

COMBUSTÍVEL BRASIL

COMITÊ TÉCNICO INTEGRADO PARA O DESENVOLVIMENTO DO
MERCADO DE COMBUSTÍVEIS, DEMAIS DERIVADOS DE PETRÓLEO E
BIOCOMBUSTÍVEIS

SUBCOMITÊ DE TRIBUTAÇÃO

Novembro de 2017



MINISTÉRIO DA
FAZENDA

MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

CONFAZ
Conselho Nacional de Política Fazendária

Coordenação do Subcomitê de Tributação:

Marcelo Castello Branco Cavalcanti – EPE

Equipe Técnica:

Gabriel da Silva Azevedo Jorge – EPE

Guilherme Theulen Antoniasse – EPE

Marcos Frederico Faria de Souza – EPE

Claudio Akio Ishihara – MME

Deivson Matos Timbó – MME

Karla Branquinho dos Santos – MME

Umberto Mattei – MME

Heloise Helena Lopes Maia da Costa – ANP

Krongnon de Souza Regueira – ANP

Leandro Mitraud Alves – ANP

Thiago Neves de Campos – ANP

José Estevam Fernandes de Oliveira – Confaz

Alexandre de Oliveira Lima Loyo – Ministério da Fazenda

Elvino de Carvalho Mendonça – Ministério da Fazenda

Gustavo Gonçalves Manfrim – Ministério da Fazenda

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. TRABALHOS DO COMBUSTÍVEL BRASIL.....	8
1.1. Ações do Combustível Brasil	8
1.2. Atividades do Subcomitê de Tributação	10
2. CONTEXTUALIZAÇÃO	14
2.1. Legislação Tributária	14
2.2. Desenvolvimento Normativo	17
2.3. Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs	23
2.4. Análise da Bitributação	29
3. IMPORTÂNCIA DA ADERÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO DE GLP.....	30
3.1. Potencial Perda de Arrecadação.....	30
3.2. Mercado de GLP.....	34
4. CONTRIBUIÇÕES DE DISTINTAS INSTITUIÇÕES.....	37
4.1. Contribuições sobre a Atual Tributação do GLP	37
4.2. Contribuições Acerca de uma Reorientação da Tributação Incidente sobre o GLGN	39
4.3. Contribuições Adicionais.....	41
COMENTÁRIOS FINAIS	43
AGRADECIMENTOS	45
REFERÊNCIAS.....	45

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO E QUADRO SÍNTESE DAS RESPOSTAS DAS INSTITUIÇÕES	49
A.1. Contribuições sobre a Atual Tributação do GLP	49
A.2. Contribuições sobre a Busca de uma Reorientação da Tributação Incidente no GLP Oriundo de Gás Natural (GLGN)	53
APÊNDICE B – ESQUEMAS TRIBUTÁRIOS ENVOLVENDO MOVIMENTAÇÕES DE GLGN ENTRE UNIDADES FEDERATIVAS	58
B.1. Síntese da Tributação de ICMS sobre GLGN Movimentado entre UFs Signatárias do Protocolo	58
B.2. Síntese da Tributação de ICMS sobre GLGN Movimentado entre UFs Signatárias e Não Signatárias que Adotam o Preconizado pelo Protocolo	59
B.3. Síntese da Tributação de ICMS sobre GLGN Movimentado entre UFs Signatárias e uma Não Signatária que Não Adota o Preconizado pelo Protocolo 60	

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Coordenação dos Subcomitês Temáticos do CT-CB	9
Figura 2 – Programação do <i>Workshop</i> Preços Diferenciados e Incidência de Tributação de GLP	13
Figura 3 – Origens do GLP	16
Figura 4 – Estados signatários do Protocolo ICMS nº 33/2003 no momento da sua criação ..	18
Figura 5 – Estados signatários do Protocolo ICMS nº 197/2010 no momento da sua criação	20
Figura 6 – Estados signatários do Protocolo ICMS nº 4/2014 até outubro de 2017	22
Figura 7 – Alíquotas de ICMS Interestadual para Produto Nacional	31
Figura 8 – Alíquotas de ICMS Interestadual para Produto Importado	32
Figura 9 – Participação de GLP Nacional por Origem em 2026	35
Figura 10 – Balanço de GLP e GLGN em 2026	35
Figura 11 – Arrecadação de ICMS entre UFs Signatárias.....	59
Figura 12 – Arrecadação de ICMS entre UFs Signatárias e Não Signatária que Aceita o Preconizado pelo Protocolo.....	60
Figura 13 – Arrecadação de ICMS entre UFs Signatárias e Não Signatária que Não Aceita o Preconizado pelo Protocolo.....	61

INTRODUÇÃO

A Iniciativa Combustível Brasil surge a partir da necessidade do desenvolvimento de um mercado mais plural e competitivo. Nesse sentido, em sua primeira fase, o Combustível Brasil consolidou uma série de demandas de diversas instituições em 32 propostas, a fim de mapear o caminho e os desafios para o desenvolvimento do mercado.

Este documento é resultado da primeira análise desenvolvida no âmbito do CT-CB, pelo Subcomitê de tributação. O tema desenvolvido referencia a proposta 32 do relatório do Combustível Brasil: Avaliar alternativas à incidência de bitributação sobre o Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) oriundo de Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN).

Segundo a Constituição, o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) integral sobre operações com combustíveis derivados de petróleo caberá ao estado onde ocorrer o consumo. Tal situação se verifica com o GLP oriundo das refinarias a partir do processamento do óleo bruto. Por outro lado, o GLP proveniente das UPGN a partir do processamento do gás natural não se enquadra nessa situação. Assim, nas suas operações, caberá ao estado de origem o ICMS interestadual, e, ao de destino, a diferença entre a alíquota de ICMS interna e a interestadual.

O problema reside no fato de que o produto GLP é quimicamente idêntico, independentemente se proveniente do petróleo ou do gás natural, sendo impossível separar as moléculas de um recipiente de acordo com a sua origem. Em decorrência disso, havia a possibilidade de um estado de destino reivindicar para si o recolhimento integral do ICMS sobre uma carga que contivesse uma mistura de GLP proveniente do gás natural e do petróleo, mesmo que a parte da carga referente ao gás natural já houvesse recolhido ICMS interestadual para o estado de origem da mesma. Haveria, portanto, a ocorrência de bitributação do referido produto.

A fim de resolver esse impasse, o Protocolo ICMS nº 4/2014 estabeleceu os procedimentos nas operações interestaduais de GLP derivado de Gás Natural – atualmente denominado para fins tributários como GLGN. Atualmente, quatro unidades federativas ainda não o assinaram: Distrito Federal, Espírito Santo, Paraíba e Roraima. Ainda que parte desses entes respeitem as diretrizes estabelecidas pelo referido protocolo, por não serem signatários, resta aos contribuintes envolvidos nas operações um sentimento de insegurança jurídica, haja vista a possibilidade de cobrança retroativa de valores de ICMS por até cinco anos. Essa insegurança onera desnecessariamente os contribuintes envolvidos, os quais se veem obrigados a provisionar passivos contingentes, retendo capital que poderia ser aplicado em investimentos.

Esse relatório se subdivide em quatro capítulos, iniciando com o levantamento dos trabalhos elaborados no âmbito do Combustível Brasil, incluindo os desenvolvimentos do Subcomitê de Tributação, sobre a proposta que trata da bitributação do GLP. No Capítulo 2, elabora-se a contextualização do tema com a evolução do desenho legal e infra-legal acerca da tributação do GLP derivado de gás natural. Além disso, elenca-se a discussão acerca da constitucionalidade das regras estabelecidas para tratamento do GLP derivado de gás natural e, finalmente, avalia a adequação da nomenclatura bitributação à luz da atual conjuntura do setor. Por sua vez, o terceiro capítulo busca explicitar a relevância desse tema através de análises quantitativas do mercado de GLP e dos potenciais impactos tributários para as Unidades Federativas (UFs) que não aderiram ao Protocolo ICMS nº 4/2014. O Capítulo 4 analisa as contribuições recebidas das instituições que se interessaram em colaborar com o desenvolvimento desse tema. Finalmente, são destacados os comentários finais sobre o estudo desenvolvido, incluindo limitações e os encaminhamentos propostos.

1. TRABALHOS DO COMBUSTÍVEL BRASIL

Lançada em fevereiro de 2017, a Iniciativa Combustível Brasil tem como objetivo propor ações e medidas para estimular a livre concorrência e a atração de investimentos para o setor de abastecimento de combustíveis, diante do reposicionamento da Petrobras. Busca-se atender às necessidades de incremento da oferta interna e suprir o consumidor brasileiro em condições adequadas de preço e qualidade, com ênfase no estímulo à entrada de novos atores no setor e à livre concorrência, em um ambiente regulatório objetivo e claro, pautado na transparência.

1.1. Ações do Combustível Brasil

A Iniciativa, por meio de seu núcleo operacional formado por Ministério de Minas e Energia (MME), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), desenvolveu diversas ações. Foram realizadas reuniões com dezenas de agentes do setor e elaborado o "Relatório Final da Iniciativa Combustível Brasil - Setor de Combustíveis, Biocombustíveis e Demais Derivados de Petróleo", de maio de 2017¹, objeto de *workshop* e Consulta Pública, contendo 32 propostas para a promoção e a intensificação da livre iniciativa no mercado brasileiro de combustíveis (Combustível Brasil, 2017a e 2017b).

Como resultado, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) aprovou as ações realizadas pela Iniciativa e editou a Resolução CNPE nº 15/2017 (CNPE, 2017), contendo diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis para atração de investimentos, quais sejam:

- I - incremento e diversificação da oferta interna de combustíveis e de derivados de petróleo;
- II - ampliação da produção de derivados de petróleo no País;
- III - expansão da infraestrutura para garantia do abastecimento nacional de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis, com estímulo a modos de transporte mais eficientes;
- IV - promoção de maior transparência em relação às capacidades e aos critérios de remuneração pelos serviços e uso da infraestrutura por terceiros;
- V - desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia, com condições de oferta a preços de mercado para os combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis;
- VI - promoção da livre concorrência, respeito aos contratos e proteção dos interesses dos consumidores;

¹ Apresentado na 34ª Reunião Ordinária do CNPE, em 08 de junho de 2017.

VII - aperfeiçoamento da estrutura tributária do setor de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis;

VIII - aprimoramento do arcabouço normativo do setor de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis; e

IX - transição para a nova configuração do mercado, sem prejuízo ao abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis em todo o território nacional.

A resolução também criou o Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB), com objetivo de avaliar a implementação das propostas apresentadas na Iniciativa. O CT-CB é composto por: Ministério de Minas e Energia (MME), que o coordena; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Especial do Programa de Parceria de Investimentos (SPPI) da Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério da Fazenda (MF); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG); Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Empresa de Pesquisa Energética (EPE); e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

Neste contexto, o CT-CB definiu a sistemática de avaliação das 32 propostas em quatro subcomitês temáticos: Infraestrutura, Abastecimento, Concorrência e Competitividade, e Tributação (Combustível Brasil, 2017b e 2017c). A coordenação dos subcomitês é indicada na Figura 1.

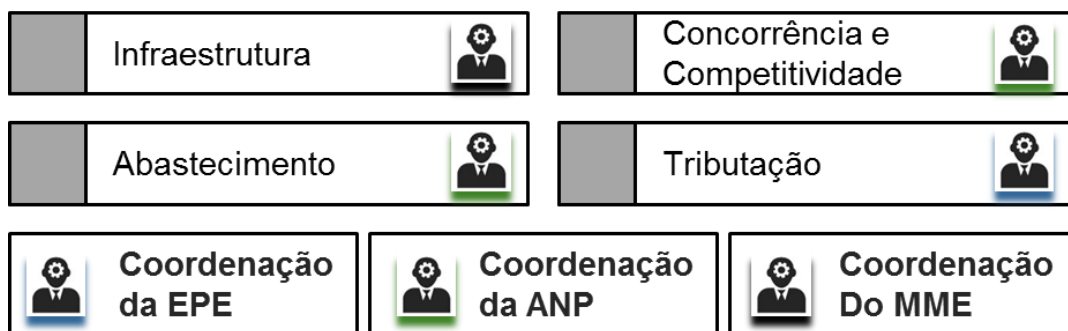


Figura 1 – Coordenação dos Subcomitês Temáticos do CT-CB

A reunião inaugural do CT-CB, realizada em 09 de agosto de 2017, definiu a sequência de propostas a serem tratadas em cada subcomitê. A partir dela, os membros do CT-CB, os agentes econômicos e demais instituições foram solicitados a indicar em quais propostas a serem analisadas no âmbito dos subcomitês teriam interesse em participar. A seção 1.2 descreve os encaminhamentos e ações do Subcomitê de Tributação (SCT Tributação).

1.2. Atividades do Subcomitê de Tributação

O SCT Tributação, coordenado pela EPE, é responsável pela análise das seguintes propostas, ordenadas de acordo com a sequência de ação aprovada pelo CT-CB:

- Proposta 32: Avaliar alternativas à incidência de bitributação sobre o GLP oriundo de Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN).
- Proposta 29: Avaliar os potenciais efeitos decorrentes do tratamento isonômico dos tributos de cada produto nas distintas Unidades Federativas, com base em experiências internacionais, como forma de estimular a ampliação e diversificação dos agentes e aumentar a competição no mercado doméstico de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo.
- Proposta 30: Avaliar a simplificação e a harmonização dos mecanismos tributários federais e estaduais, incidentes sobre a comercialização de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo para garantir a isonomia no tratamento dos agentes.
- Proposta 28: Desenvolver estudo quanto aos impactos dos tributos sobre a eficiência na produção e distribuição de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, bem como na logística de abastecimento interestadual, sobretudo no que tange ao ICMS.
- Proposta 31: Avaliar alternativas de estímulo à atividade de rerrefino, analisando a criação de tributos ou outros mecanismos, tendo em vista as externalidades positivas inerentes ao processo.

No âmbito dos trabalhos elaborados pelo SCT Tributação, optou-se por iniciar a análise com foco maior no primeiro tema apresentado. Assim, este relatório tem o objetivo de informar e subsidiar o CNPE com este relatório contendo análises sobre a Proposta 32, de “avaliar alternativas à incidência de bitributação sobre o GLP oriundo de Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN)”.

Para elaborar o presente relatório, o SCT Tributação realizou diversas ações com as entidades participantes do CT-CB, agentes econômicos e demais partes interessadas, que tiveram como objetivo envolver o maior número possível de instituições/entidades de modo a captar as diversas visões sobre o tema. A cronologia e as ações importantes para a elaboração da análise apresentada nesse documento estão detalhadas ao longo deste Capítulo.

Os seguintes membros do CT-CB se propuseram a participar e estiveram presentes regularmente nas atividades do SCT Tributação: Empresa de Pesquisa Energética (EPE), que o coordena; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Ministério de Minas e Energia (MME); e Ministério da Fazenda (MF). Diante da relevância da questão tributária do ICMS, convidou-se o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) a integrar este subcomitê. Nas últimas reuniões, também houve participação da Casa Civil, que optou por não assinar o documento por não haver indicação formal de sua participação no subcomitê.

Ao todo, foram realizadas dez reuniões para tratar do tema da proposta 32 do Combustível Brasil, que ocorreram no segundo semestre de 2017, nos dias 23/8, 6/9, 22/9 (manhã), 22/9 (tarde), 29/9, 18/10, 6/11, 9/11, 14/11 e 17/11. Os encontros tiveram como pauta apresentações do posicionamento das instituições que demonstraram interesse em agregar informações ao subcomitê, início do diálogo com o DF, bem como reuniões internas aos membros do SCT Tributação para definição de cronograma, de *workshop*, alternativas de contato com secretarias de fazenda e do produto de entrega (este relatório).

Com o objetivo de identificar as distintas visões das instituições afetas à Proposta 32, buscaram-se elementos através das reuniões com entidades que demonstraram interesse ou que fossem levantadas como estratégicas para o tema em discussão. Em seguida, optou-se pelo envio de questionário (Apêndice A) acerca da tributação incidente sobre o GLP derivado de gás natural para complementar e oficializar posicionamentos institucionais. Estas ações permitiram, ainda, ampliar a participação dos agentes do mercado nas discussões e receber subsídios para uma análise mais aprofundada sobre o tema, observando os distintos posicionamentos.

O questionário foi dividido em três partes. Na primeira, buscou-se mapear as dificuldades da atual tributação do GLP oriundo de UPGN, além dos impactos decorrentes da sistemática vigente. A segunda parte procurou identificar possíveis caminhos para uma reorientação/possíveis soluções aplicáveis à tributação incidente sobre do produto, bem como o impacto ou interferência sobre preços, agentes e UFs. A última parte permitiu comentários adicionais e inclusão de outras informações relevantes.

As perguntas foram encaminhadas para as instituições que solicitaram participação na análise da Proposta 32. As seguintes instituições receberam o questionário: Associação Brasileira dos Revendedores de GLP (Asmirg), Associação Brasileira de Entidades de Classe das Revendas de Gás LP (Abragás), Consigaz, Liquigás Distribuidora S.A (Liquigás), Petrobahia S.A, Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo (Sindigás), Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e Petrobras Transporte S.A. (Transpetro); Refinaria Manguinhos; União Brasileira do Biodiesel e Bioquerosene (Ubrabio); e Governo do Maranhão, com apoio da Secretaria de Fazenda do estado (Sefaz-MA). Asmirg, Abragás, Governo do Maranhão/Sefaz-MA IBP, Liquigás/Sindigás e Petrobras responderam o questionário. As respostas serão sintetizadas e analisadas no Capítulo 4², após a contextualização do tema (Capítulo 2) e o levantamento da relevância para o País e, em especial, para as UFs não signatárias do protocolo ICMS que define a metodologia tributária para o GLGN (Capítulo 3).

Paralelamente ao questionário, outras ações também foram realizadas pelos membros do SCT Tributação. Uma delas, após convite do Secretário-Executivo do Confaz, foi a apresentação do Programa Combustível Brasil no âmbito do GT05 (combustíveis), no dia 5 de outubro de 2017. Apresentação visou aproximar os representantes deste GT com os do Combustível Brasil para discutir sugestões de melhoria à proposta 32 e ficar a disposição de possíveis outras.

Ainda, conforme definido em reunião do SCT Tributação, foram realizados contatos com os quatro entes federativos (DF, ES, PB e RR) que não assinaram o protocolo ICMS que se refere à metodologia de tributação do GLP de gás natural para entender os motivos que os levaram a não adesão. Para esta finalidade, as tratativas com os entes RR e PB continuam, porém ainda sem lograr êxito. Diferentemente daqueles entes, com o Estado do Espírito Santo se conseguiu abrir diálogo, onde foi explicitado que, apesar do estado não ser signatário do protocolo ICMS em questão, as normas internas da Secretaria de Fazenda desta UF (Sefaz-ES) estabelecem o uso de procedimentos semelhantes. Isso reforça a tese levantada pelos agentes de que as UFs não signatárias já aceitam o recolhimento tal como se tivessem aderido, conforme será indicado no Capítulo 4. Recentemente, a Sefaz-ES nos informou que segue os trâmites para aderir ao protocolo já na próxima reunião do Cotepe³, a ser realizada de 21 a 23 de novembro de 2017.

² O Apêndice A apresenta um quadro resumo das contribuições recebidas pelo SCT Tributação. Com vistas a dar maior transparência, o conteúdo completo das respostas recebidas do questionário do SCT Tributação está disponível em Combustível Brasil (2017c).

³ Comissão Técnica Permanente do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

Em reunião com os representantes do governo do DF, o MME, representando o SCT Tributação, foi informado que não procede a informação de que eles aceitam o recolhimento de ICMS para o estado de origem, ainda que o GLP seja derivado de gás natural. A Sefaz-DF, questionada sobre o porquê da não-adesão ao Protocolo ICMS nº 4/2014, informou que se aderisse teria perda de arrecadação, uma vez que não é estado produtor de GLGN. Por último, informaram que, dada a ciência sobre a decisão da ADI nº 3800/2006 durante a reunião, estudariam os impactos de uma possível adesão ao supracitado protocolo e que, após as conclusões dos estudos, informariam o MME.

No fim de outubro, com o objetivo de expor os desenvolvimentos dos trabalhos do subcomitê, consolidar as contribuições recebidas e abrir nova oportunidade para exposição/complementação de ideias, foi realizado o *workshop* “Preços diferenciados e incidência de tributação de GLP”. A parte da manhã do dia 31/10 foi dedicada ao SCT tributação e teve um painel para explanação do trabalho realizado e recebimento de contribuições adicionais sobre o tema, conforme indicado na Figura 2.

10h30 **Painel 1 – Subcomitê de Tributação – Incidência de tributação no GLP**

Bloco Único: Andamento dos trabalhos e exposição das contribuições recebidas e impactos da adesão das Unidades Federativas ao Protocolo ICMS 4/2014

Marcelo Cavalcanti

Superintendente Adjunto de Petróleo/EPE e Coordenador do Subcomitê de Tributação

11h15 **Contribuições e debates**

11h50 **Comentários finais**

12h00 **Intervalo para almoço**

Figura 2 – Programação do *Workshop* Preços Diferenciados e Incidência de Tributação de GLP

A seguir, no Capítulo 2, realiza-se a contextualização do tema da proposta 32 do Combustível Brasil, analisado neste relatório.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

Tributação é sempre um assunto importante, pois além de elevada representatividade no preço final, o País possui incidência de um regime federalista com metodologias complexas. No caso da tributação do GLP, complexidade é tamanha que confunde até aqueles que frequentemente realizam os recolhimentos.

As próximas seções tratam a evolução constitucional, e de leis e regulamentos tributários, além de processos de Ações de Inconstitucionalidade (ADI) a fim de esclarecer pontos importantes sobre situações vigentes e contextualizar o leitor sobre a tributação do GLP. Em particular, a Seção 2.4 analisa se a utilização técnica da terminologia bitributação é aplicável ao caso do GLP.

2.1. Legislação Tributária

Com a promulgação da atual Carta Magna (Brasil, 1988), foram definidos como imunes à incidência de ICMS nas operações interestaduais o petróleo, os combustíveis dele derivados e lubrificantes (art. 155, §2º, X, b):

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: [...]

X - não incidirá: [...]

b) **sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados**, e energia elétrica; (grifo nosso)

Nota-se que o constituinte foi claro quanto à imunidade como sendo exclusiva a combustíveis derivados do petróleo. No entanto, não havia ainda à época nenhuma referência explícita aos derivados de gás natural.

Essa situação começou a mudar com a Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), a qual estabeleceu em seu art. 6º uma diferenciação legal entre o petróleo e o gás natural (Brasil, 1997):

Art. 6º Para os fins desta Lei e de sua regulamentação, ficam estabelecidas as seguintes definições:

I - Petróleo: todo e qualquer hidrocarboneto líquido em seu estado natural, a exemplo do óleo cru e condensado;

II - Gás Natural ou Gás: todo hidrocarboneto que permaneça em estado gasoso nas condições atmosféricas normais, extraído diretamente a partir de reservatórios petrolíferos ou gaseíferos, incluindo gases úmidos, secos, residuais e gases raros;

Após a referida lei, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 33/2001, a qual explicitou a diferença de tratamento tributário a ser dado aos combustíveis derivados do petróleo e aos derivados do gás natural. O ICMS advindo de operações interestaduais com lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo será devido integralmente à UF onde ocorrer o consumo (Brasil, 1988). Já nas operações com gás natural e seus derivados, o imposto deverá ser repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias (Brasil, 2001):

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:

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b;

[...]

§ 4º Na hipótese do inciso XII, h, observar-se-á o seguinte:

I - **nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo;**

II - **nas operações interestaduais, entre contribuintes, com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, 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;**

III - nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem; (grifo nosso)

O GLP é um produto que contém, essencialmente, uma mistura de propano e butano, e pode ser obtido em Unidades de Processamento de Gás Natural (UPGNs) ou refinarias e centrais petroquímicas, conforme indicado na Figura 3.



Figura 3 – Origens do GLP

O produto obtido em refinarias ou centrais petroquímicas é derivado de petróleo e, portanto, seu ICMS deve ser encaminhado integralmente à UF de destino (consumo). O tratamento dessa exceção constitucional é, aparentemente, mais simples que a regra geral de recolhimento desse imposto.

No entanto, o problema tributário efetivamente surge quando o mesmo produto do ponto de vista físico-químico é obtido por outra rota. Nesse sentido, destaca-se que o produto advindo de UPGNs, derivado de gás natural, não está inserido na exceção constitucional indicada anteriormente, e deve ter uma parcela do ICMS recolhido para a UF de origem (produção ou importação).

Vale destacar que a não uniformização do tratamento tributário acarreta distorções na formação de preços do GLP, com impactos na própria receita fiscal das UFs, na cadeia de abastecimento do produto e com potenciais reflexos sobre o consumidor. Nesse sentido, foram desenvolvidas normas como tentativa de tratamento a essa questão. A primeira regra estabelecida no âmbito do Confaz foi o Protocolo ICMS nº 33/2003.

2.2. Desenvolvimento Normativo

Posteriormente à EC nº 33/2001, a qual trouxe à luz a necessidade de um tratamento de controle diferenciado do GLP derivado de gás natural (GLP-GN), dez UFs (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Sergipe) firmaram o Protocolo ICMS nº 33/2003, definindo procedimentos a serem aplicados para o cálculo do que seria o volume de saída mensal de produto desses estados para entrada em outros, signatários ou não. Ficou definido que tal volume transacionado deveria ser percentualmente constituído de GLP e GLP-GN conforme as proporções calculadas dos recebimentos no mês imediatamente anterior:

Cláusula segunda Os estabelecimentos industriais e importadores deverão identificar a quantidade de saída de Gás Liquefeito de Petróleo - GLP derivado de Gás Natural e de Gás Liquefeito de Petróleo - GLP derivado do próprio petróleo, por operação.

§ 1º Para efeito do disposto no 'caput' desta cláusula a quantidade deverá ser identificada proporcionalmente à participação de cada produto no somatório do estoque inicial e nas quantidades produzidas ou importadas **tendo como referência o mês imediatamente anterior.** (grifo nosso)

Destaca-se que as normas tributárias criaram a nomenclatura GLP-GN para diferenciar do GLP oriundo de petróleo e conferir o adequado tratamento ao Gás Liquefeito de Petróleo derivado do Gás Natural. Contudo, o agente regulador responsável por definir especificação e nomenclatura de combustíveis, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), considera apenas a existência de GLP, pois quimicamente é o mesmo produto. Mesmo internacionalmente, o produto é tratado como GLP (*Liquefied Petroleum Gas – LPG*) e, ainda que *petroleum* tenha abrangência maior que petróleo, não inclui gás natural.

Cumpra-se ressaltar, ainda, que especificidades como essa dinâmica de nomenclatura tributária/técnica pode servir como barreira à entrada de novos agentes nesse mercado.

A Figura 4 ilustra a participação das UFs no instante de criação do Protocolo ICMS nº 33/2003.

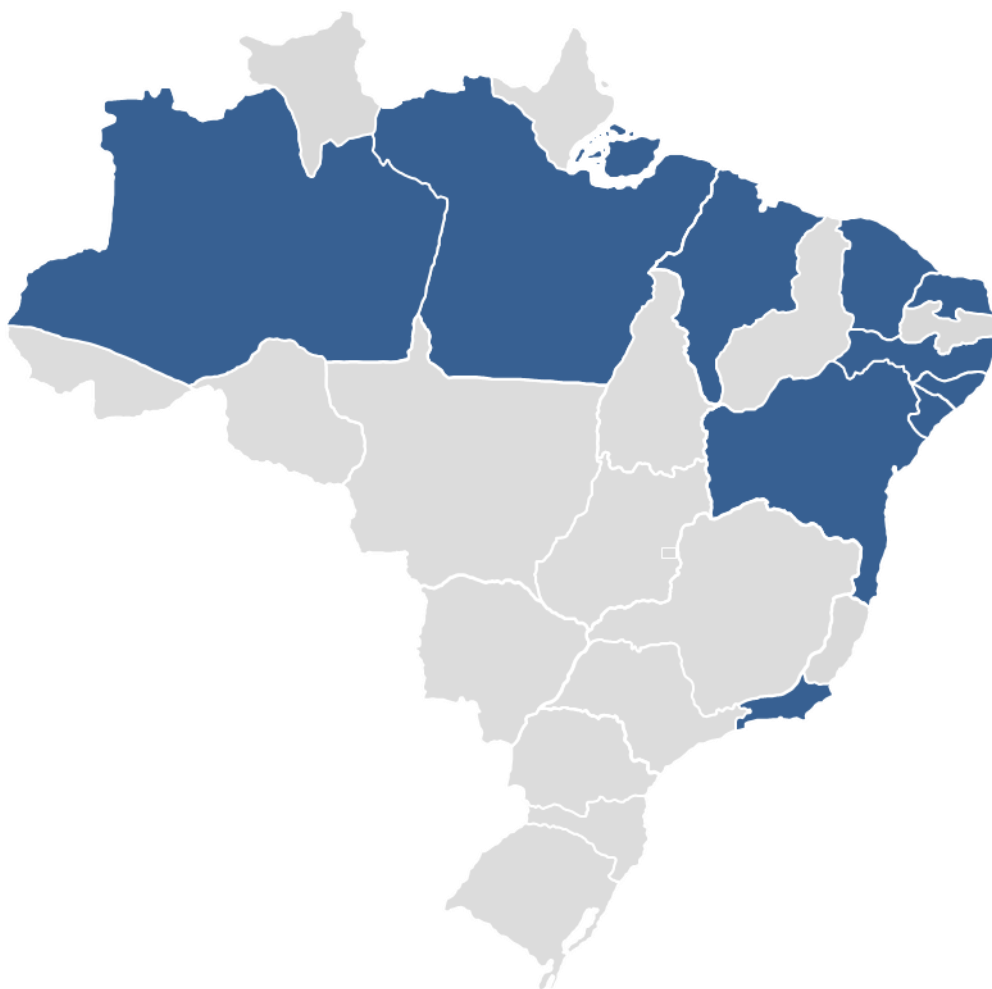


Figura 4 – Estados signatários do Protocolo ICMS nº 33/2003 no momento da sua criação

Fonte: Elaboração Própria a partir de Confaz (2003).

Nesse primeiro instante, o mapa indica a baixa representatividade dos estados signatários, uma vez que apenas 10 das 27 UFs aderiram ao referido protocolo. No entanto, fica evidenciada a adesão maciça nas Regiões Norte e Nordeste do País, acrescido do Estado do Rio de Janeiro. Com o passar dos anos, outras UFs aderiram ao Protocolo ICMS nº 33/2003, através dos seguintes atos normativos:

- Protocolo ICMS nº 25/2004 – Amapá
- Protocolo ICMS nº 40/2004 – Acre e Rondônia
- Protocolo ICMS nº 11/2007 – Paraná
- Protocolo ICMS nº 42/2007 – Rio Grande do Sul
- Protocolo ICMS nº 49/2007 – Santa Catarina
- Protocolo ICMS nº 114/2008 – Tocantins
- Protocolo ICMS nº 92/2010 – Mato Grosso e Mato Grosso do Sul

Além do aumento da representatividade dos estados do Norte e Nordeste do País, destaca-se a adesão, no mesmo ano, dos três estados da Região Sul e, em 2010, de dois da Região Centro-Oeste.

O Protocolo ICMS nº 33/2003 foi revogado pelo Protocolo ICMS nº 197/2010, que o substituiu, tendo os mesmos 19 Estados como signatários. A principal alteração introduzida foi a modificação da referência para o cálculo dos percentuais de GLP (derivados de petróleo e de gás natural) transacionados, deixando de ser o mês imediatamente anterior e passando ser a média ponderada dos três meses que antecedem o mês imediatamente anterior ao da realização das operações.

Cláusula segunda Os estabelecimentos industriais e importadores deverão identificar a quantidade de saída de Gás Liquefeito derivado de Gás Natural - GLGN e de Gás Liquefeito de Petróleo - GLP, por operação.

§ 1º Para efeito do disposto no “caput” desta cláusula a quantidade deverá ser identificada, calculando-se o percentual de cada produto no total produzido ou importado, **tendo como referência a média ponderada dos três meses que antecedem o mês imediatamente anterior ao da realização das operações.** (grifo nosso)

Textualmente, o documento inova ao apresentar pela primeira vez a sigla GLGN, substituindo a sigla utilizada no protocolo anterior (GLP-GN). Conforme explicado anteriormente, a ANP não reconhece outro produto semelhante ao GLP em função de sua origem. Contudo, para facilitar o entendimento e a fluidez da discussão a respeito da proposta 32 do Combustível Brasil, este relatório adotará, a partir desse ponto, a nomenclatura sugerida pelas normas tributárias adotadas pela maioria das UF's: GLGN para o derivado de gás natural. O termo GLP, quando não especificado, segue a nomenclatura técnica da ANP e inclui o derivado de petróleo e o de gás natural.

Em 2010, o País começava a parecer mais representado no mapa de adesões ao protocolo ICMS sobre o GLGN, conforme observado na Figura 5.



Figura 5 – Estados signatários do Protocolo ICMS nº 197/2010 no momento da sua criação

Fonte: Elaboração Própria a partir de Confaz (2010).

No ano de 2013, o Protocolo ICMS nº 82/2013 alterou parte do Protocolo ICMS nº 197/2010, definindo a necessidade de identificação da origem do GLGN, se nacional ou importada:

Cláusula segunda Os estabelecimentos industriais e importadores deverão identificar a quantidade de saída de Gás Liquefeito derivado de Gás Natural - GLGNn de origem nacional, Gás Liquefeito derivado de Gás Natural - GLGNi originado de importação e de Gás Liquefeito de Petróleo - GLP, por operação;

Após as mudanças do Protocolo ICMS nº 82/2013, o nível de complexidade do sistema tributário aumentou, e mais duas UFs aderiram ao Protocolo ICMS nº 197/2010, através dos seguintes atos:

- Protocolo ICMS nº 85/2013 – Espírito Santo

➤ Protocolo ICMS nº 90/2013 – Piauí

Com 21 estados signatários, o Protocolo ICMS nº 197/2010 perdurou até 2014, quando foi revogado e substituído pelo Protocolo ICMS nº 4/2014. As mudanças implementadas foram de natureza acessória, referentes ao meio pelo qual as informações devem ser compartilhadas. Enquanto no Protocolo ICMS nº 197/2010 prevalecia a necessidade de envios entre os agentes de diversos relatórios impressos - por vezes em várias vias, o Protocolo ICMS nº 4/2014 informatizou o processo, facilitando o controle e o acompanhamento dos dados fornecidos. Para exemplificação, comparar-se-ão os deveres das refinarias de petróleo e das suas bases, presentes em ambos os documentos. No Protocolo ICMS nº 197/2010 consta:

Cláusula sétima A refinaria de petróleo ou suas bases, de posse dos relatórios mencionados nas cláusulas anteriores, devidamente protocolados pela unidade federada de localização do emitente, deverá:

I - **elaborar os relatórios** demonstrativos dos recolhimentos do ICMS devido, relativos aos GLGNn de origem nacional e GLGNi originado de importação, no mês, em **2 (duas) vias, por unidade federada de destino**, de acordo com o modelo constante no Anexo IV;

II - remeter uma **via do relatório** referido no inciso I à unidade federada de destino, até o décimo quinto dia de cada mês, referente ao mês anterior, mantendo a outra em seu poder para exibição ao fisco. (grifos nossos)

Já no Protocolo ICMS nº 4/2014, o procedimento foi aperfeiçoado:

Cláusula sétima A refinaria de petróleo ou suas bases deverá:

I - **inserir no programa de computador** de que trata a cláusula oitava, os dados informados pelos contribuintes de que tratam a cláusula sexta;

II - enviar as informações a que se refere o inciso I, por **transmissão eletrônica de dados**, na forma e prazos de que trata a cláusula oitava; (grifos nossos)

Com exceção do Espírito Santo, os demais estados signatários do Protocolo ICMS nº 197/2010 também subscreveram o Protocolo ICMS nº 4/2014, totalizando 20 UFs. Ademais, a informatização procedimental incentivou a adesão, a partir de 2016, de entes que representam quase 40% da demanda de GLP do País:

➤ Protocolo ICMS nº 90/2015 – Goiás, Minas Gerais e São Paulo (efeitos a partir de 2016)

Atualmente, apenas Distrito Federal, Espírito Santo, Paraíba e Roraima não fazem parte do Protocolo ICMS nº 4/2014, como ilustrado na Figura 6.

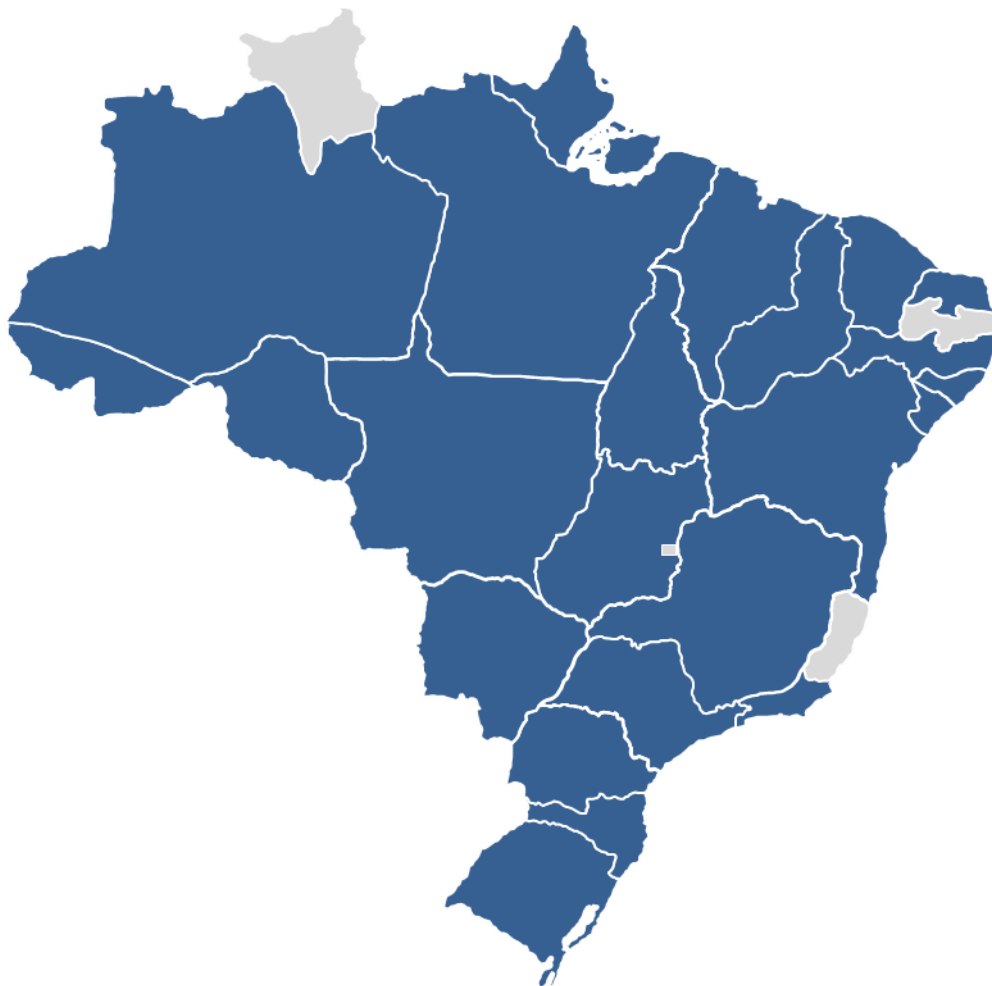


Figura 6 – Estados signatários do Protocolo ICMS nº 4/2014 até outubro de 2017

Fonte: Elaboração Própria a partir de Confaz (2014 e 2015).

Conforme explicitado na seção 1.2, ao longo do desenvolvimento desse trabalho, o Estado do Espírito Santo sinalizou o interesse em aderir ao Protocolo ICMS nº 4/2014, devendo fazê-lo na próxima reunião do Confaz, no final de novembro.

Cumpramos ressaltar que, ao longo do desenvolvimento descrito nessa seção, a sistemática estabelecida para tratamento tributário do GLGN foi alvo de críticas e até de ações para averiguar sua constitucionalidade, tal como descreve a Seção 2.3.

2.3. Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs

No dia 30 de dezembro de 2003, o Estado do Piauí impetrou no Supremo Tribunal Federal (STF) a ADI nº 3.103/2003. Entendia o proponente que o GLGN⁴ gozava da imunidade sobre o ICMS interestadual dada aos combustíveis derivados do petróleo (art. 155, § 2º, X, b), aduzindo por esse motivo que, com a EC nº 33/2001, caberia a lei complementar legislar sobre situação diversa:

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:

[...]

X - não incidirá:

[...]

b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;

[...]

XII - cabe à lei complementar

[...]

h) **definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade**, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b; (grifo nosso)

No caso de ausência de referida lei, arguiu o solicitante que a matéria deveria ser disciplinada provisoriamente por convênio, e não por protocolo, conforme exposto no art. 4º da EC nº 33/2001:

Art. 4º Enquanto não entrar em vigor a lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, h, da Constituição Federal, os Estados e o Distrito Federal, mediante **convênio** celebrado nos termos do § 2º, XII, g, do mesmo artigo, fixarão normas para regular provisoriamente a matéria. (grifo nosso)

⁴ Conforme descrito anteriormente, nessa época o regramento ainda tratava como GLP-GN, mas para facilitar a fluidez da leitura, optou-se pelo uso da sigla GLGN, adotada para fins tributários a partir de 2010.

Ainda na petição inicial, o Estado do Piauí apresentou uma estimativa quantificando a sua perda arrecadatória no caso de eventual adesão ao Protocolo ICMS nº 33/2003 (página 11 da petição). Compartilhou também o valor estimado pela Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais. Valores referentes ao ano de 2003:

O Estado do Piauí, v.g, sofrerá uma perda arrecadatória de aproximadamente **R\$ 1.000.000,00/mês** (um milhão de reais por mês), prejuízo que se fará sentir em todos os demais Estados consumidores. A título exemplificativo, pertine participar à Corte informação colhida de manifestação proferida pela Secretaria de Estado de Minas Gerais (Superintendência de Fiscalização), donde se extrai que, se idêntica medida vier a alcançar aludida Unidade federada, o prejuízo mensal sofrido por seus cofres alcançará cifra correspondente a **R\$ 8.000.000,00** (oito milhões de reais). (grifos nossos)

Apresentada a peça, do relatório, de 15 de dezembro de 2005, subtrai-se que, de acordo com os entes signatários, litisconsortes passivos necessários⁵, o Protocolo ICMS nº 33/2003 não disciplinaria a incidência monofásica do ICMS sobre operações com combustíveis e lubrificantes (art. 155, §2º, XII, “h” da CF/1988) senão que apenas disciplinaria procedimentos comuns em relação à substituição tributária do ICMS (Convênio ICMS nº 3/1999).

O relator, Ministro Cezar Peluso, entendeu que o Protocolo ICMS nº 33/2003 não cuida da incidência monofásica de ICMS sobre combustíveis, mas apenas se limita a prescrever deveres instrumentais em relação às operações com Gás Liquefeito de Petróleo sujeitas à substituição tributária prevista no Convênio ICMS nº 3/1999, o qual “dispõe sobre o regime de substituição tributária nas operações com combustíveis e lubrificantes, derivados ou não de petróleo, e outros produtos.” Concluiu:

Até a edição de lei complementar prevista no art. 155 §2º, XII, “h”, da CF/88, ou do convênio previsto no art. 4º da EC nº 33/2003, as operações com combustíveis e lubrificantes continuam sujeitas à incidência plurifásica (em cada operação) e à imunidade prevista no art. 155, X, “b”, da CF/88, relativa às operações interestaduais de petróleo e combustíveis dele derivados.

⁵ “Litisconsortes passivos necessários” se refere às pessoas – físicas ou jurídicas - que necessariamente precisam integrar o polo passivo de uma ação.

A cláusula segunda do Protocolo impugnado institui o dever de identificação, nas operações interestaduais, da origem do Gás Liquefeito do Petróleo e, conseqüentemente, permite aplicação da imunidade ao combustível derivado do petróleo e tributação do derivado do gás natural, sob regime de substituição tributária (não sujeito à imunidade do art. 155, X, “b”).

Eventual repercussão sobre o montante de ICMS devido a cada unidade federativa é apenas indireta, apoiada nas cláusulas constitucionais e na legislação complementar. O Protocolo nada inova em tal sistemática, senão que, antes, mantém o regime de substituição tributária, fazendo remissão expressa ao Convênio ICMS nº 3/99.

Como o Protocolo ICMS nº 33/2003 não ofende o art. 155, §2º, XII, “h”, da CF/88, porque não disciplina a incidência monofásica do ICMS, é desnecessário excogitar inconstitucionalidade formal arguida pelo requerente.

Os demais Ministros acompanharam o relator, julgando a ação improcedente, por unanimidade, no dia 1º de junho de 2006. Importante destacar que o Estado do Piauí se tornou signatário do Protocolo ICMS nº 197/2010, sucessor do protocolo contestado ao STF em 2003, tendo a ele aderido através do Protocolo ICMS nº 90/2013. Conforme descrito na Seção 2.2, atualmente, o Piauí é signatário do Protocolo ICMS nº 4/2014.

Menos de quatro meses após o julgamento da ADI nº 3.103/2003, o Estado da Paraíba impetrou, no dia 12 de setembro de 2006, ADI com objeto similar. Esta nova ação, no entanto, impugnava uma gama maior de dispositivos (páginas 52 e 53 da petição inicial):

Ante o exposto, vem o autor desta ação requerer:

[...]

3. a declaração de inconstitucionalidade formal da alínea “h” do inciso XII do §2º e dos incisos II e III do §4º do artigo 155 da Constituição, inserido pela EC nº33/01;

4. a declaração de inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, da expressão “gás natural e seus derivados”, constante do art. 155, §4º, II e III da Constituição Federal, incluída pela Emenda Constitucional nº33/01;

5. alternativamente ao item 4, dar interpretação conforme a expressão “gás natural e seus derivados”, para dela extrair o GLP proveniente do petróleo em estado gasoso (gás natural), enquadrando-o na imunidade do art. 155, §2º, X, “b”;

6. a declaração de inconstitucionalidade formal e material da Cláusula primeira, §4º da Cláusula segunda, do inciso III da Cláusula terceira, do inciso IV da Cláusula quarta, Cláusula oitava-A e Cláusula décima primeira, todas do Protocolo ICMS nº33/03.

[...]

A ação em tela se diferia da ADI nº 3.103/2003 por não atacar a questão da monofasia e por impugnar, além do Protocolo ICMS nº33/2003, a EC nº 33/2001, solicitando a aplicação de efeitos retroativos (*ex tunc*) para a declaração de inconstitucionalidade.

Pontuou-se no documento que a mudança na destinação do ICMS em relação ao GLGN ofende o Princípio do Federalismo, pois provocaria enorme desequilíbrio financeiro nos Estados consumidores, enquanto a meta do federalismo é atingir uma situação em que exista equilíbrio de produção, riqueza, território e poder entre os diversos entes autônomos. Além disso, o favorecimento a Estados produtores de GLGN – já beneficiários do recebimento de *royalties* – iria de encontro à redução das desigualdades regionais, objetivo prioritário da República Federativa do Brasil. Entendia também o postulante, que o GLGN deveria gozar sim da imunidade dada aos combustíveis derivados de petróleo, pois o gás natural seria, segundo o requerente, “petróleo em estado gasoso”. Afirmou, o Estado da Paraíba, que a sua arrecadação já estaria prejudicada (páginas 8 e 9 da petição inicial):

O Estado da Paraíba, devido à introdução na Lei Maior da expressão “gás natural e seus derivados” através da EC 33/01, que motivou a celebração do Protocolo 33/03, teve sua receita de ICMS advinda do gás liquefeito de petróleo – GLP – drasticamente reduzida. É que antes da vigência do Protocolo todo o tributo oriundo dessa mercadoria, quando proveniente de outra Unidade da Federação, pertencia, na íntegra, ao Estado destinatário. Com esse ato normativo, o Estado da Paraíba está deixando de receber cerca de **35% do ICMS referente ao GLP, ou, aproximadamente R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais)**. (grifo nosso)

Dos entes federados signatários, litisconsortes passivos necessários, que se manifestaram, posicionaram-se contrários à ação impugnatória: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte. Sem embargo, manifestaram-se pela procedência da ação: Acre e Rondônia. Destaca-se o pronunciamento do Estado de Rondônia (página 3 da manifestação):

Salientamos que **a necessidade do Estado de Rondônia em ter integrado o Protocolo deu-se em virtude dos procedimentos para identificar a participação na receita do ICMS decorrentes das operações com gás GLP derivado do gás natural, conforme estabelece o referido protocolo, haja vista que Rondônia, apesar de não produzir gás natural, recebe o produto do Amazonas e o remete para o Estado do Acre**, advindo daí a necessidade de integrar o protocolo.

Em que pese a inclusão no polo passivo, o Estado de Rondônia é favorável à tese utilizada no patrocínio do mérito da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

De tal sorte que o Requerido agasalha os fundamentos lógicos, fáticos e jurídicos expostos na presente demanda, atrelando-se ao pedido do Autor, pelo que REQUER seja a presente Ação julgada procedente. (grifo nosso)

Extraí-se do trecho em negrito que o Estado de Rondônia seria prejudicado caso não aderisse ao Protocolo, porquanto remete ao Acre GLGN proveniente do Amazonas. Tal informação vai ao encontro do que se indicou no decurso das reuniões do SCT Tributação, realizadas no âmbito do Combustível Brasil. Nelas, foi aduzido que um Estado não signatário do Protocolo nº 4/2014, mas que seguisse o preconizado pelo documento ao receber o produto, ao remeter GLGN a outro ente teria que tratá-lo como se derivado do petróleo fosse, mesmo que quando recebido, tivesse sido tratado como derivado do gás natural⁶.

Apesar de não constar inicialmente em nenhum polo da ADI, o Estado de Minas Gerais solicitou o ingresso na mesma na condição de *amicus curiae*⁷, tendo sido o pedido deferido pelo relator. Concluiu (páginas 7 e 8 da manifestação):

Considerando a excelente manifestação doutrinária e jurisprudencial da petição inicial da ADI 3800 e o integral e minucioso enfrentamento da matéria pelo Estado da Paraíba, após demonstrar seu interesse na matéria e a relevância dessa, o Estado de Minas Gerais a ela adere e, pelos mesmos fundamentos declinados na peça de ingresso, requer seja decretada:

- 1) a inconstitucionalidade formal da alínea “h” do inciso XII do §2º e dos incisos II e III do §4º, todos do artigo 155 da CFRB/88, inserido pela EC 33/01;
- 2) a inconstitucionalidade material da expressão “gás natural e seus derivados” inserida na Lei Maior pela EC 33/01.

Apresentou, também, uma estimativa da sua perda de arrecadação (página 4 da manifestação):

⁶ Para melhor compreensão, o Apêndice B detalha do processo tributário com a utilização de figuras esquemáticas.

⁷ “Amigo da corte”. Termo referente a pessoa – física ou jurídica – que, inicialmente não constando em nenhum dos polos de um processo, se apresenta, provocada ou voluntariamente, para oferecer subsídios à ação.

Se, no entanto, a decisão da ADI [...] for desfavorável ao entendimento do Estado da Paraíba, o Estado de Minas Gerais poderá ter uma **perda** de receita da ordem de **R\$ 6,7 milhões/ano** (com base nos valores relativos a 2006), equivalente ao crédito de ICMS pela operação própria (interestadual) que seria deduzido do valor do ICMS/ST a ser recolhido em favor do Estado de Minas Gerais [...] (grifo nosso)

Cumpra-se citar que a perda arrecadatária estimada pelo Estado de Minas Gerais é inferior ao indicado pelo Estado da Paraíba e bem menor que o estimado para Minas Gerais na petição do Estado do Piauí (referente à ADI nº 3.103/2003).

Decorridos mais de onze anos da propositura da petição inicial, no dia 9 de novembro de 2017 o Ministro Alexandre de Moraes julgou extinto o processo sem resolução de mérito (páginas 9 e 10 da decisão):

No caso de que se trata, em que o Governador do Estado da Paraíba ataca dispositivos e expressões inseridas pela Emenda Constitucional nº 33/2001, bem como previsões veiculadas pelo Protocolo ICMS nº 33/2003, sempre sob a alegação de que afetado o pacto federativo como decorrência de alegado, mas claramente mal caracterizado desequilíbrio financeiro federativo, é manifesta a ausência de correlação específica entre os interesses do Estado e o objeto cuidado pelas disposições impugnadas. Essas, em verdade, somente redesenham a distribuição da tributação nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis, repartindo-se, mantida a proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias, o resultado entre os Estados de origem e de destino.

A defesa do pacto federativo como fundamento a atender o requisito da pertinência temática, necessariamente demandaria maior esforço argumentativo para a confirmação de que o Estado estaria afetado exclusiva e individualmente em seus interesses diretos. Do contrário, assinalando estar o princípio federativo assentado na ideia de coexistência solidária entre os seus Entes, apresentar-se-ia o Autor antes como espécie de curador, *in genere*, da ordem constitucional, papel que não lhe cabe, mas a habilitado como legitimado ativo universal, aquele para o qual a legitimação ativa é presumida de forma absoluta.

Na presente Ação Direta, não demonstrada de forma adequada e suficiente a existência do vínculo da pertinência temática relativamente aos atos e dispositivos atacados, mostrando-se não confirmada a referibilidade direta entre as normas e os interesses jurídicos da unidade federativa, não reunidas as condições processuais que permitam o seu conhecimento.

Assim considerado, ausente a legitimidade ativa do Requerente, com base nos arts. 21, § 1º, do Regimento Interno do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e 485, VI, do Código de Processo Civil de 2015, JULGO **EXTINTO o PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO**. (grifo nosso)

Anteriormente indicado como um potencial entrave à adesão de algumas UFs, especialmente do Estado da Paraíba, a ADI nº 3.800/2006 foi extinta. Assim, inexistem ADIs pendentes de julgamento sobre a matéria objeto deste relatório.

A seguir, a seção 2.4 analisa o tratamento sobre a terminologia tributária utilizada na proposta 32 do Combustível Brasil.

2.4. Análise da Bitributação

A bitributação efetivamente ocorre quando dois entes da federação, por meio de suas pessoas jurídicas de direito público, tributam o mesmo contribuinte sobre o mesmo fato gerador. Sendo assim, seria necessária a exigibilidade do tributo por duas pessoas jurídicas de direito público (duas UFs distintas), sobre o mesmo sujeito passivo (p. e. distribuidor) e com o mesmo fato gerador (operação comercial – venda). No caso apontado pelas distribuidoras de GLP, cumprem-se os dois primeiros requisitos dos três para caracterizar a bitributação.

Quanto ao fato gerador, o que ocorre na prática são duas operações comerciais distintas: i) venda de GLP, na qual não se questiona o direito da sujeição ativa à UF destinatária do produto; ii) venda de GLGN, onde há dois sujeitos ativos da relação jurídica tributária – a UF remetente originária e a UF destinatária, onde se encontra o adquirente. A complexidade do problema ocorre em razão do entendimento da UF destinatária, na medida em que esta desconsidera a parcela de derivado de gás natural existente no produto remetido. Dessa forma, a UF destinatária acaba por exigir também a tributação do derivado de gás natural como se fosse derivado de petróleo.

Importante destacar, contudo, que a efetividade desta bitributação não existe se as UFs aceitarem em suas práticas fiscalizatórias os procedimentos previstos no Protocolo ICMS nº 4/2014, ainda que não sejam signatárias.

Diante do exposto, a proposta 32 do Combustível Brasil, que utiliza a designação de bitributação, deve ser reformulada para: “avaliar alternativas ao potencial risco de incidência de bitributação sobre o GLP oriundo de Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN)”.

A seguir, o Capítulo 3 busca destacar a relevância para as UFs e para o País de haver uma maior aderência tributária.

3. IMPORTÂNCIA DA ADERÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO DE GLP

Após a contextualização apresentada no Capítulo 2, buscou-se estimar a importância da arrecadação advinda do GLP para as UFs não signatárias ao Protocolo ICMS nº 4/2014 até outubro de 2017. Em seguida, o Capítulo 3 analisa o mercado de GLP e suas perspectivas.

3.1. Potencial Perda de Arrecadação

De acordo com informações recebidas de agentes de mercado, descrita no Apêndice A, mesmo as UFs não signatárias aceitam o recolhimento sugerido no Protocolo ICMS nº 4/2014. Para as localidades em que essa afirmação se verifique, a perda de arrecadação efetiva é zero, uma vez que já está sendo adotada a metodologia. Contudo, para um maior entendimento do tema, tal informação foi temporariamente desconsiderada a fim de tentar obter uma estimativa do valor da perda caso as UFs aderissem ao referido protocolo. Esta seção explica a metodologia e estima a arrecadação para as referidas UFs no ano de 2016.

3.1.1. Metodologias e Levantamento de Dados

Primeiramente, tentou-se estimar a arrecadação de ICMS com as vendas de GLP para cada uma das quatro UFs, aplicando a regra estabelecida pelo Protocolo ICMS nº 4/2014. Desta forma, poder-se-ia analisar o impacto financeiro causado a cada UF, quando esta fosse signatária do protocolo supracitado.

Foram levantadas diversas informações para a estimativa, mas esbarrou-se na falta de dados sobre as movimentações interestaduais de GLP. Durante o *workshop* realizado, o subcomitê solicitou que se alguém tivesse os dados de movimentações, enviasse para o grupo. O Sindigás afirmou que o subcomitê teria que ter acesso a cada nota fiscal, que teria a origem, destino e preço de cada movimentação interestadual de GLP, sendo tarefa extremamente laboriosa e potencialmente infrutífera.

Diante das dificuldades encontradas, decidiu-se por uma abordagem mais simplificada, apontando qual seria o potencial arrecadatário de cada UF em 2016, considerando a tributação tal como se fosse GLP derivado de petróleo. A partir desse ponto, calcula-se uma estimativa de perda na pior das hipóteses, quando todo o GLP consumido é GLGN de outra UF. Os valores de preço médio ponderado ao consumidor final (PMPF) para o GLP foram levantados utilizando os Atos Cotepe/PMPF de 2016 (Confaz, 2016). Para as UFs que dispõem de PMPF diferenciado para o P-13, utilizou-se uma média de 70% para este tipo de embalagem e 30% para outras, de maneira a obter-se um preço médio, tal proporção corresponde à média nacional aproximada (ANP, 2017a). A seguir, obtém-se o consumo aparente de GLP, disponibilizado por UF, em ANP (2017a). Por último, verifica-se a alíquota incidente sobre o GLP praticada por cada UF (ANP, 2017b).

Para o cálculo do potencial arrecadatório, faz-se a simplificação de que todo o consumo aparente de GLP tem como origem do produto o petróleo, desta forma, todo o ICMS cabe à UF onde ocorre o consumo do combustível. Ainda que a arrecadação não se altere com a simplificação estabelecida, é importante observar que a distribuição muda em função das alíquotas interestaduais quando se trata de GLGN. A Figura 7 ilustra tais alíquotas, que variam com a origem e o destino.

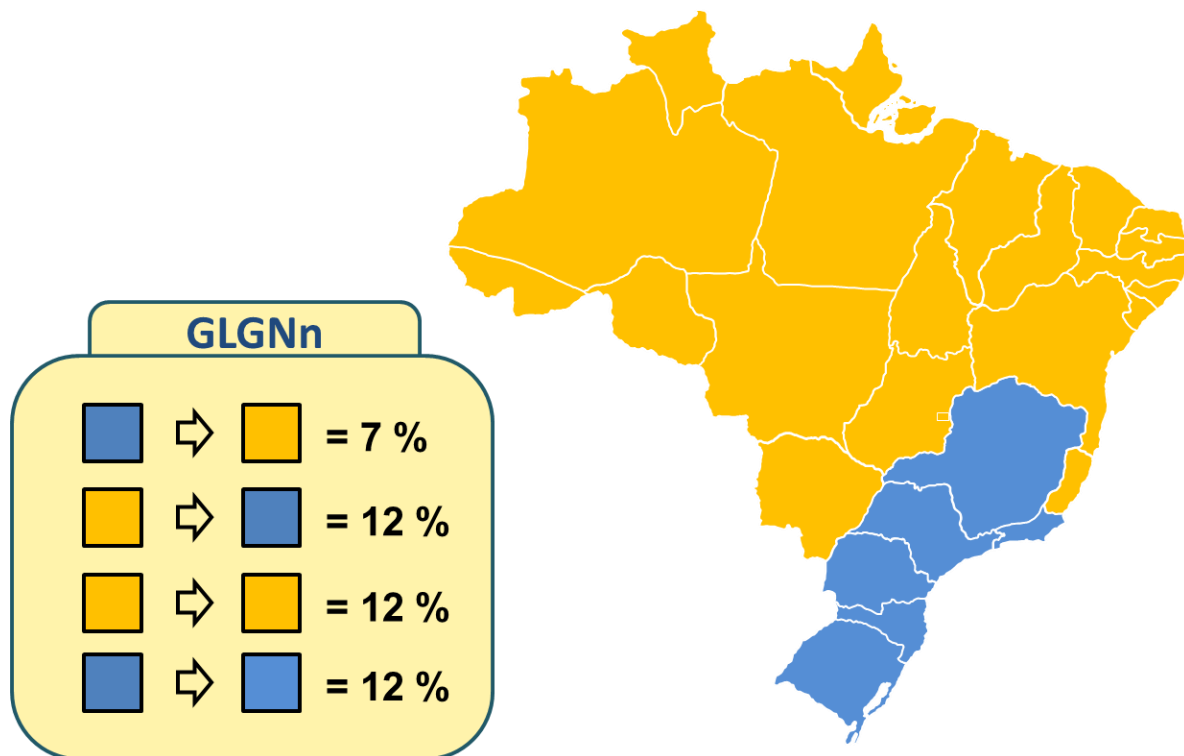


Figura 7 – Alíquotas de ICMS Interestadual para Produto Nacional

Fonte: Senado Federal (1989).

Observa-se na Figura 7 que a alíquota interestadual base é de 12%. Ocorre, contudo, que se o GLGN for originado nas Regiões Sul e Sudeste (exceto no Estado do Espírito Santo), e destinado às demais UFs, a alíquota referida passa para 7%. Além das alíquotas acima indicadas, incidentes quando o produto é nacional, a Figura 8 ilustra o caso aplicável quando o GLGN é importado.

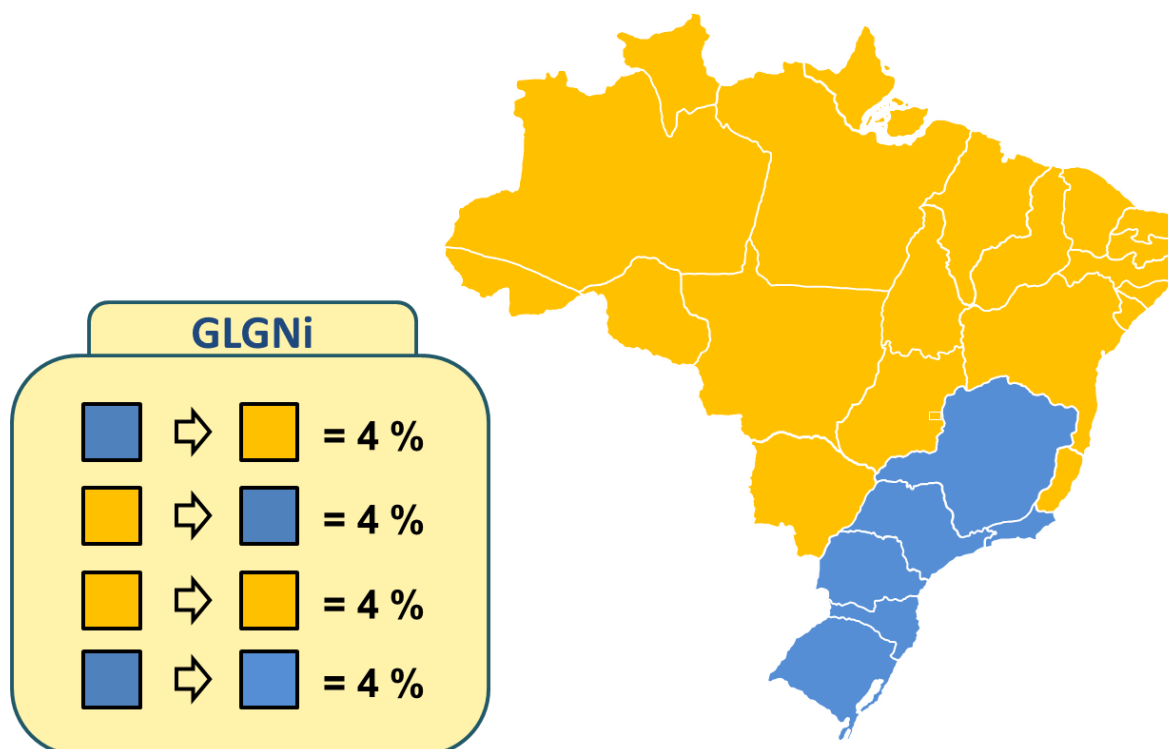


Figura 8 – Alíquotas de ICMS Interestadual para Produto Importado

Fonte: Senado Federal (2012).

Como o objetivo dessa seção é estressar a máxima perda de arrecadação, além de considerar a demanda como totalmente abastecida de GLGN de outra UF, supõe-se que o produto seja nacional e que incida a alíquota interestadual base (12%). O preço da transação interestadual é outra variável que não está disponível. Para simplificar, mantendo a lógica de majoração da perda potencial, considerou-se o PMPF como referência para essas transações. Por fim, não foram consideradas as receitas decorrentes de movimentações interestaduais de GLGN que ao saírem da UF, e por não serem derivados de petróleo, adicionam uma arrecadação incremental.

A partir dessa base e das hipóteses simplificadoras mencionadas, a subseção 3.1.2 calcula a potencial perda de arrecadação das UFs não signatárias ao Protocolo ICMS nº 4/2014.

3.1.2. Quantificação da Potencial Perda de Arrecadação

i. Distrito Federal

Com um consumo aparente de 0,48 mil metros cúbicos por dia - m³/d (97 mil toneladas), o Distrito Federal representou 1,3% da demanda de GLP no País (ANP, 2017a). Aplicando a metodologia descrita no item anterior, verifica-se que o potencial arrecadatório com ICMS é de R\$ 52,0 milhões, representando 0,7% do total de ICMS recolhido no DF em 2016 (Confaz, 2017a). Estima-se que, na pior das hipóteses para fins arrecadatórios do Distrito Federal, caso todo o GLP seja derivado de gás natural oriundo de Unidade Federativa que não pertença às Regiões Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo), o DF perderia sua arrecadação de ICMS com as vendas de GLP, uma vez que sua alíquota para este produto é de 12%, assim como a alíquota interestadual base.

É importante destacar que grande parte das transações interestaduais com o DF ocorrem com o Estado de Goiás, que aderiu ao Protocolo ICMS nº 4/2014 a partir de 2016. Além disso, conforme indicado no Capítulo 1, os representantes da Sefaz-DF se comprometeram a reavaliar a adesão ao protocolo à luz da extinção da ADI nº 3.800/2006.

ii. Espírito Santo

O Espírito Santo consumiu 0,70 mil m³/d (141 mil toneladas) de GLP, representando 1,9% da demanda deste combustível (ANP, 2017a). Isso representa um potencial arrecadatório de R\$ 92,8 milhões, ou 1,1% de toda a arrecadação com ICMS do Estado em 2016 (Confaz, 2017a). Vale lembrar que o ES é produtor de GLP, a partir da UPGN de Cacimbas, produzindo 1,9 mil m³/d (390 mil toneladas) (ANP, 2017a). Existem movimentações para internação de GLP, oriundas de outros estados, notadamente Bahia e Rio de Janeiro, no entanto, estas ocorrem devido à rede logística atual, sendo a UF superavitária neste insumo. Em função das razões expostas, entende-se que o ES nada tem a perder em termos de arrecadação, caso revalide a metodologia no âmbito do Confaz, como deve acontecer no final de 2017.

iii. Paraíba

Foram consumidos 0,67 mil m³/d (134 mil toneladas) de GLP no Estado da Paraíba, o que representa 1,8% da demanda total brasileira (ANP, 2017a). Estima-se um potencial arrecadatório de R\$ 86,0 milhões, o equivalente a 1,8% de todo ICMS recolhido por esta UF em 2016 (Confaz, 2017a). Estima-se que, na pior das hipóteses para fins arrecadatórios do Estado da Paraíba, caso todo o GLP seja derivado de gás natural oriundo de Unidade Federativa que não pertença às Regiões Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo), a perda de arrecadação pode chegar a até R\$ 57,3 milhões, 1,2% de todo o ICMS arrecadado. Parte da demanda de GLP da Paraíba é atendida pelo Estado do Ceará, que por sua vez recebe do Estado de Pernambuco, o qual possui significativa oferta de GLGN.

iv. Roraima

Roraima apresentou um consumo aparente de 0,06 mil m³/d (12 mil toneladas) de GLP, equivalente a 0,2% do mercado brasileiro (ANP, 2017a). Desta forma, calcula-se que o potencial arrecadatório para esta UF seja de R\$ 9,8 milhões, 1,7% de todo ICMS arrecado em 2016 (Confaz, 2017a). Estima-se que, na pior das hipóteses para fins arrecadatórios do Estado de Roraima, caso todo o GLP seja derivado de gás natural oriundo de Unidade Federativa que não pertença às Regiões Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo), a perda de arrecadação não chega a R\$ 7,0 milhões ou 1,2% da arrecadação de ICMS.

Vale lembrar que, conforme apresentado na Seção 2.2, e indicado pelos agentes, a UF não signatária e que circula GLGN está realizando prejuízo (o recolhimento de ICMS é inferior à transferência a ser efetuada). Tais valores não foram estimados, mas podem se tornar representativos caso haja fluxo contínuo de GLGN.

3.2. Mercado de GLP

A demanda de GLP no Brasil totalizou 36,7 mil m³/d em 2016 (ANP, 2017a). A oferta nacional, por sua vez, contribuiu com 69% desse montante (ANP, 2017a). Para o próximo decênio, a EPE projeta um crescimento de cerca de 10% da produção de GLP oriundo de refinarias. Este acréscimo é oriundo do aumento da capacidade de refino da RNEST, com a entrada em operação da Unidade de Abatimento de Emissões (SNO_x) em 2018, e, também, da entrada em operação do 2º trem desta refinaria. Com a restrição financeira da Petrobras, não foram considerados outros projetos no horizonte até 2026 (EPE, 2017a).

Para o GLGN, projeta-se grande crescimento, causado por dois fatores: a entrada em operação da UPGN Comperj, em 2021, e o aumento da oferta líquida de gás natural, que passa de 66 milhões m³/d em 2017 para 95 milhões m³/d em 2026 (EPE, 2017a). A evolução da representatividade da produção nacional de GLP e GLGN pode ser observada na Figura 9.

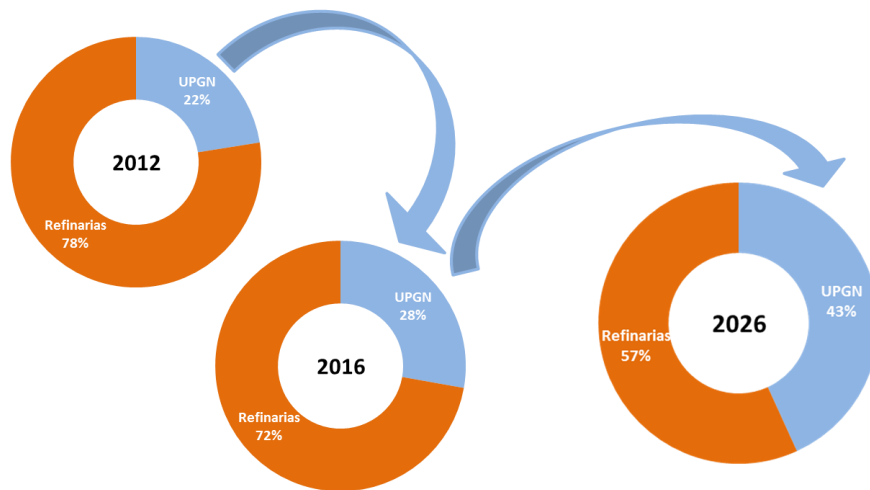


Figura 9 – Participação de GLP Nacional por Origem em 2026

Fonte: EPE (2017a).

Cumprido ressaltar que a atual oferta mundial de GLP possui cerca de 60% de produção de UPGN (WLPGA, 2017), maior que a projeção para o Brasil em 2026.

Do ponto de vista regional, a Figura 10 indica o balanço de GLP e GLGN no País.

Em mil m³ por dia

■ Oferta ■ Demanda



Figura 10 – Balanço de GLP e GLGN em 2026

Fonte: EPE (2017a).

Destaca-se a mudança de situação da área que agrega o abastecimento das Regiões Sul e Sudeste, que, com a inclusão da UPGN Comperj, passa a ser superavitária, mesmo diante de crescimento da demanda no período. O crescimento da Região Nordeste se deve à entrada da refinaria RNEST, portanto aumenta a oferta de GLP, mas, mesmo assim, não supera sequer o atual patamar da demanda regional. As demais regiões do País não devem alterar a atual situação do balanço de GLP.

Mesmo com o aumento da oferta de GLP, a demanda nacional por este combustível não é atendida sem importações. A busca por eficiência na movimentação e estoque de GLP pelo país deve continuar, para que não haja riscos de desabastecimentos pontuais.

Outro fator que pode impactar o mercado de GLP é o término dos contratos de compra de gás natural da Bolívia pela Petrobras. As negociações para a renovação destes estão em andamento, mas existem dúvidas quanto à capacidade da Bolívia em fornecer o gás natural (EPE, 2017b). Num cenário onde estes contratos não sejam renovados, ou um volume menor de gás seja negociado, parte dos consumidores de gás natural pode migrar para o GLP, impactando significativamente este mercado.

4. CONTRIBUIÇÕES DE DISTINTAS INSTITUIÇÕES

O questionário teve como objetivo colher subsídios para elaboração desse documento, de modo a subsidiar a tomada de decisão em relação à proposta sobre a tributação do GLP no âmbito da Iniciativa Combustível Brasil. Nas Seções 4.1 e 4.2 são analisadas as principais contribuições enviadas pelas instituições através de respostas ao questionário sobre o tema. Seção 4.3 complementa o diagnóstico com contribuições adicionais, recebidas ao longo de reuniões do SCT Tributação.

4.1. Contribuições sobre a Atual Tributação do GLP

De acordo com as informações prestadas pelos respondentes do questionário, há uma variedade de problemas relativos à atual política de tributação do GLP preconizada pela Resolução CNPE nº 4/2005.

Os participantes abordaram essencialmente três questões: i) principais dificuldades vislumbradas para o atual sistema de tributação do ICMS no segmento do GLP; ii) impacto sobre a atual tributação do GLP; e iii) impactos da atual tributação sobre as instituições.

A Abragás entende que i) a tributação diferenciada para o GLP e o GLGN é uma fonte potencial de conflitos, ii) o atual sistema de substituição tributária do ICMS não impacta diretamente a Revenda; iii) a atual prática tributária implica em elevação de custos nos preços de compra na aquisição do GLP das distribuidoras; e iv) as regras atuais da substituição tributária do ICMS não atenderão adequadamente as eventuais futuras importações de GLP/GLGN quando efetuadas diretamente pelas distribuidoras. Com relação ao setor de distribuição, no entanto, destaca que a tributação diferenciada provoca acúmulo de créditos junto aos fiscos estaduais e gera exposição a passivos tributários, devido às normas e a sua multiplicidade.

No entendimento da Asmirg, vários são os problemas associados com o mercado de GLP, dentre os quais podem-se citar: i) dificuldades dos agentes no processo contábil para comercializar o GLP entre estados; ii) o diferencial de tributação interestadual previsto para o GLGN e para o GLP dificultam o desenvolvimento do comércio entre os estados; iii) a falta de rastreabilidade dos recipientes prejudica a fiscalização para detectar a origem do GLP; iv) bitributação; e v) o valor calculado como índice do ICMS (PMPF e outros) não prevê a realidade das vendas com seus valores médios.

A Petrobras também aponta que a complexidade tributária do GLP é um componente muito importante para explicar as dificuldades encontradas no mercado e que a dificuldade para definir o tributo gera riscos de questionamentos dos fiscos.

O governo do Estado do Maranhão (MA) fez menção aos Estados não signatários do Protocolo ICMS nº 4/2014 e apontou que a interpretação equivocada das UFs que não aderiram ao protocolo tem causado conflitos entre os fiscos estaduais e os distribuidores de GLP, gerando aumento de judicialização e da carga tributária.

Da mesma forma, o Sindigás e a Liquigás apontaram como problemas: i) acúmulo de créditos junto aos fiscos estaduais; ii) a exposição a passivos tributários, devido às normas e a sua multiplicidade; e iii) a diferenciação de tratamento tributário entre o GLGN e o GLP. Adicionalmente, o Sindigás e Liquigás entendem que a atual tributação do GLP afeta as distribuidoras porque aumenta os custos e aumenta a incerteza sobre investimentos.

O acúmulo de créditos de ICMS pelas distribuidoras é ato comum à atividade, independentemente do produto ser GLP, e a solução passa por um caminho único que deve ser melhor desenvolvido ao longo dos debates da proposta 30.

Para o IBP, a diferenciação de tributação interestadual existente entre o GLP e o GLGN gera insegurança jurídica, entraves operacionais e é um elemento importante para a elevação dos custos no setor. Esse subcomitê entende, em consonância com as respostas dos participantes indicados, que o atual sistema de tributação do GLGN:

1. dificulta o desenvolvimento do comércio entre estados;
2. provoca o encarecimento do produto final vendido a sociedade;
3. amplia o acúmulo de créditos por parte das distribuidoras junto aos fiscos estaduais, o que dificulta, em última análise, o planejamento tributário dessas empresas;
4. aumenta a exposição das distribuidoras a passivos tributários, o que pode implicar em custos futuros com judicialização;
5. gera insegurança jurídica, entraves operacionais e elevação de custos ao setor;

Diante de tantos impactos sobre o setor, solicitou-se apoio das instituições na indicação de soluções para corrigir a tributação do GLGN, conforme descrito na Seção 4.2⁸.

⁸ O Apêndice A sintetiza as principais contribuições recebidas pelo SCT Tributação.

4.2. Contribuições Acerca de uma Reorientação da Tributação Incidente sobre o GLGN

A segunda parte do questionário buscou identificar a percepção das instituições consultadas sobre as possíveis soluções aplicáveis à tributação do GLGN, as dificuldades para sua efetivação, bem como os potenciais impactos sobre preços, para os agentes do mercado, as UFs e a sociedade.

A principal dificuldade apontada para a celebração de um Convênio nacional sobre o tema seria o convencimento das UFs não signatárias do Protocolo ICMS nº 04/2014. O governo do Maranhão aponta a queda na arrecadação como o principal entrave para este convencimento. Por outro lado, a Abragás e o Sindigás/Liquigás indicam que a medida não acarretaria renúncia à arrecadação de tributos por parte das quatro UFs não signatárias, pois as mesmas já acatariam o preconizado pelo referido protocolo quando do recebimento de GLGN.

Além disso, a Abragás e o Sindigás/Liquigás indicaram a necessidade do célere julgamento pelo STF da ADI nº 3.800/2006, proposta pelo governo do Estado da Paraíba, que questiona a constitucionalidade do Protocolo ICMS nº 4/2014. O Governo do Maranhão recorda que o mesmo STF se posicionou a favor da constitucionalidade da tributação na origem do GLGN ao julgar a ADI nº 3.103/2003, proposta pelo Estado do Piauí, referente ao Protocolo ICMS nº 33/2003. Conforme detalhado na Seção 2.3, na véspera do fechamento desse relatório, no dia 9 de novembro de 2017, a ADI nº 3.800/2006 foi extinta pelo STF.

As instituições Abragás e o Sindigás/Liquigás informaram, ainda, que a celebração de um Convênio nacional sobre o tema traria somente consequências positivas para o mercado, reduzindo os custos e a insegurança jurídica, melhorando o ambiente de negócios, e, conseqüentemente, incentivando os investimentos e a redução dos preços. O SCT Tributação entende os pontos levantados, inclusive a insegurança jurídica do ponto de vista da não adesão plena das UFs ao Protocolo ICMS nº 4/2014, conforme indicado no Capítulo 2, associada ao risco de haver um processo jurídico de uma UF sobre o não recolhimento nos últimos 5 anos. Tal fator é, então, repassado ao preço, conforme indicado pelos agentes. O Sindigás estima um impacto no preço de R\$ 1,20 por botijão P-13 nas UFs não signatárias ao Protocolo ICMS nº 4/2014 em função de provisionamento.

A Asmirg indicou como caminho a uniformização da alíquota de ICMS, além de propor outras medidas como a utilização como base de cálculo do imposto o valor médio Brasil publicado pela ANP, a utilização de um sistema de identificação nos recipientes e a criação de um processo passo a passo contábil. A principal dificuldade da equiparação das alíquotas de ICMS seria o convencimento de todas as UFs. Dentre os benefícios da medida, a Asmirg aponta o aumento da concorrência, com a possibilidade de um comércio aberto pelos revendedores além das fronteiras dos estados, e a redução do preço final provocado pela diminuição do ICMS. Ademais, a Asmirg acredita que a uniformização das alíquotas de ICMS poderia acarretar uma redução no índice de sonegação fiscal, especialmente nas divisas dos Estados.

A indicação de que a base de cálculo do ICMS como sendo PMPF acaba por penalizar revendas atacadistas deve ser ressaltada ao longo do desenvolvimento da proposta 30 do Combustível Brasil (avaliar a simplificação e a harmonização dos mecanismos tributários federais e estaduais, incidentes sobre a comercialização de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo para garantir a isonomia no tratamento dos agentes). Também foi indicado que há elevada sonegação fiscal nas regiões de divisas entre os entes federativos. Cumpre destacar que esse tema será parte da análise a ser desenvolvida sobre a proposta 29 do Combustível Brasil (avaliar os potenciais efeitos decorrentes do tratamento isonômico dos tributos de cada produto nas distintas Unidades Federativas, com base em experiências internacionais, como forma de estimular a ampliação e diversificação dos agentes e aumentar a competição no mercado doméstico de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo). Salienta-se, ainda, que a rastreabilidade dos botijões pode ser uma das soluções possíveis para minimizar a sonegação fiscal.

A Petrobras ressaltou seu apoio à iniciativa do Combustível Brasil em busca de um modelo tributário mais simples e eficiente. O IBP, por sua vez, defende um aprimoramento das normas tributárias do setor, inclusive mudanças constitucionais, visando uniformizar os tratamentos tributários do GLP independentemente de sua origem. A instituição indica que esta mudança tende a reduzir os riscos, aumentar a competitividade e incentivar os investimentos.

Uniformizar o tratamento dos agentes, reduzir assimetrias de informação, aumentar a eficiência do sistema são alguns dos papéis que o SCT Tributação se propõe a colaborar. Deve-se destacar, contudo, que alterações constitucionais, ainda que com base na melhoria da norma estabelecida, estão fora da esfera de ação de curto prazo.

Com base nas respostas dos questionários, foi possível identificar que, dentro do escopo da Proposta 32 do Combustível Brasil, transformar o Protocolo ICMS nº 4/2014 em Convênio nacional, como proposto pela Abragás, o Sindigás/Liquigás e o governo do Maranhão, seria o caminho mais rápido para equacionar o problema da tributação de GLGN, demandando apenas o convencimento dos quatro entes federativos não signatários. Neste sentido, a extinção da ADI nº 3.800/2006 pelo STF fortalece este convencimento. Entretanto, não se esgotam medidas paralelas neste caminho, como as reuniões do Confaz, ações do Combustível Brasil e suporte do CNPE.

Por solicitação dos agentes, elaborou-se uma síntese das formas de tributação envolvendo movimentações de GLGN entre UFs signatárias e não signatárias ao protocolo ICMS nº 4/2014 (Apêndice B). Sugere-se ao Confaz a elaboração de uma cartilha/informativo para explicar o passo a passo de como proceder nas vendas interestaduais. Isso contribui para a redução de assimetrias de informação e, conseqüentemente, para geração de um ambiente mais concorrencial.

4.3. Contribuições Adicionais

Foi relatada pelas instituições em reuniões com o SCT Tributação a insegurança diante da possibilidade de uma UF dificultar a importação de GLGN, favorecendo a de GLP, mesmo que isso resulte em uma distorção dos fluxos logísticos ótimos. Sobre tal afirmação, este subcomitê entende, preliminarmente, que as intervenções não devem ser muito representativas e recomenda uma análise posterior, com suporte direto das instituições que detém a informação de casos concretos. Pede-se, ainda, que essa questão seja reinserida durante as discussões da proposta 28 do Combustível Brasil: Desenvolver estudo quanto aos impactos dos tributos sobre a eficiência na produção e distribuição de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, bem como na logística de abastecimento interestadual, sobretudo no que tange ao ICMS. Solicita-se, adicionalmente, para avaliação durante as discussões da proposta 28 do Combustível Brasil, o reenvio da indicação das instituições de que as alíquotas internas de ICMS entre as UFs também alteram fluxos logísticos ideais.

Outro fato que instigou preocupação quando comentado em reunião do subcomitê com os agentes foi a reflexão acerca de eventuais consequências decorrentes da expansão do entendimento de que um derivado de petróleo só será imune ao ICMS interestadual quando seu destino for a utilização como combustível. Esse foi o entendimento do STF no julgamento do RE 193.074-8/RS, que analisou a remessa de nafta petroquímica do Rio de Janeiro para o Rio Grande do Sul. No caso em questão, concluiu-se que tal produto deveria sim recolher ICMS interestadual ao Estado de origem, restando ao de destino apenas a diferença entre a sua alíquota interna e à já recolhida. Em seu voto, o Ministro Ilmar Galvão (relator) aduziu:

Trata-se de benefício que, por razões de fácil compreensão, foi instituído em favor dos Estados não produtores de petróleo e de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, (...), não se justificando a sua extensão aos demais subprodutos do petróleo **não utilizados** como combustíveis ou lubrificantes, como é o caso da nafta petroquímica. (grifo nosso)

Pode-se extrair do voto que o uso de um produto é que há de determinar a imunidade ou não do ICMS interestadual, e não a natureza do produto em si. Assim, poder-se-ia pleitear a retirada de imunidade do GLP não utilizado como combustível (gás propelente em aerossóis, por exemplo), tornando ainda mais complexo e oneroso o tratamento tributário despendido com esse derivado. Recomenda-se a inclusão dessa matéria para suporte à reforma tributária em análise no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados, 2017), que altera a competência de Estados e do Distrito Federal em relação aos impostos. Em relação à reforma, não coube a esse subcomitê uma análise mais criteriosa, mas serviu para balizar a análise de qualquer proposta de alteração constitucional no curto prazo que não estivesse minimamente alinhada. Neste sentido, deve-se destacar que o tratamento isonômico do GLP, independentemente se derivado de petróleo ou de gás natural, está, aparentemente, contemplado na supracitada reforma.

COMENTÁRIOS FINAIS

A tributação no Brasil é algo que necessita urgentemente de uma reforma. As especificidades e complexidades existentes inibem o investimento de capital nacional e internacional. Apesar de almejar o desenvolvimento de setores chaves da economia, tal ambição encontra dificuldades do ponto de vista tributário em algumas questões presentes na lógica do federalismo do País.

Conclui-se, com base no Capítulo 2, que o avanço da Constituição, através de sua emenda (EC) nº 33/2001, além da legislação do setor (Lei nº 9.478/1997), contribuíram para o melhor entendimento da norma maior. Contudo, foi com o desenvolvimento de diversos protocolos do Confaz que a sistemática de tratamento tributário do GLGN tomou forma e está sendo consolidado através do Protocolo ICMS nº 4/2014. Cumpre destacar que esse questionamento tributário que afeta atualmente o GLP poderá ocorrer no futuro com outros derivados do gás natural, como o C5+.

A produção de GLGN deve crescer e aumentar sua participação de 28% para 43% da oferta nacional de GLP e GLGN, com maior impacto na Região Sudeste, especialmente no Estado do Rio de Janeiro em função da UPGN Comperj. Vale lembrar que a alíquota interestadual do Rio de Janeiro para qualquer UF dessas não signatárias ao Protocolo ICMS nº 4/2014 é de 7%.

Mesmo que alguma UF não adote as regras do Protocolo ICMS nº 4/2014 e, posteriormente, fosse avaliar sua adesão, a perda máxima estimada de arrecadação fica pouco acima de 1,0% do montante arrecadado anualmente com ICMS pelas UFs, conforme indicado no Capítulo 3. Estima-se que o valor não ultrapasse R\$ 52,0 milhões para o Distrito Federal, R\$ 57,3 milhões para o Estado da Paraíba e R\$ 7,0 milhões para o Estado de Roraima. Por mais que se trate de valores expressivos, cumpre ressaltar as limitações dessa estimativa, que, na falta de informações necessárias para o cálculo mais preciso, simulou a pior situação para cada UF (demanda 100% de GLGN de UF com alíquota interestadual base de 12%, com valores de transações interestaduais semelhantes ao preço final, e sem agregar o potencial aumento de arrecadação com as movimentações interestaduais de GLGN - um produto não derivado de petróleo). Essa estimativa buscou estressar, em um caso hipotético, o limite do recurso para que fosse dada uma ideia geral do montante que esse valor poderia chegar. Isso, contudo, não permite uma comparação direta com as informações prestadas, por exemplo, pelo Estado da Paraíba durante o processo da ADI nº 3.800/2006, onde citou que estimava uma perda de 35% do seu ICMS recolhido em operações com GLP e GLGN em 2006. O cálculo acima indica uma perda de até 67% para essa UF em 2016. Além de o mercado ter, eventualmente, mudado, considera-se uma maior confiabilidade nas informações fornecidas pelas UFs, em função da maior disponibilidade de base de dados.

Vale, ainda, registrar que, caso a UF aceite a metodologia, poderá se apropriar de valores incrementais de fluxos de GLGN que passam pelo seu território. Nesse sentido, a adesão não gera perda na arrecadação, mas um potencial ganho. Tal montante não foi objeto de estimativa deste relatório.

Os distintos agentes envolvidos no debate convergiram no sentido de que a melhor alternativa para solucionar as dificuldades com a diferenciação da sistemática de tributação interestadual seria a adesão de todos os entes federados ao protocolo ICMS nº 4/2014, possibilitando uma posterior conversão do mesmo em convênio. Essa síntese, contudo, não inclui o ponto de vista das UFs não signatárias ao supracitado protocolo.

Com a recente extinção do processo da ADI nº 3.800/2006, um dos possíveis argumentos para a não adesão ao protocolo deixou de existir. Torna-se ainda mais importante abrir diálogo e revisitar esse tema. Em relação ao Distrito Federal, a recente adesão do Estado de Goiás pode ser outro fator a ser considerado, na medida em que os fluxos de GLP e GLGN são representativos frente à demanda local. Vale lembrar que, diferentemente do que acontece para combustíveis derivados de petróleo, o fluxo de GLGN interestadual gera uma receita adicional de ICMS, ainda que a UF não seja a destinação final do produto.

Tentou-se contato com os quatro representantes dos entes no Confaz para verificar a possibilidade de adesão de suas UFs ao referido protocolo. O representante de Roraima não foi localizado. Em relação ao Distrito Federal, após reunião com representantes do MME/SCT Tributação, o responsável pelas informações se encarregou de revisitar o tema à luz da decisão do STF acerca da ADI nº 3.800/2006, mas indicou a dificuldade diante da existência de perda de arrecadação. O representante do Estado da Paraíba ainda não respondeu o contato realizado. Por sua vez, o representante do Estado do Espírito Santo relatou que há legislação estadual semelhante ao Protocolo ICMS nº 4/2014 e que há intenção de assiná-lo, podendo ocorrer na próxima reunião do Confaz. As ações no sentido de compreensão dos motivos das demais UFs não aderirem serão continuadas mesmo após a conclusão deste relatório.

A partir da definição de convênio ou mesmo com adesões adicionais de parte das UFs, algumas das distorções levantadas pelas instituições que colaboraram com o subcomitê de tributação tendem a desaparecer. Nesse sentido, destacam-se a falta de otimização logística a partir de lógica tributária e da necessidade de provisionamento de recursos para uma eventual cobrança judicial de tributo, eliminando grande parte da insegurança das operações interestaduais com GLGN.

Por fim, cumpre destacar que esse relatório não esgota o tema, mas consolida e analisa os elementos obtidos ao longo dos últimos meses, a fim de reduzir as assimetrias de informação e contribuir para uma solução de entendimento em que a sociedade seja a principal beneficiada, respeitando os limites Constitucionais do federalismo. Entre os benefícios indicados acima, ressalta-se a redução da complexidade tributária, o aumento de investimentos, a ampliação da competitividade e a diminuição de preços ao consumidor.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos às instituições que colaboraram para o desenvolvimento deste relatório que contém o diagnóstico tributário incidente sobre a movimentação de GLGN no País, entre as quais se destacam Asmirg, Abragás, Governo do Maranhão/Sefaz-MA, IBP, Liquigás/Sindigás e Petrobras.

REFERÊNCIAS

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEL, (2017a). *Anuário Estatístico 2017*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/publicacoes/anuario-estatistico/3819-anuario-estatistico-2017>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEL, (2017b). *Preços ao consumidor consolidados - GLP*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

BRASIL, (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 31 de outubro de 2017.

BRASIL, (1997). *Lei nº 9.478/1997: Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm>. Acesso em 31 de outubro de 2017.

BRASIL, (2001). *Emenda Constitucional nº 33/2001: Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc33.htm>. Acesso em 31 de outubro de 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, (2017). *Reforma Tributária: Proposta de Emenda à Constituição – Texto Preliminar (22/8/2017)*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

CNPE. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA, (2017). *Resolução CNPE nº 15/2017: Estabelece diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis, com o objetivo de embasar a proposição de medidas que contribuam para a garantia do abastecimento nacional, e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/conselhos-e-comites/cnpe/cnpe-2017>>. Acesso em 16 de novembro de 2017.

COMBUSTÍVEL BRASIL, (2017a). *Programa Combustível Brasil*. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/documentos>>. Acesso em 16 de novembro de 2017.

COMBUSTÍVEL BRASIL, (2017b). *Documentos elaborados no âmbito da Iniciativa Combustível Brasil*. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/principal>>. Acesso em 16 de novembro de 2017.

COMBUSTÍVEL BRASIL, (2017c). *Respostas das instituições ao questionário da proposta 32. Subcomitê de Tributação*, disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/subcomites>>. Acesso em 22 de novembro de 2017.

COMBUSTÍVEL BRASIL, (2017d). *Memórias de Reuniões*. Subcomitê de Tributação, disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/subcomites>>. Acesso em 22 de novembro de 2017.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2003) *Protocolo ICMS nº 33/2003: Estabelece procedimentos nas operações interestaduais com Gás Liquefeito de Petróleo - GLP, derivado de Gás Natural*. Disponível em <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/protocolos/2003>>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2010) *Protocolo ICMS nº 197/2010: Estabelece procedimentos nas operações interestaduais com Gás Natural - GLGN*. Disponível em <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/protocolos/2010/pt197_10>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2014) *Protocolo ICMS nº 4/2014: Estabelece procedimentos nas operações interestaduais com Gás Liquefeito derivado de Gás Natural – GLGN.* Disponível em <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/protocolos/2014>>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2015) *Protocolo ICMS nº 90/2015: Dispõe sobre a adesão dos Estados de Goiás, Minas Gerais e São Paulo ao Protocolo ICMS 04/14, que estabelece procedimentos nas operações interestaduais com Gás Liquefeito derivado de Gás Natural - GLGN.* Disponível em <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/protocolos/2015>>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2016) *Atos Cotepe/PMPF: Preço médio ponderado ao consumidor final (PMPF).* Comissão Técnica Permanente (Cotepe) do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. Disponível em <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/atos-pmpf>>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2017a) *Boletim de arrecadação disponível de dezembro de 1996 até a presente data.* Disponível em <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/boletim-do-icms>>. Acesso em 7 de novembro de 2017.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2017b) *Boletim de arrecadação disponível de dezembro de 1996 até a presente data.* Disponível em <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/boletim-do-icms>>. Acesso em 7 de novembro de 2017.

EPE. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, (2017a). *Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) 2026.* Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/pde/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

EPE. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, (2017b). *Panorama da Indústria de Gás Natural na Bolívia.* Nota Técnica, junho de 2017. Disponível em <<http://www.epe.gov.br/Petroleo/Paginas/PanoramadaIndustriadeGasNaturalnaBolivia.aspx>>. Acesso em 9 de novembro de 2017.

SENADO FEDERAL, (1989). *Resolução do Senado Federal nº 22/1989: Estabelece Alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nas operações e prestações interestaduais.* Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=586152>>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

SENADO FEDERAL, (2012). *Resolução do Senado Federal nº 13/2012: Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Congresso/RSF-13-2012.htm>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

SINDIGÁS e LIQUIGÁS. SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE GÁS LIQUEFEITO DE PETRÓLEO e LIQUIGÁS DISTRIBUIDORA S.A, (2017). *Esclarecimentos Tributários – GLGN*. E-mail recebido em 21 de novembro de 2017.

WLPGA. WORLD LIQUEFIED PETROLEUM GAS ASSOCIATION, (2017). *Production and Distribution*. Disponível em <<https://www.wlpga.org/about-lpg/production-distribution/>>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO E QUADRO SÍNTESE DAS RESPOSTAS DAS INSTITUIÇÕES

A.1. Contribuições sobre a Atual Tributação do GLP

a. Quais são as principais dificuldades existentes?

Abragás	<p>No caso específico do segmento de revendas de GLP, não há um impacto direto, devido à substituição tributária, já que não envolve a revenda diretamente ao processo. Já as empresas Distribuidoras têm junto aos fiscos estaduais acúmulo de créditos, especialmente relacionado ao ICMS.</p> <p>Somando-se ao problema de acúmulo de créditos, em especial devido ao sistema de Substituição Tributária, para o recolhimento de ICMS do GLP e de outros Derivados do Petróleo, existe uma exposição a passivos tributários, devido às normas e a sua multiplicidade. As regras atuais da substituição tributária do ICMS, não atenderão adequadamente as eventuais futuras importações de GLP/GLGN quando efetuadas diretamente pelas distribuidoras. A legislação deve ser atualizada para adequar a futuras importações se houver.</p> <p>Ainda tem-se, no caso do GLP, diferentemente dos demais derivados do Petróleo a tributação diferenciada para o GLP oriundo Petróleo e o oriundo do Gás Natural, o GLP (oriundo do Petróleo) e o GLGN (oriundo do Gás Natural) tem tratamento tributário diferente nas operações interestaduais, o GLP encontra-se coberto pela imunidade na operação interestadual enquanto o segundo (GLGN) não goza do mesmo benefício (tratamento) sendo devido ICMS na origem e no destino, e isto gera uma disputa entre os estados, sejam signatários ou não dos Protocolos que buscam pacificar o tema.</p>
Asmirg	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldades dos agentes (revendas e contabilidades) no processo contábil para comercio GLP entre Estados. • As diferenças nas alíquotas, dificulta/limita uma abertura no comercio no setor. • Falta da rastreabilidade nos recipientes, não permite uma fiscalização mais efetiva para detectar origem do GLP e comprovação recolhimento impostos fiscais. • Bitributação, o valor do ICMS é calculado sobre valor incluso PIS/Cofins • Valor calculado como índice do ICMS (PMPF e outros), não prevê a realidade das revendas com seus valores médios, especialmente as revendas atacadistas que trabalham com valores próximos ao preço de compra.

Petrobras	<p>O GLP sem dúvida se destaca como um símbolo da complexidade tributária da indústria do petróleo, em que o mesmo produto/molécula pode ter até 8 formas diferentes de ser tributado.</p> <p>Em razão da variedade de possibilidades de tributação sobre o GLP, foram estabelecidos pelo Convênio ICMS nº 52/2017 oito códigos para identificar cada uma dessas situações, conforme a seguir:</p> <table border="1" data-bbox="438 481 1396 891"> <thead> <tr> <th>ITEM</th> <th>CEST</th> <th>NCM/SH</th> <th>DESCRIÇÃO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>11.0</td> <td>06.011.00</td> <td>2711.19.10</td> <td>Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLP)</td> </tr> <tr> <td>11.1</td> <td>06.011.01</td> <td>2711.19.10</td> <td>Gás liquefeito de petróleo (GLP), exceto em botijão de 13 Kg</td> </tr> <tr> <td>11.2</td> <td>06.011.02</td> <td>2711.19.10</td> <td>Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLGNn)</td> </tr> <tr> <td>11.3</td> <td>06.011.03</td> <td>2711.19.10</td> <td>Gás liquefeito de petróleo (GLGNn), exceto em botijão de 13 Kg</td> </tr> <tr> <td>11.4</td> <td>06.011.04</td> <td>2711.19.10</td> <td>Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLGni)</td> </tr> <tr> <td>11.5</td> <td>06.011.05</td> <td>2711.19.10</td> <td>Gás liquefeito de petróleo (GLGni), exceto em botijão de 13 Kg</td> </tr> <tr> <td>11.6</td> <td>06.011.06</td> <td>2711.19.10</td> <td>Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (Misturas)</td> </tr> <tr> <td>11.7</td> <td>06.011.07</td> <td>2711.19.10</td> <td>Gás liquefeito de petróleo (Misturas), exceto em botijão de 13 Kg</td> </tr> </tbody> </table>	ITEM	CEST	NCM/SH	DESCRIÇÃO	11.0	06.011.00	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLP)	11.1	06.011.01	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo (GLP), exceto em botijão de 13 Kg	11.2	06.011.02	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLGNn)	11.3	06.011.03	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo (GLGNn), exceto em botijão de 13 Kg	11.4	06.011.04	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLGni)	11.5	06.011.05	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo (GLGni), exceto em botijão de 13 Kg	11.6	06.011.06	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (Misturas)	11.7	06.011.07	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo (Misturas), exceto em botijão de 13 Kg
ITEM	CEST	NCM/SH	DESCRIÇÃO																																		
11.0	06.011.00	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLP)																																		
11.1	06.011.01	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo (GLP), exceto em botijão de 13 Kg																																		
11.2	06.011.02	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLGNn)																																		
11.3	06.011.03	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo (GLGNn), exceto em botijão de 13 Kg																																		
11.4	06.011.04	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLGni)																																		
11.5	06.011.05	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo (GLGni), exceto em botijão de 13 Kg																																		
11.6	06.011.06	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (Misturas)																																		
11.7	06.011.07	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo (Misturas), exceto em botijão de 13 Kg																																		
Governo do Estado do Maranhão (MA)	<p>A resistência dos Estados da Paraíba, Espírito Santo, Roraima e o Distrito Federal em aceitar o comando constitucional e decisão do STF que preconiza a partilha do ICMS entre os estados produtores e consumidores de gás liquefeito proveniente de gás natural (GN), pois entendem que o imposto é devido em sua integralidade ao estado consumidor do produto. Os Estados supracitados interpretam a norma constitucional como produto derivado de petróleo, pois este tem seu imposto na operação interestadual destinado integralmente ao estado consumidor do produto, ao passo que os combustíveis não derivados de petróleo, quando em operações interestaduais, o imposto fica parte para o produtor e parte para o estado consumidor. Porém, embora o Estado do Espírito Santo ainda não tenha aderido ao protocolo ICMS 04/2014, este vem aplicando em sua legislação interna as disposições constitucionais.</p>																																				
Sindicás & Liquigás	<p>A variedade de problemas é grande, em especial o acúmulo de créditos que as empresas Distribuidoras possuem junto aos fiscos estaduais, especialmente relacionados ao ICMS.</p> <p>Somando-se ao problema de acúmulo de créditos, em especial devido ao sistema de Substituição Tributária, para o recolhimento de ICMS do GLP e de outros Derivados do Petróleo, tem-se uma inaceitável “exposure” a passivos tributários, devido à complexidade das normas e a sua multiplicidade. As regras atuais da substituição tributária do ICMS, não atenderão adequadamente as eventuais futuras importações de GLP/GLGN quando efetuadas diretamente pelas distribuidoras. A legislação tem que ser revista e atualizada.</p> <p>Ainda tem-se, no caso do GLP, diferentemente dos demais derivados do Petróleo, a tributação diferenciada para o GLP oriundo Petróleo e o oriundo do Gás Natural, o GLP (oriundo do Petróleo) e o GLGN (oriundo do Gás Natural) tem tratamento tributário diferente nas operações interestaduais. O GLP encontra-se coberto pela imunidade na operação interestadual enquanto o segundo (GLGN) não goza do mesmo benefício (tratamento) sendo devido ICMS na origem e no destino, e isto gera uma disputa entre os estados, sejam signatários ou não dos Protocolos que buscam pacificar o tema.</p>																																				

b. Avalie o impacto existente sobre a atual tributação do GLP

Abragás	O impacto para a revenda de GLP no caso do tratamento diferenciado do GLP e do GLGN é o encarecimento do produto na oferta das distribuidoras para as revendas, o que de certa forma cria um reflexo de aumento de preço para a sociedade.
Asmirg	<ul style="list-style-type: none"> • Sonegação fiscal em especial nas dividas são motivos de muitas denúncias, o que gera uma ação predatória no mercado. • Elevação no preço do GLP pela bitributação (cálculo ICMS incidindo sobre alíquotas de PIS/Cofins). • Restringe liberdade comercio interestadual.
IBP	O tratamento diferenciado dado pela legislação tributária ao Gás Liquefeito de Petróleo derivado do petróleo com aquele derivado do gás natural gera insegurança jurídica, entraves operacionais e custos ao setor, diante da precariedade dos atos normativos emanados do Confaz e seus apêndices, medida que demonstra a fragilidade da regulação.
Petrobras	Garantir a exequibilidade das normas tributárias para cumprimento das obrigações tributárias (principal e acessórias), atinentes ao GLP é uma tarefa árdua e que demanda muitos recursos. Não obstante, apesar de toda a engenharia empregada para definir o montante do tributo devido, ainda temos que conviver com os riscos de questionamentos dos fiscos em razão da complexidade da matéria.
MA	Em virtude da interpretação equivocada, os Estados supracitados, ao adquirir os produtos dos Estados produtores do gás natural, não aceitam a parte retida do imposto pelo produtor, vindo a impor a cobrança novamente dessa parte, ocasionando, pois, a bitributação, ou seja, cobrança do imposto por dois entes federativos sobre o mesmo fato gerador do imposto. Esse fato gera conflitos entre o fisco e distribuidores, ocasionando, pois, aumento de demandas judiciais e de carga tributária.
Sindigás & Liquigás	<p>O impacto geral do tratamento diferenciado do GLP e do GLGN é o encarecimento do produto para a sociedade e a criação de um ambiente de insegurança para as Distribuidoras que carregam importante passivo tributário.</p> <p>A insegurança tributária vigente acarreta em decisões incoerentes na logística, que encarecem o produto para a sociedade e desvia investimentos para locais mais racionais.</p>

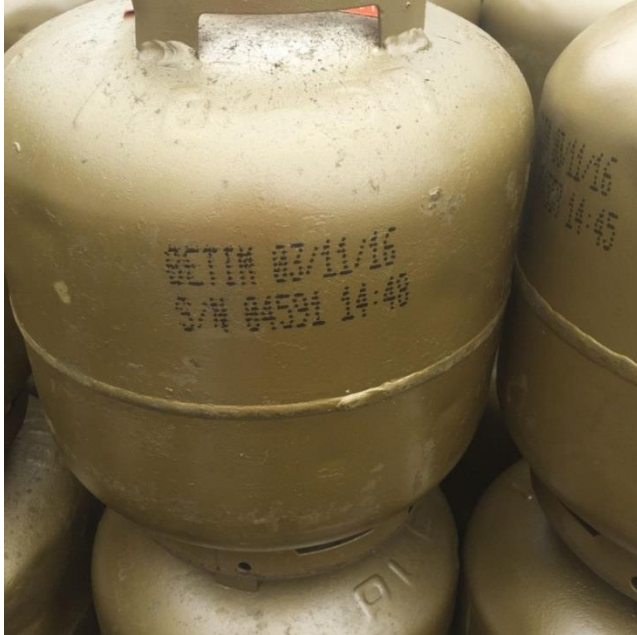
c. Como a atual tributação do GLP afeta a sua instituição?

Abragás	No caso específico das Revendas as quais representamos através dos sindicatos associados, nossa percepção é que, existe um custo a mais, embutido nos preços de compra na hora da aquisição do GLP para comercialização.
MA	Como o Estado do Maranhão não possui operações interestaduais com os Estados supracitados, não somos afetados por essa problemática, até porque

	somos signatários do protocolo supracitado.
Sindigás & Liquigás	Afeta os associados ao Sindigás em forma de AUMENTO DE CUSTO, INDECISÃO SOBRE INVESTIMENTOS, AUMENTO DO PASSIVO TRIBUTÁRIO.

A.2. Contribuições sobre a Busca de uma Reorientação da Tributação Incidente no GLP Oriundo de Gás Natural (GLGN)

a. Quais são as soluções possíveis (destacando a mais adequada)?

Abragás	<p>O ideal seria que, todos os estados federados se unissem em um mesmo processo, para que o Protocolo 04/2014 fosse transformado em Convênio nacional, sendo assim reconhecido por todos os estados.</p> <p>Existe pendente de julgamento no STF desde 2006, A ADI 3.800, proposta pelo Governador do Estado da Paraíba em 2006, que questiona a tributação do GLGN na origem, deveria ser julgada ou o governo da Paraíba se convencido a uma desistência para facilitar o processo.</p>
Asmirg	<ul style="list-style-type: none"> • Equiparação de uma alíquota única do ICMS • Calculo ICMS tendo como base, o valor médio Brasil informado mensalmente pela ANP no preço do Produtor ou importador (sem inclusão PIS/Cofins). • Utilização sistema de identificação nos recipientes, o que permite saber sua origem e caminhos dos recipientes de GLP até chegar ao ponto de venda. Sistema já usado e empregado pela SHV em Minas Gerais.  <ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de um processo passo a passo ao revendedor e/ou profissionais área contábil, instruindo como proceder nas vendas para outros Estados.
IBP	<p>A indústria defende aprimoramentos nas normas tributárias que regem o segmento, sejam de que níveis forem, inclusive constitucionais, para melhorar o ambiente de negócios e aumentar a competitividade do País na atração de investimentos. Neste caso específico, uniformizando os tratamentos tributários dados ao GLP, para que as empresas possam enfrentar, de forma adequada, os desafios de uma competição cada vez mais acirrada nos mercados globalizados, e planejar seus investimentos tendo como preocupação apenas os riscos inerentes ao seu negócio.</p>
Petrobras	<p>A Petrobras reforça a iniciativa capitaneada pelo Combustível Brasil no</p>

	sentido de conferir eficiência ao modelo tributário da indústria do petróleo, mediante a aplicação dos meios mais simples e econômicos.
MA	Em virtude do STF ter se posicionado da constitucionalidade da partilha do imposto, através de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Estado do Piauí, na qual questionava o protocolo ICMS 33/2003, atualmente 04/2014, seria mais prudente que a problemática fosse levada ao âmbito do Confaz – Conselho de Política Fazendária, a fim de sugerir aos Estados não signatários do protocolo, Estados supracitados, a aderir a este, transformando-o em convênio.
Sindigás & Liquigás	A solução mais adequada para o tratamento diferenciado é obter o “DE ACORDO” para que o Protocolo 04/2014 seja transformado em Convênio e reconhecido por todos os estados. Ainda estão fora da assinatura do Protocolo 04/2014 os entes federados DF, ES, PB e RR. Ainda restariam desafios importantes, mas seria superado um dos maiores riscos à operação da Distribuição do GLP no que tange à tributação. Existe pendente de julgamento no STF, desde 2006, a ADI 3.800 proposta pelo Governador do Estado da Paraíba que questiona a tributação do GLGN na origem. O ideal é que a ação seja julgada o quanto antes ou que seja efetuada a desistência da mesma, posto que os argumentos são idênticos aos utilizados na ADI 3.103 cujo desfecho foi favorável à tributação do ICMS na origem sobre o GLGN.

b. Quais os limites/dificuldades para sua efetivação?

Abragás	Somente o convencimento dos estados não signatários, que aceitando o quanto preconizado no Protocolo, não teriam qualquer renúncia à arrecadação de tributos, bastaria transformar algo de fato em algo de direito, aderindo aos termos de futuro Convênio. Ainda, os estados de destino, mesmo signatários, não devem impor barreiras aos pedidos de inscrição de contribuinte substituto tributário, de distribuidoras de outros estados no trato com o GLGN. Alguns estados priorizam o recebimento de GLP em detrimento do GLGN, na prática “escolhendo” a fonte do produto a ser recebido.
Asmirg	Por se tratar de imposto Estadual, a necessidade de cada Estado compactuar com esta medida de equiparação do ICMS.
MA	A suposta perda de receita de ICMS dos Estados supracitados e não signatário do protocolo ICMS, mais acentuado agora pela crise econômica que passa a maioria dos Estados.
Sindigás & Liquigás	Somente o convencimento dos estados não signatários, que aceitando o quanto preconizado no Protocolo, não teriam qualquer renúncia à arrecadação de tributos, bastaria transformar algo de fato em algo de direito, aderindo aos termos de futuro Convênio. Ainda, os estados de destino, mesmo signatários, não devem impor barreiras aos pedidos de inscrição de contribuinte substituto tributário, de distribuidoras de outros estados no trato com o GLGN. Alguns estados priorizam o recebimento de GLP em detrimento do GLGN, na prática “escolhendo” a fonte do produto a ser recebido.

- c. Quais seriam as consequências de sua implementação (explícite seus aspectos positivos e negativos)?

Abragás	Só haverá aspectos positivos, os entes federados não signatários, hoje aceitam o contido no Protocolo 04/2014, mas por não serem signatários não conseguem aplicar, em seu favor, os resultados do Protocolo em suas poucas exportações de produtos.
Asmirg	Aumento na oferta do GLP na sua forma mais competitiva, uma vez, que as Companhias Distribuidoras aplicam políticas de preços diferenciados em cada Estado. Revendas atacadistas de outros Estados poderão manter um comercio aberto com a de outros Estados.
MA	ASPECTOS POSITIVOS: regras claras e pré-estabelecidas geram segurança jurídica e um clima favorável a novos investimentos e, conseqüentemente, diminuição de preços dos produtos ao consumidor final; ASPECTOS NEGATIVOS: não enxergamos.
Sindigás & Liquigás	Somente haveria aspectos positivos, os entes federados não signatários, hoje, aceitam o contido no Protocolo 04/2014, mas por não serem signatários não conseguem aplicar, em seu favor, os resultados do Protocolo em suas poucas exportações de produtos.

- d. Explícite os potenciais impactos para os agentes atuantes na cadeia do GLP e para o restante da sociedade.

Abragás	Reduções de custos e conseqüentemente menos peso de impostos no preço final aos consumidores.
MA	Na bitributação há um aumento da carga tributária sobre o produto, custo direto, portanto. Bem como custos indiretos, tendo em vista que, na busca de justiça fiscal, o sujeito passivo demandará o judiciário, gerando mal estar entre os agentes envolvidos na relação tributária.
Sindigás & Liquigás	Reduções de custos e simplificação de processos.

- e. Qual é a potencial interferência sobre o preço do botijão de GLP?

Abragás	Calcula se em torno de R\$ 1,00 (um Real) por botijão de 13kg, quando os estados signatários eram apenas os participantes do Protocolo 33/03, hoje este valor é baixo quando tomado o preço médio Brasil, mas pode-se dizer que seja de cerca de 4% do valor das transações interestaduais, ou metade deste valor para o preço fim, somente para o volume importado pelos entes Federados não signatários, algo próximo a R\$ 1,20 (um real e vinte centavos) por cada botijão de 13kg. Fonte desta informação: Sindigás
Asmirg	Afetarà na redução do preço final, provocada pela redução do ICMS e especialmente pelo aumento da competitividade que esta abertura de mercado provocara ao setor.
MA	Não restam dúvidas que a bitributação, com o aumento de carga tributária, há um conseqüente aumento no preço do produto ao consumidor final nesses Estados.
Sindigás & Liquigás	Este valor já foi estimado, pelo Sindigás, em cerca de R\$ 1,00 (um Real) por botijão de 13kg, quando os estados signatários eram apenas os participantes do Protocolo 33/03. Hoje este valor é baixo quando tomado o preço médio Brasil, mas pode-se dizer que seja de cerca de 4% do valor das transações interestaduais, ou metade deste valor para o preço fim, somente para o volume importado pelos entes Federados não signatários, algo próximo a R\$ 1,20 (um real e vinte centavos) por cada botijão de 13kg.

f. Qual é a potencial interferência sobre a arrecadação das Unidades Federativas?

Abragás	Em nosso entendimento não haverá interferência, haverá sim uma evolução de um processo que não tem um reflexo financeiro considerável para os estados, mas que provoca um aumento de custo em cascata para toda a cadeia de distribuição, revenda e consumidores.
Asmirg	De acordo com informações do setor, o índice de sonegação fiscal é elevado especialmente nas divisas dos Estados. Com a nova política de preço praticado pela Petrobras, esse grau de sonegação aumentou, com revendas das capitais atravessando GLP de um Estado ao outro sem seguir as exigências legais, o que gera perdas de arrecadação nos impostos e afeta mercado com uma disputa predatória. O Estado mesmo que tenha o valor do cálculo do ICMS reduzido em função da mudança do índice, passando do PMPF para o valor de venda do produtor, deverá sentir um equilíbrio ou mesmo uma elevação em função do fim da sonegação fiscal e aumento da concorrência no setor.
MA	A SEFAZ-MA entende que se houver perda, será em relação ao PMPF desses estados e o PMPF de possíveis operações subsequentes desses produtos para outros estados. Assim, será uma perda ou ganho que será decorrente das normas constitucionais e da legislação infraconstitucional. Nesse diapasão, Estados e distribuidores de combustíveis estarão amparados legalmente das operações, não se sujeitando, pois, a insegurança jurídica gerada pela alternância de poder nos governos estaduais. Nas unidades federadas que não aderiram ao protocolo supracitado, é evidente que haverá perda de arrecadação, mas não nos olvidando que o acréscimo decorrente da bitributação não tem amparo legal e, portanto, não lhes é de direito.
Sindigás & Liquigás	Zero. Mesmo os entes Federados não signatários aceitam a perda de parte do ICMS para o estado de origem nas transações interestaduais, mas o passivo fiscal permanece contra as empresas Distribuidoras/Revendedoras.

APÊNDICE B – ESQUEMAS TRIBUTÁRIOS ENVOLVENDO MOVIMENTAÇÕES DE GLGN ENTRE UNIDADES FEDERATIVAS

Esta parte do relatório busca atender parcialmente a demanda de maiores informações ressaltada pelos agentes nas respostas ao questionário do SCT Tributação. Inicia-se com a sistematização aplicável quando a circulação do GLGN ocorre entre UFs signatárias ao Protocolo ICMS nº 4/2014.

B.1. Síntese da Tributação de ICMS sobre GLGN Movimentado entre UFs Signatárias do Protocolo

Na operação de transferência de GLGN entre UFs signatárias, a UF O, de origem, retém o montante que deriva da multiplicação do valor da operação pela alíquota interestadual.

Para a UF M, que não é a origem inicial e nem o destino final do produto, o recolhimento do ICMS é obtido pela multiplicação da alíquota interestadual pela diferença entre os valores das operações de movimentação para as UFs D e M. Assim, restará à UF M uma arrecadação de ICMS referente ao valor adicionado na operação ocorrida no seu território.

Cabe, por sua vez, à UF de destino final (D) a sua alíquota interna multiplicada pelo preço final ao consumidor, deduzida a multiplicação da alíquota interestadual pelo valor da operação de movimentação para a UF D. Um esboço esquemático pode ser observado na Figura 11.

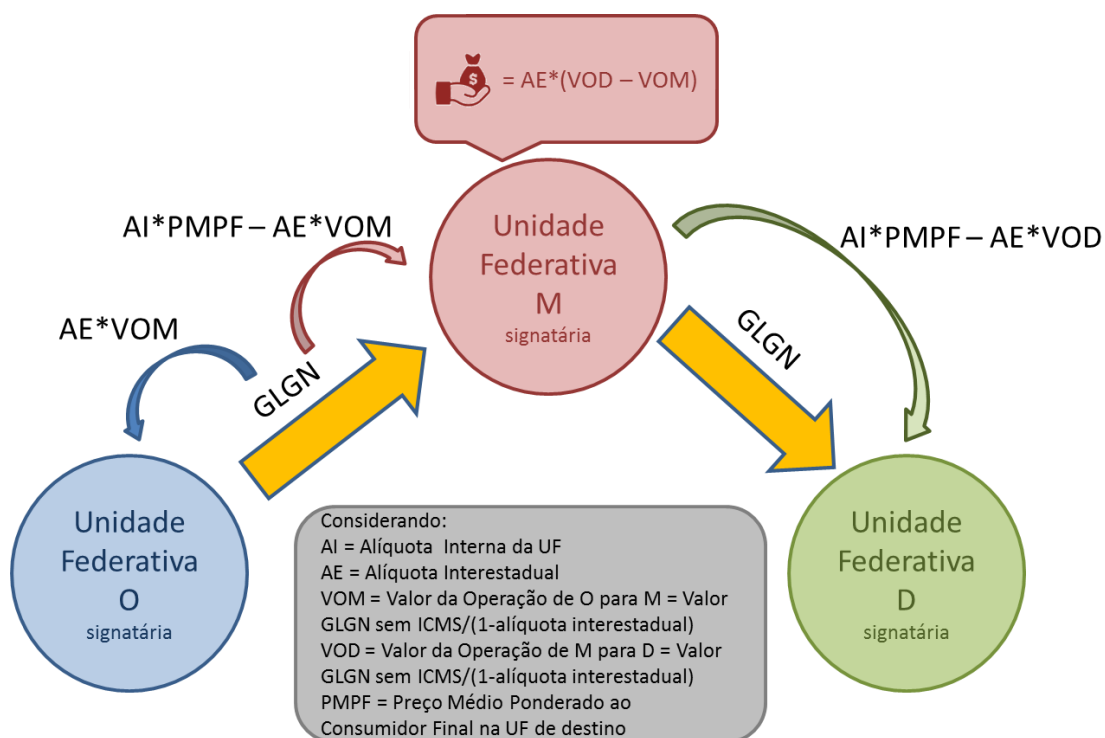


Figura 11 – Arrecadação de ICMS entre UFs Signatárias

Fonte: Elaboração Própria a partir de Confaz (2014 e 2017b), e Sindigás e Liquigás (2017).

Nota: consideraram-se alíquotas interestaduais iguais nas operações indicadas.

B.2. Síntese da Tributação de ICMS sobre GLGN Movimentado entre UFs Signatárias e Não Signatárias que Adotam o Preconizado pelo Protocolo

Considerando uma movimentação similar à exemplificada pela Figura 11, mas dessa vez com a UF M não sendo signatária, a UF O retém o montante que deriva da multiplicação do valor da operação pela alíquota interestadual, da mesma maneira como no caso pretérito. Já para a UF M, recolhe-se, em relação à movimentação oriunda da UF O, o valor resultante da multiplicação da sua alíquota interna pelo preço ao consumidor final, deduzido o que já foi recolhido à UF O. Na segunda parte da transação, a UF M, por não ser signatária, dá ao GLGN tratamento tributário equivalente ao dado para o GLP. Ou seja, repassa o montante que arrecadou na etapa anterior para a UF D (destino final). Nesse sentido, não há nenhum saldo arrecadatário de ICMS sobre a operação ocorrida no seu território, conforme indicado na Figura 12. É importante ressaltar que, caso o valor devido à UF D seja superior ao recolhido para a UF M, cabe ao contribuinte complementar essa diferença. Por outro lado, se o montante devido à UF D for menor do que o recolhido para a UF M, a diferença desses valores será devida por essa última ao contribuinte, na forma de crédito tributário.

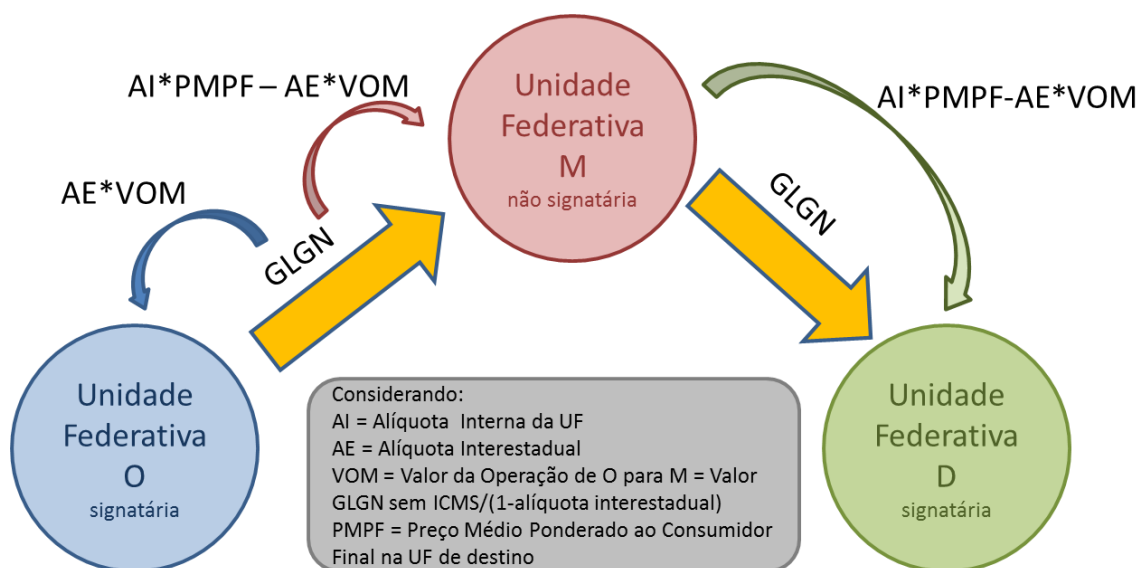


Figura 12 – Arrecadação de ICMS entre UFs Signatárias e Não Signatária que Aceita o Preconizado pelo Protocolo

Fonte: Elaboração Própria a partir de Confaz (2014 e 2017b), e Sindigás e Liguigás (2017).

Nota: consideraram-se alíquotas interestaduais iguais nas operações indicadas.

Caso haja apenas uma transação direta entre as UFs O e M, a divisão do ICMS aparentemente está equacionada pelo aceite ao preconizado pelo protocolo. Porém, como a UF M não é signatária, os contribuintes envolvidos se veem obrigados a provisionar passivos contingentes.

No caso de movimentações entre UFs não signatárias, independentemente de adotarem o preconizado pelo Protocolo ou não, dá-se ao GLGN tratamento tributário equivalente ao dado para o GLP. A seguir, trata-se do esquema quando há UF que não segue o indicado no referido protocolo.

B.3. Síntese da Tributação de ICMS sobre GLGN Movimentado entre UFs Signatárias e uma Não Signatária que Não Adota o Preconizado pelo Protocolo

Considerando uma movimentação similar à exemplificada pela Figura 12, porém com UF que não seguem o indicado pelo Protocolo ICMS nº 4/2014, o esquema altera um pouco em relação ao arrecadado, conforme indicado na Figura 13.

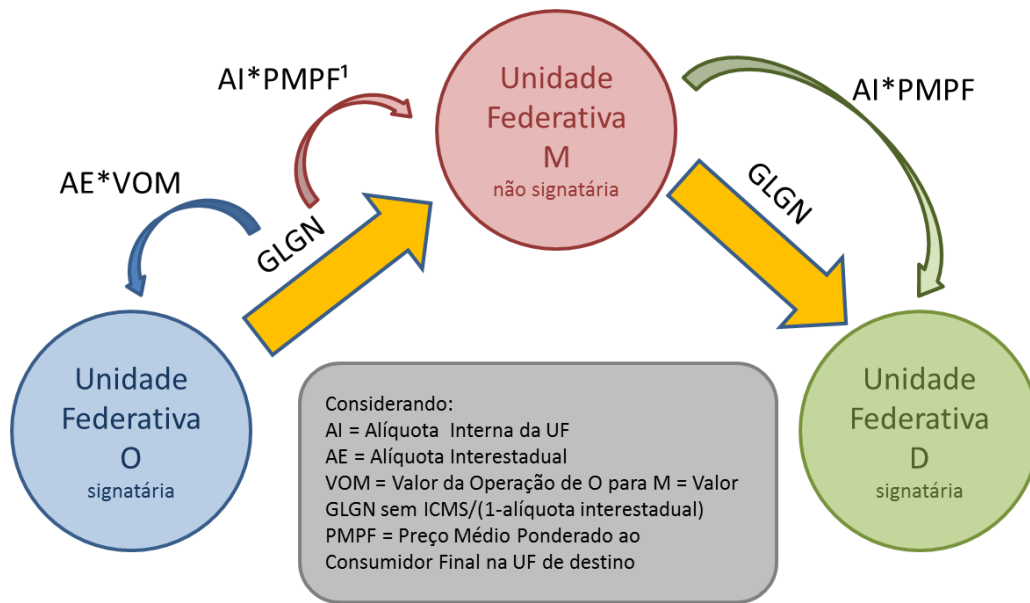


Figura 13 – Arrecadação de ICMS entre UFs Signatárias e Não Signatária que Não Aceita o Preconizado pelo Protocolo

Fonte: Elaboração Própria a partir de Confaz (2014 e 2017b), e Sindigás e Liquigás (2017).

Neste caso, aparece mais claramente o desenho da bitributação, a partir da cobrança integral da UF M, sem considerar a dedução do recolhimento anterior.

Segundo informações da Liquigás (Combustível Brasil, 2017), o GLP que sai de uma UF não signatária é caracterizado no Sistema de Captação e Auditoria dos Anexos de Combustíveis (Scanc) como sendo exclusivamente proveniente do petróleo, mesmo que ao entrar nessa UF uma parcela dele fosse composta de GLGN. Isso ocorre porque, para os entes não signatários, não há um histórico para composição da média histórica móvel. Assim, caso haja o aceite desse recolhimento a menor, com posterior saída do produto sem o devido registro no Scanc, e repasse integral do tributo supostamente arrecadado como GLP, surge um potencial prejuízo. Tal ocorrência reflete uma situação hipotética/indicativa, não necessariamente ocorrendo na prática. Porém, recomenda-se uma análise mais detalhada das UFs, que possuem as informações necessárias, a fim de verificar se esse arranjo pode efetivamente prejudica-las.