 2022.

Louvamos a iniciativa de incluir o GLP na regra de transição, mas nos posicionamos no sentido de não acolher tais emendas, pelas mesmas razões apontadas na análise da Emenda nº 16. Além disso, ressaltamos que o PLP nº 11, de 2020, já prevê instrumento de alívio aos orçamentos familiares em relação ao gás de cozinha, ao ampliar o alcance do auxílio-gás.

Quanto à segunda alteração, entendemos que a data limite de 31 de dezembro de 2022 compreende um prazo razoável para o Confaz disciplinar a monofasia do ICMS com relação ao diesel e o biodiesel. Adicionalmente, parece-nos que deixar a regra de transição por prazo indeterminado pode aumentar o risco de questionamentos judiciais de determinados contribuintes ou consumidores, que sempre poderão alegar que a monofasia do ICMS não foi suficientemente disciplinada sob determinado aspecto, devendo a regra de transição seguir sendo aplicada. Por esses motivos, **deixamos de acolher as emendas.**

Com isso, acredito que chegamos a um pacote legislativo estruturado, com medidas de curto, médio e longo prazos, capazes de enfrentar, de forma ampla e satisfatória, as causas da volatilidade de preços dos combustíveis no Brasil.



III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade, adequação orçamentária e financeira e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 11, de 2020, e, no mérito, pela sua **aprovação**, acolhidas, total ou parcialmente, as **Emendas nºs 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 14 e 15-PLEN**, na forma do Substitutivo que segue, restando, assim, prejudicado o texto original e rejeitadas todas as demais Emendas apresentadas:

EMENDA Nº – PLENÁRIO (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 11, DE 2020

Define, nos termos do art. 155, § 2º, inciso XII, alínea *h*, da Constituição Federal, os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ainda que as operações se iniciem no exterior, e altera a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021, para dispor sobre o auxílio Gás dos Brasileiros para o exercício de 2022.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar define, nos termos do disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea *h*, da Constituição Federal, os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ainda que as operações se iniciem no exterior, e dispõe sobre o auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021, para o exercício de 2022.

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

I – gasolina e etanol anidro combustível;



II – diesel e biodiesel;

III – gás liquefeito de petróleo, incluindo o derivado do gás natural; e

IV – querosene de aviação.

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 Federal;

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

III – nas operações interestaduais, entre contribuintes, com combustíveis não incluídos no inciso II, o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias;

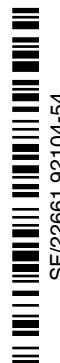
IV – nas operações interestaduais com combustíveis não incluídos no inciso II, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem;

V – 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 Federal, observado o seguinte:

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

b) serão específicas (*ad rem*), por unidade de medida adotada, nos termos do art. 155, § 4º, da Constituição Federal; e

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



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, as centrais petroquímicas 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 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 Federal.

§ 1º Serão admitidas:

a) equiparações a produtores dos produtos mencionados no art. 2º para fins de incidência do ICMS nos termos do disposto nesta Lei Complementar; e

b) atribuição, a contribuinte do imposto ou a depositário a qualquer título, da responsabilidade pela retenção e recolhimento do ICMS incidente nos termos do disposto nesta Lei Complementar.

§ 2º Os incentivos fiscais sobre as operações com os produtos mencionados no art. 2º, inclusive aquelas não tributadas ou isentas do imposto, serão concedidos nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, obedecidos os demais ditames constitucionais e legais.

§ 3º Serão instituídos mecanismos de compensação entre os entes federados mencionados no *caput*, tais como câmara de compensação ou outro instrumento mais adequado, com atribuições relativas aos recursos



arrecadados em decorrência da incidência do ICMS nos termos do disposto nesta Lei Complementar.

§ 4º Na definição das alíquotas, nos termos do art. 3º, inciso V, deverá ser previsto um intervalo mínimo de doze meses entre a primeira fixação e o primeiro reajuste dessas alíquotas, e de seis meses para os reajustes subsequentes, observado o disposto na alínea c do inciso III do art. 150 da Constituição Federal.

§ 5º Na definição das alíquotas, nos termos do art. 3º, inciso V, os Estados e Distrito Federal observarão as estimativas de evolução do preço dos combustíveis de modo que não haja ampliação do peso proporcional do tributo na formação do preço final ao consumidor.

Art. 7º Enquanto não disciplinada a incidência do ICMS nos termos desta Lei Complementar, na forma do art. 6º, a base de cálculo do imposto, para fins de substituição tributária em relação às operações com diesel e biodiesel será, até 31 de dezembro de 2022, em cada Estado e no Distrito Federal, a média móvel dos preços médios praticados ao consumidor final nos sessenta meses anteriores a sua fixação.

Art. 8º A Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“**Art. 7º-A** No exercício de 2022, o auxílio de que trata esta Lei atenderá, no mínimo, a 11 milhões de famílias.

Art. 7º-B Para o cumprimento do disposto no art. 7º-A, serão utilizadas receitas dos bônus de assinatura referentes aos blocos de Sêpia e Atapu, exceto as parcelas destinada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos da Lei nº 13.885, de 17 de outubro de 2019.

Parágrafo único. Poderão ser utilizadas as demais fontes de receita previstas no art. 4º para o cumprimento do disposto no art. 7º-A.

Art. 7º-C As despesas decorrentes do art. 7º-A se sujeitam à disponibilidade orçamentária e financeira.”

Art. 9º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.



Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/22661.92104-54