

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Ao Parecer 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*.



SF/22691.74384-07

Relator: Senador **JEAN PAUL PRATES**

Na sessão do dia 23 de fevereiro de 2022, apresentamos relatório perante este Plenário favoravelmente ao Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 11, de 2020, e pelo acolhimento das Emendas nºs 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 14 e 15, na forma do Substitutivo apresentado, e contrário às demais emendas.

Em face dos debates havidos durante a discussão da proposição em Plenário, a matéria não foi votada naquela sessão, sendo reaberto o prazo para apresentação de emendas, que se encerrou em 8 de março de 2022, às 15h.

Nesse período, foram apresentadas novas quatro emendas (Emendas nºs 19 a 22), que ora passamos a analisar.

A **Emenda nº 19** é de autoria da Senadora Soraya Thronicke e propõe a redução das alíquotas *ad rem* da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre a **importação** do querosene de aviação (QAV), até 31 de dezembro de 2022, a fim de evitar um colapso sobre a aviação comercial brasileira, em razão das perspectivas de aumento do preço do barril de petróleo.

Em que pese a nobre intenção da autora, **deixamos de acolher** a presente emenda por dois motivos.

Em primeiro lugar, a proposta não está acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, tampouco de medidas para compensar a renúncia de receita, desobedecendo às normas fiscais, em especial o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 (Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021).

Ademais, o art. 23, § 5º, da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, já autoriza o Poder Executivo a fixar, **por decreto**, coeficientes para redução das alíquotas dessas contribuições e alterá-los, para mais ou para menos, ou mesmo extingui-los, a qualquer tempo. Desnecessária, portanto, que tal redução se faça por meio de lei.

A **Emenda nº 20**, de autoria do Senador Vanderlan Cardoso, promove duas alterações no Substitutivo apresentado no relatório.

A primeira alteração é a modificação da regra de transição prevista no art. 7º. Pela nova proposta, enquanto o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) não disciplinar a monofasia, no máximo por doze meses, a base de cálculo do ICMS sobre os combustíveis, para fins de substituição tributária, será, em cada Estado e no Distrito Federal, o **preço médio praticado pelos produtores ou importadores** na data de publicação da Lei Complementar que resultar deste PLP. Importante ressaltar que a regra de transição proposta pela emenda engloba **todos os combustíveis** sujeitos à monofasia, não apenas o diesel, conforme consta no Substitutivo.

Para compensar as perdas dos entes federados com a drástica redução da base de cálculo do ICMS, a emenda propõe a **criação de uma Conta de Compensação do ICMS-Combustíveis (“CCI-Combustíveis”)**, abastecida com recursos da União, em especial, dividendos da Petrobras pagos à União e participações governamentais resultantes da concessão ou partilha de blocos exploratórios de hidrocarbonetos e da comercialização do excedente em óleo (ressalvadas as vinculações estabelecidas na legislação).

Não obstante louvarmos a engenhosidade da proposta, que tem seus méritos, **não a acolhemos**. Entendemos que a medida introduz uma complexidade excessiva (inclusive com a criação de uma conta de compensação) em uma regra de transição que vigorará por apenas doze



meses. Além disso, entendemos inadequada a aplicação da regra de transição para todos os combustíveis, pois muito provavelmente não haverá tempo hábil para o Confaz disciplinar a monofasia de todos os combustíveis listados no art. 2º do Substitutivo em apenas doze meses. Por fim, a emenda contraria o art. 124 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO 2022), segundo o qual as proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, **direta ou indiretamente**, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

As **Emendas nºs 21 e 22** são de autoria do Senador Tasso Jereissati.

A primeira procura alterar os critérios de repartição previstos no art. 3º do Substitutivo, suprimindo a hipótese na qual o ICMS caberá apenas ao Estado de origem (operações interestaduais com combustíveis não derivados de petróleo, destinadas a não contribuinte). Pelo texto da emenda, todas as operações interestaduais, entre contribuintes ou não, com combustíveis não derivados de petróleo, ficariam sujeitos à repartição proporcional entre Estados de origem e de destino que ocorre nas operações com as demais mercadorias.

Entendemos a preocupação do autor com a adequada distribuição da arrecadação do imposto nas operações interestaduais. Ocorre, todavia, que a Constituição Federal de 1988 não deixou ao legislador complementar margem de escolha. Como os critérios de repartição presentes no art. 3º do Substitutivo foram trazidos do art. 155, § 4º, incisos II e III da Carta Magna, sua alteração revestir-se-á, a nosso ver, de inconstitucionalidade, motivo pelo qual **não acolhemos** a Emenda nº 21.

A Emenda nº 22, por sua vez, propõe estender a regra de transição para todos os combustíveis especificados no art. 2º do Substitutivo e, paralelamente, ampliar seu prazo máximo de vigência para 31/12/2023.

Partilhamos da preocupação do autor com o planejamento adequado e gradual do Confaz na implementação da monofasia. Entendemos, contudo, que, nesse primeiro momento, exatamente pelo seu caráter pioneiro e até mesmo experimental, o escopo da regra de transição deve ser limitado ao diesel.



Não concordamos com a extensão do prazo da regra de transição até 31 de dezembro de 2023 em conjunto com a inclusão dos demais combustíveis, pois criará uma pressão sobre o Confaz sem que tenha havido tempo hábil para analisar, no médio prazo, os resultados da monofasia para o diesel, evitando reproduzir eventuais erros quando disciplinar a sistemática para os outros combustíveis.

Assim, **não acolhemos** a emenda.

Com relação ao Substitutivo apresentado na última sessão, foi promovida a **retirada do biodiesel** da regra de transição prevista no art. 7º, em respeito ao princípio da segurança jurídica, em atendimento a pleito dos senadores Acir Gurgacz e Carlos Fávaro.

Isso porque, mui recentemente, em dezembro de 2021, o Confaz disciplinou uma nova sistemática de cobrança do ICMS sobre o biodiesel, em razão da mudança na sua forma de comercialização, a partir do fim dos leilões públicos conduzidos pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que ocorreu em 31 de dezembro de 2021. Dessa forma, não seria recomendável incluir o biocombustível na regra de transição, pois sujeitaria o setor a passar por uma mudança drástica na sistemática de tributação em curto espaço de tempo.

Ademais, diante da solicitação da Liderança do Governo, em pedido de acatamento integral da **Emenda nº 6**, a partir do pedido da autora senadora Soraya Thronicke, e de Destaque apresentado pelo Líder do PROS, senador Telmário Mota, com subsequente anúncio em Plenário da estimativa de seu impacto fiscal, **passo a acolher** essa emenda com ajustes redacionais, tendo em vista a adequação às demandas da legislação fiscal e o posicionamento do governo que a medida não afetará a meta de resultado primário. Nesse ajuste, incorporaremos a demanda da **Emenda nº 19**, nos termos do Substitutivo. Entendemos que, com isso, contemplamos os destaques das lideranças do PSDB e PODEMOS.

Ainda buscando aprimorar o texto do Substitutivo em atenção às preocupações dos Senadores, propomos redação alternativa à **Emenda nº. 15**, de autoria do senador Oriovisto Guimarães, de modo a impedir que a alíquota *ad rem* seja defasada por variações súbitas, na alta ou na baixa. Entendemos que a redação que propomos agora avança para garantir que a estabilidade propiciada pelas alíquotas *ad rem* não implique distorção exagerada entre valores de mercado e alíquotas, evitando prejuízos para os Estados ou para os consumidores.



Antes de ler meu voto, gostaria, mais uma vez, de pontuar breves esclarecimentos sobre o Substitutivo ao PLP nº 11, de 2020.

O Substitutivo do PLP nº 11, de 2020, **não guarda qualquer semelhança com o texto que veio da Câmara**. Tabelas de “perdas” que vêm sendo circuladas não se referem ao texto em deliberação no Senado Federal. A bem da verdade, propusemos um Substitutivo ao texto aprovado na Câmara, justamente por considerá-lo inconstitucional.

A versão da Câmara simplesmente tornava de imediato as alíquotas *ad rem* e impunha um teto para a base de cálculo do ICMS dos combustíveis (média de preços de dois anos anteriores). Imporia, portanto, perdas anuais de cerca de R\$ 32 bilhões aos Estados. **A solução apresentada no nosso Substitutivo não implica prejuízo aos orçamentos estaduais.**

O Substitutivo vai por outro caminho e contém três partes:

1. Autorização para implantação da monofasia

Trata-se de medida de **caráter estruturante**. Não é uma solução de curto prazo. Segue os estritos termos da Constituição e, em resumo, contempla um pré-requisito (lei complementar listando os combustíveis) exigido pela Constituição (art. 155, § 2º, XII, “h”) para que os Estados, por meio do Confaz, possam implementar, **a seu ritmo**, a monofasia.

A monofasia, em si, não impõe nenhuma perda aos Estados. Pelo contrário, facilita a fiscalização tributária e reduz a sonegação, com potencial de aumentar a arrecadação. Convém lembrar que estudo da FGV estimou as perdas com o mercado irregular, em 2018, em R\$ 26 bilhões¹, em termos nominais, sendo R\$ 14 bilhões na arrecadação de tributos e R\$ 15,6 bilhões de perdas operacionais (volume físico). Com a racionalização e simplificação da tributação de combustíveis ambos seriam beneficiados (Estados e produtores), contribuindo também para a redução do custo para o consumidor. **Os Estados só têm a ganhar.**

Os parâmetros estabelecidos no Substitutivo são a adoção de **alíquota *ad rem* e uniforme** em todo o território nacional.

¹ Dos R\$ 29,7 bi que representam o total das perdas calculadas no estudo, R\$ 3,7 bi foram deduzidos para evitar a dupla contagem.



A adoção da alíquota fixa vinculada à unidade de medida, e não proporcional ao valor do produto, contribui para maior transparência e menor volatilidade. Dessa forma, o produto seria menos afetado por flutuações conjunturais, e transferiria menor impacto para inflação. **Não gera qualquer perda aos Estados**, pois o Confaz tem autonomia para fixar a alíquota que julgar mais adequada.

A adoção de alíquota uniforme (que, repetimos, é **exigência constitucional**) tem o condão de racionalizar nosso sistema tributário, com redução de sua complexidade e incentivo aos investimentos, ao tempo em que combate a guerra fiscal e o planejamento tributário abusivo.

A transição para a monofasia pode ser gradual, amparada por mecanismo de compensação regulamentado pelo Confaz, e pode ser iniciada por combustíveis de menor variação nas alíquotas entre os Estados, com menor participação na arrecadação e/ou com cadeia de produção/importação mais simples. Com a aprovação do Substitutivo ao PLP nº 11, de 2020, o que se espera é que os interessados iniciem o diálogo necessário para a transição, sem atropelos.

2. Regra de transição

Durante o período de até 31 de dezembro de 2022, enquanto a monofasia para o diesel não tiver sido implantada, a base de cálculo do ICMS na substituição tributária do diesel será, em cada Estado, a média móvel dos preços médios nos últimos 60 meses. A escolha desse combustível se deve a seu papel crucial para a manutenção da atual cadeia logística brasileira, bem como das operações de transporte coletivo, essenciais para a vida dos trabalhadores e trabalhadoras

Entendemos que o mecanismo de transição pode ser o ponto de partida para adoção da monofasia primeiro no diesel, e depois nos demais combustíveis, seguindo o ritmo determinado pelo Confaz, provavelmente priorizando aqueles com maior simplicidade e rumando, aos poucos, aos de sensibilidade socioeconômica mais complexa. Ao mesmo tempo, e a partir da aprovação do PL nº 1472, de 2021, entendemos que a pressão sobre os Estados será reduzida substancialmente.

3. Ampliação do auxílio Gás



A proposta de ampliação do auxílio-gás tem o condão de beneficiar grande contingente de pessoas que atravessam situação de fragilidade social.

Conforme o disposto no art. 8º do nosso Substitutivo, o auxílio será dobrado, atingindo até 11 milhões de famílias, a partir de recursos oriundos dos bônus de assinatura dos campos de Sépia e Atapu que, excluindo-se os valores destinados aos entes subnacionais, somam R\$ 3,4 bilhões. Trata-se de uma política pública focalizada nas pessoas que realmente necessitam do auxílio e com potencial para aliviar a insegurança alimentar, e combater acidentes domésticos.

Com o exposto, esperamos ter esclarecido o conteúdo do PLP nº 11, de 2020, e seus impactos sobre a sociedade e os orçamentos estaduais, desfazendo qualquer equívoco sobre as medidas propostas para enfrentar a grave crise gerada pelos preços dos combustíveis.

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, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14 e 15-PLN**, 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, inclusive 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.

§ 6º Para atender ao disposto no § 5º, os Estados e o Distrito Federal deverão promover reajuste da alíquota, nos termos do art. 3º, inciso V, em caráter extraordinário e sem observar os intervalos mínimos do § 4º, sempre que o peso proporcional da alíquota *ad rem* aplicável a cada um dos combustíveis mencionados no art. 2º com relação à média móvel de seis meses do preço médio nacional ao consumidor final for superior ou inferior em cinco pontos percentuais ao peso proporcional da alíquota *ad rem* com relação ao preço médio nacional ao consumidor final na data da última definição da alíquota.

§ 7º Para fins do disposto no § 6º, para cada um dos combustíveis mencionados no art. 2º, o preço médio nacional ao consumidor



final será a média dos preços médios ao consumidor final em cada Estado e no Distrito Federal ponderada pelo volume de combustível comercializado ao consumidor final em cada unidade federada.

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 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 O disposto nos incisos I e II do caput e no § 2º do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 125 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, não se aplica às proposições legislativas e aos atos do Poder Executivo que entrarem em vigor no exercício de 2022, relativamente aos impostos e contribuições previstos nos arts. 155, inciso II, 195, inciso I, alínea “b”, 177, § 4º, e 239 da Constituição, nas operações envolvendo biodiesel, óleo diesel e gás liquefeito de petróleo derivado de petróleo e de gás natural no referido exercício.

Art. 9º As alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins de que tratam os incisos II e III do caput do art. 4º da Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, os incisos II, III e IV do caput do art. 23 da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, os arts. 3º e 4º da Lei nº 11.116, de 18 de maio de 2005, ficam reduzidas a zero até 31 de dezembro de 2022, sendo garantida às pessoas jurídicas da cadeia, incluindo-se o adquirente final, a manutenção dos créditos vinculados.

Parágrafo único. As alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep/Importação e da Cofins-Importação incidentes na importação de óleo diesel e suas correntes, de biodiesel e de gás liquefeito de petróleo derivado de petróleo e gás natural de que trata o § 8º do art. 8º da Lei nº 10.865, de 2004, e o art. 7º da Lei nº 11.116, de 2005, ficam reduzidas a zero no prazo estabelecido no caput.

Art. 10 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 Sépia 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. 11 Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

