



A TRIBUTAÇÃO DO ÓLEO DIESEL E SEUS EFEITOS SOBRE O PREÇO DO COMBUSTÍVEL E A ARRECADAÇÃO DOS ESTADOS

Resumo

O preço do óleo diesel atingiu R\$ 7,68/litro em junho de 2022, 147% a mais do que em maio de 2020 (auge das restrições impostas pela pandemia de covid-19). Em meio à pressão da sociedade para medidas de contenção dos preços, em 2022, o governo federal aprovou duas leis complementares no Congresso Nacional, alterando a tributação incidente sobre combustíveis, o que trouxe impactos sobre a arrecadação dos estados. Nesse contexto de alterações na tributação sobre combustíveis, o terceiro volume da **Série Especial de Economia – Combustíveis** analisa as mudanças no regime de cobrança do ICMS sobre o óleo diesel a partir da aprovação das leis complementares nº 192/2022 e nº 194/2022, a efetividade em conter a alta de preços do combustível e os desdobramentos sobre a arrecadação dos estados.

Introdução

A escalada de preço dos combustíveis desde o início de 2021, com a retomada da atividade econômica mundial, e que foi potencializada com a invasão da Ucrânia pela Rússia em fevereiro de 2022, conforme descrito na segunda edição da **Série Especial de Economia – Combustíveis**, levantou o debate sobre como suavizar ou mesmo conter esse processo no curto prazo, frente a um cenário de incertezas e de inflação persistente. No Brasil, o debate naquele momento ocorreu principalmente em torno dos tributos incidentes sobre a produção e comercialização de combustíveis como possível medida de contenção de preços. A Tabela 2 do segundo

volume da **Série Especial de Economia – Combustíveis**, divulgado pela CNT em agosto de 2023, resume as alterações recentes na legislação tributária incidente sobre óleo diesel e outros combustíveis.

Com relação ao óleo diesel, atualmente quatro tributos são devidos ao longo de sua cadeia de produção e comercialização: o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal¹; e três contribuições federais: Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep)²; Contribuição para o Financiamento da

¹ A Constituição Federal de 1988 possibilitou que os estados voltassem a ter competência para tributar as operações de comercialização de combustíveis. Na maior parte dos países, a tributação sobre combustíveis é inteiramente de competência do poder central (Lima, 2009).

² Criadas, respectivamente, por meio das leis complementares nº 7 e nº 8, de 1970, e unificados em 1975.

Seguridade Social (Cofins); e Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)-Combustíveis³. Além desses tributos, podem ser cobrados os de natureza aduaneira na importação e exportação de petróleo e derivados. Porém a alíquota do imposto de importação de petróleo e derivados está zerada e a Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir) veda a aplicação de imposto sobre exportações.

O Decreto nº 9.391/2018 reduziu a zero a alíquota de R\$ 0,05/litro da Cide para o óleo diesel, que vigorava desde 2015 (Decreto nº 8.395/2015). Além disso, a Lei Complementar nº 192/2022⁴ reduziu a zero as alíquotas de contribuição para o PIS/Pasep e para a Cofins pelo período de 11/03/2022 até 31/12/2022. Essa última medida foi prorrogada até outubro/2023, quando essas contribuições sobre óleo diesel e outros combustíveis foram retomadas parcialmente (MPs nº 1.175 e nº 1.178).

Assim, as discussões mais complexas ocorreram em torno das alterações no ICMS, de competência dos estados e do Distrito Federal. O regime que vigorava até o começo de 2022 para o imposto era baseado na substituição tributária e em diversos regimes especiais. Além disso, havia ampla variação de alíquotas entre os estados (guerra fiscal)⁵ e na fórmula de apuração da base de cálculo sobre a qual o imposto deveria incidir, em especial do Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final (PMPF)⁶.

Diversas propostas foram debatidas ao longo de 2022 para aliviar o peso do imposto estadual no preço dos combustíveis, em especial, do óleo diesel. As mudanças aprovadas representaram certo comprometimento da arrecadação de alguns estados, que chegaram a questionar o imposto monofásico, com alíquota *ad rem* (Box 1), prevista no Convênio ICMS nº 199/2022 do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), no Supremo Tribunal Federal (STF).

Paralelamente, diversas propostas de reforma tributária tramitaram no Congresso Nacional nos últimos anos, com impactos potenciais sobre a tributação de um dos principais insumos para o transporte rodoviário. No dia 20 de dezembro de 2023, o Congresso Nacional promulgou a Emenda à Constituição (EC) nº 132, que altera o sistema de tributação sobre o consumo no país, após três décadas de discussões e tentativas de alterá-lo⁷.

Nesse contexto, esta edição da **Série Especial de Economia – Combustíveis** tem como objetivos: (a) discutir o modelo de tributação incidente sobre o óleo diesel, antes de qualquer alteração legislativa e infralegal promovida em 2022 e 2023; (b) analisar as mudanças no regime de cobrança do ICMS até se estabelecer a alíquota uniforme em todo o país; (c) avaliar a eficácia da alteração da definição da alíquota do ICMS em conter os preços do óleo diesel; e (d) analisar os impactos da alteração de alíquota do ICMS sobre bens essenciais para a arrecadação dos estados.

³ A Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001, delegou à União competência para introduzir uma contribuição de intervenção no domínio econômico (alterou o art. 149 da CF).

⁴ Derivada do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 11/2020, de iniciativa do deputado federal Emanuel Pinheiro Neto (PTB-MT).

⁵ A guerra fiscal de ICMS entre os estados é um termo coloquial para a prática competitiva entre os governos estaduais, que buscam atrair empresas ou fomentar atividades por meio de uma série de benefícios relacionados à cobrança do ICMS, como isenções, diferimentos, reduções de alíquotas, de base de cálculo sobre o qual incide a alíquota, entre outros. A Constituição Federal de 1988 atribui a cada estado a prerrogativa de fixar alíquotas do ICMS, gerando concorrência entre os estados, em busca de arrecadação tributária.

⁶ Abordaremos essa questão em detalhes mais a frente neste documento.

⁷ No dia 7 de julho de 2023, a Câmara dos Deputados aprovou o texto substitutivo à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 45/2019, que prevê um regime específico de tributação incidente sobre combustíveis e lubrificantes.

BOX 1: O que é imposto ad valorem e imposto ad rem?

A tributação sobre bens e serviços pode ocorrer com base em alíquotas **ad rem** ou **específicas** (baseadas em quantidades) ou **ad valorem** (baseadas em valores). Também há governos que adotam uma combinação de ambas na tributação sobre o consumo, visando reduzir a assimetria resultante da adoção de um ou outro sistema de forma excludente.

Uma alíquota **ad rem** ou específica é definida como uma determinada quantia de dinheiro por unidade de produto, o que corresponde, de fato, a um imposto sobre o volume de vendas. O imposto é cobrado na forma de uma determinada quantia por unidade vendida.

Já uma alíquota **ad valorem** é especificada como uma proporção do preço do produto, o que corresponde, portanto, a um imposto sobre o valor das vendas. Ou seja, é proporcional ao valor do produto; incide sobre o preço do bem, e não sobre a quantidade comprada desse bem.

Há uma discussão acadêmica que demonstra que a incidência de alíquotas **ad rem** e **ad valorem** provocam efeitos diferentes sobre o mercado, especialmente na presença de concorrência imperfeita, assim como sobre os níveis de arrecadação fiscal e de bem-estar social. A discussão sobre os efeitos da tributação baseada em alíquotas **ad valorem** ou **ad rem** deve considerar os interesses distintos dos grupos impactados: a) consumidores, em relação a preços, quantidade e qualidade dos produtos ofertados; b) produtores, em relação aos seus lucros e à continuidade dos seus negócios; e c) os governos, preocupados com a arrecadação e os efeitos econômicos e sociais dos diferentes sistemas de tributação.

Quais as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 192/2022 na tributação sobre o óleo diesel?

O preço do óleo diesel teve uma trajetória de alta progressiva no período entre maio de 2020 (momento de maior impacto na atividade econômica, em função do espraiamento e letalidade do vírus da covid-19) e junho de 2022, quando atingiu o pico de R\$ 7,68/litro de diesel S10. Em pouco mais de dois anos, o preço médio do diesel S10 aumentou 147%⁸.

Em meio à pressão da sociedade para redução do preço dos combustíveis, o governo federal conseguiu a aprovação de duas leis complementares (LC) pelo Congresso Nacional em tempo recorde: a nº 192/2022, de 11/03/2022, e a nº 194/2022, de 23/06/2022. Entre as alterações trazidas pela LC 192/2022, destaca-se:

- a) O ICMS passou de imposto *ad valorem* (com alíquota definida por cada estado) para imposto específico ou *ad rem* (cobrado por litro de

combustível e uniforme em todos os estados) (Box 1).

- b) A alíquota específica do ICMS pode ser diferenciada por produto (gasolina, etanol, diesel, biodiesel, gás).
- c) A alíquota do ICMS deve ser definida mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, ou seja, por meio de ato normativo do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), colegiado formado pelos Secretários de Fazenda, Finanças, Economia, Receita ou Tributação dos Estados e do DF, cuja competência é celebrar convênios para a concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais e financeiros do ICMS.
- d) Estabelece a tributação monofásica (Box 2) ao invés da substituição tributária (Box 3), ou seja, prevê que o

⁸ Série Especial de Economia – Combustíveis: Do poço ao posto: o que determina as variações de preços do óleo diesel observadas pelos transportadores? (cnt.org.br/analises-transporte).

ICMS incidirá sobre os combustíveis uma única vez, sendo realizada no estado de origem da refinaria ou responsável pela importação.

- e) O contribuinte do ICMS é o produtor e o importador de combustíveis, ou seja, as refinarias e os importadores.
- f) A lei prevê a instituição de mecanismos de compensação entre os estados que tiverem perda de arrecadação decorrente da padronização do tributo entre os estados.
- g) Reduziu a zero as alíquotas da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (contribuição para o PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) até 31/12/2022. Essa medida foi

prorrogada até 31/12/2023 pela MP nº 1.157, de 1º/01/2023. No entanto, em 05/06/2023, a MP nº 1.175 reestabeleceu parcialmente as alíquotas de contribuição do PIS/Pasep e Cofins sobre óleo diesel e biodiesel a partir de setembro (R\$ 0,11/litro), e, em 30/06/2023, a MP nº 1.178 elevou o valor para R\$ 0,13/litro no período de 1º/10/2023 a 31/12/2023. A reoneração parcial desses tributos sobre o óleo diesel e sobre biocombustíveis visava cobrir parte das perdas tributárias decorrentes do programa de incentivos (desconto patrocinado) à aquisição de veículos sustentáveis, estabelecido pela MP nº 1.175. No dia 1º/01/2024, o governo federal retomou a cobrança integral dos impostos, que totalizam R\$ 0,35/litro de óleo diesel.

BOX 2: O que é regime monofásico de tributação?

A Emenda à Constituição nº 33/2001 já previa que o ICMS incidiria uma única vez na cadeia de combustíveis (regime monofásico). Porém, cabia ao Congresso Nacional criar o regime de incidência monofásica do ICMS sobre combustíveis. No STF, já estava em curso a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 68/2021, com o objetivo de reconhecer a demora do Congresso Nacional em estabelecer o regime monofásico do ICMS sobre combustíveis por meio de Lei Complementar.

No caso da monofasia, a tributação ocorre em uma única fase da cadeia de produção e distribuição. A legislação concentra a incidência do tributo em uma única fase da cadeia de produção, normalmente no início ou no fim, aplicando uma alíquota diferenciada, mais elevada. A tributação monofásica não objetiva reduzir a carga tributária, mas concentrá-la. O objetivo da sistemática monofásica de tributação é simplesmente concentrar a obrigação pelo recolhimento das contribuições que seriam devidas ao longo da cadeia de circulação econômica em uma determinada etapa, em geral, na produção ou importação da mercadoria, sem que isso represente redução da carga incidente sobre o produto.

BOX 3: O que é regime de substituição tributária?

Os regimes de substituição tributária e de tributação monofásica são regimes especiais de tributação previstos pela Constituição Federal de 1988.

A substituição tributária está no § 7º do artigo 150 (incluído pela Emenda Constitucional nº 3/1993) e prevê que “a lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido”.

Ou seja, no caso da substituição tributária, um terceiro é responsável pelo recolhimento do tributo com recursos obtidos junto ao contribuinte, mediante exigência ou retenção. O substituto tributário é o terceiro que a lei obriga a apurar o montante devido e cumprir a obrigação de pagamento do tributo no lugar do contribuinte. Na substituição tributária, a obrigação surge diretamente para o substituto, a quem cabe substituir o contribuinte na apuração e no cumprimento da obrigação de pagar, total ou parcialmente, o tributo devido pelo contribuinte, mas com recursos alcançados pelo próprio contribuinte ou dele retidos (art. 45, parágrafo único e art. 128 do Código Tributário Nacional).

A doutrina classifica os casos de substituição tributária em relação à posição do responsável pelo recolhimento do imposto à Receita Federal na cadeia econômica. Na substituição para frente, há uma antecipação do pagamento relativamente à obrigação que surgiria para o contribuinte à frente, quando o legislador tem de presumir a base de cálculo provável e, caso não se realize o fato gerador presumido, assegurar imediata e preferencial restituição ao contribuinte da quantia que lhe foi retida pelo substituto (art. 150, § 7º da CF). A substituição tributária para frente é o que ocorre na comercialização de combustíveis ao consumidor final no Brasil, sendo que a refinaria é o substituto tributário ao longo da cadeia, ou seja, é a refinaria que antecipa o recolhimento do imposto que seria devido nas etapas seguintes de circulação da mercadoria, por presunção de qual será o valor de venda ao consumidor final.

Para que a base de cálculo presumida não implique pagamento de tributo relativamente à riqueza que não corresponda à dimensão econômica do fato gerador, também deve ser assegurada a restituição do quanto tenha sido pago sobre valores superiores ao da base de cálculo efetiva, o que, contudo, ainda não foi reconhecido pelo STF.

Na substituição para trás, há uma postergação do pagamento do tributo, transferindo-se a obrigação de reter e recolher o montante devido, que seria do vendedor, ao adquirente dos produtos ou serviços. Deve-se ter cuidado para não confundir a substituição para trás com a figura do diferimento. Na substituição para trás, continua havendo a figura do contribuinte, mas é do responsável a obrigação de recolher o tributo.

No caso das operações com combustíveis e lubrificantes, a substituição tributária foi regulamentada pelo Convênio ICMS nº 110/2007 do Confaz (alterado pelos Convênios ICMS do Confaz nº 142/2018, nº 143/2021, nº 192/2021, nº 205/2021, nº 01/2022, nº 15/2022, nº 83/2022, nº 117/2022, nº 167/2022, nº 197/2022 e nº 16/2023).

Convênio ICMS nº 16/2022 do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)

Para regulamentar as alterações promovidas pela LC 192/2022, os estados e o Distrito Federal celebraram o Convênio ICMS nº 16/2022, do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)⁹.

Segundo o Convênio, a incidência do ICMS passa a ocorrer de forma única por meio de alíquota fixa de abrangência nacional sobre

uma determinada quantidade vendida (alíquota *ad rem*). A aferição do total arrecadado deveria ser feita ao se multiplicar a alíquota específica pelo volume de combustível consumido em cada unidade da federação. Quanto à vigência dessas alíquotas, estas seriam de no mínimo doze meses, contados a partir do ato normativo (24/03/2022), sendo os produtores e

⁹ O Confaz é o colegiado formado pelos secretários de Fazenda, Finanças, Economia, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, cujas reuniões são presididas pelo ministro da Economia. Compete ao Confaz celebrar convênios para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais e financeiros do ICMS (Constituição Federal, art. 155, inciso II, § 2º, e inciso XII, alínea g; Lei Complementar nº 24/1975).

importadores de combustíveis os *ad rem* podem ser observados na Tabela 1. contribuintes do ICMS. O teto das alíquotas

Tabela 1: Alíquota *ad rem* nacional

Combustível	Alíquota <i>ad rem</i> (R\$/litro)
Óleo diesel A (outros)	0,9986
Óleo diesel A (S10)	1,0060

Fonte: Confaz (confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2022-1/CV016_22)

Tal medida, se tivesse sido efetivada, teria como resultado o aumento da arrecadação de ICMS e tornaria ainda mais caro o óleo diesel na bomba, uma vez que a alíquota *ad rem* proposta seria superior à carga efetiva naquele momento. Em razão disso, foi proposto um “Fator de Equalização de Carga Tributária” para cada Unidade Federativa, de modo a conferir um desconto sobre a tarifa *ad rem* vigente. Através desses fatores, os Estados poderiam conceder descontos de forma a não alterar sua arrecadação e efetivamente não trazer nenhuma mudança no preço do combustível em relação ao patamar atual. Por conta dessa característica, o Convênio foi endossado pelas Unidades da Federação, as quais passaram a defendê-lo em detrimento de quaisquer outras formas de alteração na cobrança do ICMS, como a regra de

transição proposta na LC nº 192/2022 referente a média móvel de 60 meses como base de cálculo do imposto.

No que tange aos fatores de equalização, estados e Distrito Federal seriam capazes de estabelecer fator de equalização máximo, por litro de combustível, aplicável às saídas com óleo diesel A, ainda que misturado, destinados a seus respectivos territórios. Destaca-se que o fator de equalização não poderia ser superior a diferença do valor da alíquota *ad rem* estabelecida e a carga efetiva vigente naquele momento (coluna “Alíquota de ICMS incidente sobre a comercialização de combustíveis”). O convênio teria como data inicial para a produção de seus efeitos o dia 1º/07/2022. As alíquotas incidentes e os fatores de equalização propostos podem ser observados na Tabela 2.

Tabela 2: Alíquota de ICMS incidente sobre a comercialização de óleo diesel antes do Convênio ICMS nº 16/2022-Confaz e fator de equalização de carga tributária referentes ao percentual de óleo diesel A na mistura comercializada a consumidor final, prevista no Convênio

UF	Alíquota de ICMS incidente sobre a comercialização de óleo diesel ¹	Fator de equalização de carga tributária referente ao percentual de óleo diesel A na mistura comercializada a consumidor final ²	
		Óleo diesel A (outros)	Óleo diesel A (S10)
AC	17%	0,0000	0,0000
AL	18%	0,1305	0,1192
AP	25%	0,1493	0,1381
AM	18%	0,1007	0,0903
BA	17%	0,0466	0,0230
CE	17%	0,1763	0,0793
DF	15%	0,2829	0,2763
ES	12%	0,4579	0,4497
GO	15%	0,2006	0,1974
MA	18,5%	0,1507	0,1479
MT	17%	0,1525	0,1435
MS	17%	0,4984	0,4969
MG	15%	0,2902	0,2902
PA	17%	0,1332	0,1458
PB	18%	0,1107	0,1026
PR	12%	0,4718	0,4756
PE	16%	0,2989	0,2530
PI	18%	0,1292	0,1276
RJ	12%	0,4129	0,4109
RN	18%	0,1025	0,0822
RS	12%	0,4213	0,4245
RO	17%	0,1120	0,1196
RR	17%	0,1323	0,1196
SC	12%	0,4526	0,4516
SP	13,3%	0,3463	0,3442
SE	18%	0,0919	0,0945
TO	14,5%	0,3560	0,3580

Fonte: ¹Instituto Combustível Legal, com base nas legislações estaduais.

²Convênio ICMS nº 16-Confaz, de 24/03/2022. confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2022-1/CV016_22

Embora os objetivos da LC nº 192/2022 fossem simplificar o processo de tributação sobre os combustíveis e reduzir o preço final do óleo diesel aos consumidores, as definições previstas no Convênio ICMS nº 16/2022 do Confaz parecem ter esvaziado o alcance desses objetivos. O preço do óleo diesel não reduziu na bomba, bem como a complexidade existente na aplicação da tributação¹⁰ e efeitos sobre a sonegação passaram a ser criticadas. Desse modo, iniciou-se uma enxurrada de medidas que vieram a questionar a constitucionalidade do Convênio nº 16/2022 ou a alterar a LC nº 192/2022.

No dia 12/05/2022, o presidente da República ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.164¹¹, com pedido de medida cautelar,

alegando que o Convênio ICMS nº 16/2022-Confaz estava em contraposição ao artigo 155 da Constituição Federal de 1988, que determina a uniformidade das alíquotas do ICMS incidente sobre combustíveis em todo o território nacional. A cláusula quarta do Convênio estabelecia um fator de equalização de carga tributária, criando a possibilidade de diferenciação das alíquotas entre estados e o DF. Em 13/05/2022, o ministro do STF André Mendonça suspendeu *ad referendum* a eficácia das cláusulas quarta e quinta, bem como do Anexo II, do Convênio ICMS nº 16/2022-Confaz.

Em 22/06/2022, o Convênio ICMS nº 16/2022 foi revogado pelo Convênio ICMS nº 80/2022, no mesmo dia em que o Congresso Nacional

¹⁰ Exemplo de um novo fator que poderia elevar ainda mais a complexidade na aplicação do tributo seria a cláusula quinta, em que se especifica o tratamento relativo ao recolhimento do imposto em operações interestaduais. Com o uso de fatores específicos para cada UF, a dinâmica entre a diferença dos recolhimentos na origem e no destino deveria ser apurada entre as duas pontas da negociação, sendo necessária regulação para os casos de o fator no destino ser superior ou inferior à origem, com legislação própria de cada estado para disciplinar esses casos na sua forma e prazo.

¹¹ O pedido foi feito pela Advocacia-Geral da União (AGU), que afirmou, à época, que a medida é inconstitucional, por permitir a diferenciação de alíquotas do diesel entre os estados (fator de equalização), o que afronta o princípio da uniformidade e prejudica o consumidor.

aprovou a Lei Complementar nº 194/2022, que passou a considerar os combustíveis, o gás natural, a energia elétrica, as comunicações e o transporte coletivo como bens e serviços

essenciais e indispensáveis, que não podem ser tratados como supérfluos, para fins de incidência do ICMS.

Desdobramentos a partir da ineficácia do Convênio ICMS nº 16/2022-Confaz: decisão do STF e MP nº 1.118/2022

Com a suspensão *ad referendum* da eficácia das cláusulas quarta e quinta, bem como o Anexo II, da Resolução do Convênio ICMS nº 16/2022-Confaz pelo ministro do STF André Mendonça, o tema voltou à pauta do Congresso Nacional. A decisão tinha caráter liminar; o ministro solicitou a manifestação da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Procuradoria-Geral da República (PGR) para decidir a questão definitivamente no Plenário do STF.

No dia 16/05/2022, o governo editou a Medida Provisória nº 1.117, que altera o artigo 5º da Lei nº 13.703/2018 (que criou o piso mínimo de frete). A MP prevê que sempre que ocorrer oscilação no preço do óleo diesel no mercado nacional superior a 5% em relação ao preço considerado na planilha de cálculos de pisos mínimos na realização de fretes, nova norma com pisos deverá ser publicada pela ANTT considerando a variação no preço do combustível.

No dia seguinte (17/05/2022), a Medida Provisória nº 1.118 alterou a LC nº 192/2022. A principal modificação trata da apropriação de crédito tributário referente a PIS e Cofins. Originalmente, o artigo 9º da LC nº 192/2022 reduziu para zero as alíquotas de PIS e Cofins sobre combustíveis, garantindo, no entanto, aos contribuintes, a manutenção do crédito na apuração dos tributos na sistemática não cumulativa. Assim, por exemplo, a empresa de transporte adquire o combustível com alíquota zero de PIS e Cofins, mas poderia se apropriar do crédito para dedução do PIS e Cofins incidentes sobre o frete.

A MP nº 1.118/2022 retirou a previsão de manutenção do crédito do artigo 9º da LC nº 192/2022. Assim, por exemplo, quando a empresa de transporte adquire o combustível com alíquota zero de PIS/Cofins, não poderá registrar crédito algum de tributo. Isso provoca aumento do PIS/Cofins a ser pago quando da tributação do frete, pois não haverá dedução de crédito de tributo referente ao combustível adquirido.

A CNT entrou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.181 no Supremo Tribunal Federal (STF)¹², solicitando a suspensão imediata da eficácia da MP, uma vez que a cobrança de PIS e Cofins a partir da MP feriu o princípio da anterioridade nonagesimal (que prevê que normas tributárias devem respeitar 90 dias antes de entrar em vigor). No dia 07 de junho de 2022, o ministro Dias Toffoli concedeu liminar para determinar que a MP somente produzisse efeitos após decorridos 90 dias da data de sua publicação. Essa medida garantiu aos consumidores finais de óleo diesel o direito ao crédito de PIS e Cofins, além dos produtores e postos de combustíveis.

No dia 19/05/2022, o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (Progressistas-AL), anunciou que colocaria em votação no dia 24/05/2022 os projetos de lei (PL nº 211/2021 e PLP nº 18/2022) que classificam combustíveis, energia elétrica, telecomunicações e transportes como bens e serviços essenciais, com alíquota máxima de ICMS de 17%.

O PLP nº 18/2022, apresentado pelo deputado

¹² cnt.org.br/agencia-cnt/stf-adia-mp-credito-tributario-combustivel

Danilo Forte (PSDB-CE) no dia 11 de março de 2022, foi aprovado pela Câmara dos Deputados no dia 26 de maio e enviado à apreciação do Senado Federal. A discussão

sobre o PLP nº 18 iniciou-se no Senado no dia 13 de junho de 2022. A sua aprovação deu origem à LC nº 194/2022.

Quais as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 194/2022 na tributação sobre óleo diesel?

A Lei Complementar nº 194, aprovada em 23 de junho de 2022, prevê que:

- Os combustíveis, o gás natural, a energia elétrica, as comunicações e o transporte coletivo são considerados bens e serviços essenciais e indispensáveis, que não podem ser tratados como supérfluos (insere o artigo 18-A na Lei nº 5.172/1966).
- A União deduzirá do valor das parcelas dos contratos de dívida do estado ou do Distrito Federal administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional, independentemente de formalização de aditivo contratual, as perdas de arrecadação ocorridas no exercício de 2022 decorrentes da redução da arrecadação do ICMS que exceda o percentual de 5% em relação à arrecadação deste tributo em 2021.
- A base de cálculo do imposto, para fins de substituição tributária em relação às operações com diesel, será, até 31 de dezembro de 2022, em cada estado e no DF, a média móvel dos preços médios praticados ao consumidor final nos 60 meses anteriores à sua fixação.

A União propôs compensar os estados em caso de perda de arrecadação do tributo sobre a comercialização do óleo diesel e gás de cozinha, como contrapartida à aprovação do teto de 17% para o ICMS pelo Senado

Federal¹³.

A origem dos recursos para a compensação dos estados não foi detalhada durante a tramitação do PLP nº 18/2022; todavia, cogitou-se o uso dos *royalties* do petróleo, dividendos da Petrobras, bem como da arrecadação extraordinária via alta do barril do insumo no mercado internacional¹⁴. Havia muitas dúvidas sobre uma medida efetiva de contenção dos preços dos combustíveis. As secretarias de Fazenda estaduais não tinham garantias de que tais compensações ocorreriam de fato e se seriam suficientes, uma vez que, discutia-se, à época, que a efetivação da medida deveria ser feita via emenda à Constituição. A tramitação de uma proposta de emenda à Constituição (PEC) é demorada, discutida e votada em dois turnos em cada Casa do Congresso, o que exige habilidade do governo para construir consenso entre os parlamentares, pois só é aprovada se obtiver três quintos dos votos dos deputados (308/513) e dos senadores (49/81).

Enquanto parlamentares, governo federal e estados discutiam medidas para reduzir o custo dos combustíveis ao consumidor final, e, concomitantemente, não perder arrecadação, os setores produtivos experimentaram margens pressionadas pela inflação dos insumos de produção em 2022¹⁵. O Banco Central se comprometeu com a realização de um processo de aperto monetário, na busca por reduzir os índices de inflação, e manteve a meta da taxa Selic em 13,75% ao ano de

¹³ O projeto de lei complementar (PLP) nº 18 classifica combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo como bens e serviços essenciais e indispensáveis para fins de incidência de impostos sobre a produção, comercialização, prestação do serviço ou importação. As alterações têm como objetivo possibilitar a diferenciação de alíquotas de ICMS em relação a bens supérfluos.

¹⁴ valor.globo.com/brasil/noticia/2022/06/06/combustiveis-governo-propoe-zerar-impostos-sobre-gasolina-e-oferece-compensar-estados-por-icms.ghtml

¹⁵ Boletim de Conjuntura Econômica da CNT – Fevereiro/2023. Disponível em: cnt.org.br/boletins

agosto/2022 a agosto/2023.

A definição da alíquota específica só foi realizada, de fato, em dezembro/2022, por meio do Convênio ICMS nº 199/2022, de R\$ 0,9456/litro de óleo diesel, e passou a valer a partir de 1º de abril de 2023.

A compensação aos estados e Distrito Federal

Quais os impactos da alteração na forma de cobrança do ICMS incidente sobre combustíveis sobre a arrecadação dos estados e do Distrito Federal?

Atualmente, os estados e o Distrito Federal são responsáveis pela arrecadação de três diferentes impostos. O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Dentre esses três tributos, o ICMS é o de maior relevância, uma vez que, entre 1997 e 2023, cerca de 86,6% da receita tributária estadual¹⁶ foi proveniente dessa fonte (coluna C/D da Tabela 3).

Quanto à sua destinação, 75% do montante arrecadado fica com o estado e 25% é repassado para os municípios. Ademais, existe uma vinculação específica no que tange aos recursos do imposto, sendo que ao menos 12% da receita deve ser destinada à saúde e 25%, à educação.

Entre 2020 e 2021, a arrecadação do ICMS aumentou R\$ 108,24 bilhões (+16,3%), em decorrência de uma combinação de fatores, com destaque para a retomada da atividade econômica e da aceleração da inflação, que, ao tornar os bens mais caros, também eleva a arrecadação do tributo. Em 2022 e 2023, a arrecadação total com ICMS foi inferior à arrecadação de 2021 (Tabela 3).

O ICMS recolhido na prestação dos Serviços de Transporte representou 1,8% de todo o

foi efetivamente viabilizada apenas em 24 de outubro de 2023, a partir da aprovação da LC nº 201, que prevê dedução das parcelas de dívidas dos estados com a União e transferência direta de recursos (pouco mais de R\$ 27,00 bilhões), entre outros mecanismos.

montante recolhido desse imposto no período de 1997 a 2023. Já a arrecadação sobre os combustíveis responde por 17,2% do total arrecadado com ICMS no período. Em ambos os casos, esses percentuais têm se mantido em patamares semelhantes nos últimos anos, à exceção de 2020, quando a arrecadação decorrente de combustíveis caiu a 15,7% do total arrecadado com ICMS. A arrecadação com Transporte, no entanto, manteve a participação de 2019.

A arrecadação total de ICMS proveniente da comercialização de petróleo, combustíveis e lubrificantes em 2021 foi de R\$ 135,18 bilhões (R\$ 31,12 bilhões a mais que em 2020), e em 2022, de R\$ 132,64 bilhões (Tabelas 3 e 4). A Tabela 4 apresenta os estados que mais contribuíram com esses montantes. Em 2022, São Paulo (R\$ 29,75 bilhões), Minas Gerais (R\$ 15,30 bilhões), Paraná (R\$ 9,05 bilhões), Bahia (R\$ 8,21 bilhões), Rio Grande do Sul (R\$ 7,36 bilhões) e Goiás (R\$ 6,25 bilhões) foram os estados com maior arrecadação. O montante arrecadado desses estados está ligado tanto à maior demanda por esses produtos em razão do nível de atividade econômica quanto às alíquotas definidas para os diferentes produtos. O Rio de Janeiro perdeu R\$ 3,60 bilhões de arrecadação entre 2021 e 2022, resultado da expressiva redução de alíquotas com a aprovação da LC

¹⁶ A Receita Tributária dos estados e Distrito Federal é composta pela arrecadação dos impostos citados (ICMS, IPVA e ITCMD), bem como pela instituição de contribuições de melhoria e cobrança de taxas.

nº 194/2022. O estado apresentava as maiores alíquotas nacionais de ICMS para produtos como gasolina (34%) e etanol (32%) antes da implementação da alíquota específica.

Em 2023, praticamente os mesmos estados

mantiveram o maior nível de arrecadação de ICMS para Petróleo, Combustíveis e Lubrificantes, com São Paulo (R\$ 26,35 bilhões) e Minas Gerais (R\$ 14,16 bilhões) liderando o ranking.

Tabela 3: Arrecadação dos estados para contas selecionadas – 1997 a 2023 (R\$ milhões*)

Ano	ICMS Transporte (A)	ICMS Combustíveis (B)	ICMS (C)	Receita Tributária (D)	A/C	B/C	A/D	B/D	C/D
1997	4.488	35.865	290.322	339.462	1,5%	12,4%	1,3%	10,6%	85,5%
1998	4.543	35.493	287.055	317.677	1,6%	12,4%	1,4%	11,2%	90,4%
1999	4.417	47.830	306.469	336.753	1,4%	15,6%	1,3%	14,2%	91,0%
2000	4.573	62.793	354.787	386.647	1,3%	17,7%	1,2%	16,2%	91,8%
2001	4.876	68.666	372.601	407.245	1,3%	18,4%	1,2%	16,9%	91,5%
2002	5.597	70.881	385.104	423.288	1,5%	18,4%	1,3%	16,7%	91,0%
2003	5.533	75.833	379.595	421.743	1,5%	20,0%	1,3%	18,0%	90,0%
2004	6.357	78.156	411.350	457.819	1,5%	19,0%	1,4%	17,1%	89,8%
2005	6.161	79.937	432.086	482.178	1,4%	18,5%	1,3%	16,6%	89,6%
2006	5.783	87.621	458.220	513.370	1,3%	19,1%	1,1%	17,1%	89,3%
2007	6.560	87.191	482.219	545.754	1,4%	18,1%	1,2%	16,0%	88,4%
2008	7.748	93.607	536.977	608.634	1,4%	17,4%	1,3%	15,4%	88,2%
2009	9.455	84.695	531.565	619.526	1,8%	15,9%	1,5%	13,7%	85,8%
2010	11.617	91.197	598.032	693.818	1,9%	15,2%	1,7%	13,1%	86,2%
2011	11.540	110.346	637.967	742.659	1,8%	17,3%	1,6%	14,9%	85,9%
2012	11.616	104.440	648.709	745.476	1,8%	16,1%	1,6%	14,0%	87,0%
2013	12.485	112.372	683.098	780.881	1,8%	16,5%	1,6%	14,4%	87,5%
2014	13.004	115.944	676.582	782.712	1,9%	17,1%	1,7%	14,8%	86,4%
2015	11.883	109.867	643.926	752.889	1,8%	17,1%	1,6%	14,6%	85,5%
2016	10.641	109.890	611.645	721.660	1,7%	18,0%	1,5%	15,2%	84,8%
2017	10.970	113.026	631.803	745.428	1,7%	17,9%	1,5%	15,2%	84,8%
2018	12.642	118.930	653.818	772.102	1,9%	18,2%	1,6%	15,4%	84,7%
2019	13.790	119.056	670.032	791.605	2,1%	17,8%	1,7%	15,0%	84,6%
2020	13.992	104.062	664.704	782.311	2,1%	15,7%	1,8%	13,3%	85,0%
2021	16.127	135.179	772.949	898.667	2,1%	17,5%	1,8%	15,0%	86,0%
2022	17.662	132.636	747.563	881.941	2,4%	17,7%	2,0%	15,0%	84,8%
2023	17.690	119.113	719.168	872.774	2,5%	16,6%	2,0%	13,6%	82,4%
Total Geral	262.916	2.512.132	14.637.257	16.898.867	1,8%	17,2%	1,6%	14,9%	86,6%

Fonte: Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais – Ministério da Fazenda/Confaz.

*Valores atualizados pelo IPCA para fevereiro de 2024.

As mudanças promovidas pelas leis complementares nº 192/2022 e nº 194/2022 afetaram tanto os combustíveis quanto energia elétrica e telecomunicações. Nesse contexto, a Tabela 5 apresenta a arrecadação do ICMS total para esses setores. Comparando-se 2021, 2022 e 2023, o ICMS arrecadado para o grupo de comunicação, energia e na comercialização de petróleo, combustíveis e lubrificantes diminuiu R\$ 59,43 bilhões (redução de R\$ 27,26 bilhões entre 2021 e 2022 e de R\$ 32,17 bilhões entre 2022

e 2023).

Entre os grupos, a maior perda foi decorrente da arrecadação na venda de energia, de R\$ 28,38 bilhões. Em seguida, foi reduzido o montante arrecadado com combustíveis (R\$ 16,07 bilhões) e comunicação (R\$ 14,98 bilhões).

Segundo nota técnica do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz)¹⁷, doze Unidades da Federação

¹⁷ comsefaz.org.br/novo/wp-content/uploads/2023/11/NOTA-TECNICA-COMSEFAZ-023-2023-Impactos-das-LCs-192.22-e-LCs-194.22-sobre-arrecadacao-de-ICMS-dos-estados1-1.pdf

(AC, AL, AM, BA, MA, PA, PR, PI, RN, RR, SE e TO) aprovaram projetos de lei elevando a alíquota modal de ICMS em 2022, com vigência a partir de 2023, para compensar parcialmente a perda de arrecadação.

Essa compensação parcial ocorreu pelo aumento do recolhimento de ICMS sobre transporte, de R\$ 1,56 bilhão, e sobre outras mercadorias, de R\$ 4,09 bilhões. Assim, a arrecadação total de ICMS caiu R\$ 53,78 bilhões em dois anos (2021 a 2023), sendo

R\$ 28,40 bilhões na comparação entre 2022 e 2023 (Tabela 5 e Gráfico 1).

Além disso, os estados tiveram elevação da arrecadação dos outros tributos de sua competência. Arrecadaram R\$ 20,82 bilhões a mais em IPVA entre 2021 e 2023, R\$ 780,00 milhões a mais de ITCMD no período e R\$ 6,28 bilhões de outros tributos.

Assim, a receita tributária total dos estados entre 2021 e 2023 reduziu R\$ 25,89 bilhões.

Tabela 4: Arrecadação de ICMS sobre a comercialização de petróleo, combustíveis e lubrificantes (R\$ milhões*)

UF	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Acre	59	44	64	403	424	380	430	390	345
Alagoas	561	751	1.253	1.333	1.412	1.207	1.429	1.237	1.229
Amazonas	1.661	1.794	2.671	3.267	3.133	2.744	2.909	3.257	2.749
Amapá	423	373	376	372	374	377	405	391	335
Bahia	6.782	6.664	7.027	7.645	7.280	6.687	8.694	8.219	6.755
Ceará	3.492	3.567	3.791	3.762	4.375	3.525	4.149	3.872	3.311
Distrito Federal	2.281	2.467	2.424	2.407	2.344	1.818	2.368	2.103	1.625
Espírito Santo	2.617	2.187	2.187	2.507	2.744	2.463	3.702	2.903	2.723
Goiás	5.712	5.584	5.544	5.394	5.422	5.091	6.897	6.251	6.062
Maranhão	2.485	1.743	2.040	2.968	3.458	2.619	3.412	4.127	2.332
Minas Gerais	13.025	13.461	14.502	14.847	14.276	12.572	15.675	15.301	14.160
Mato Grosso do Sul	4.423	3.996	3.941	4.306	4.055	3.801	4.530	4.945	5.454
Mato Grosso	2.799	3.074	3.012	3.576	3.309	3.428	4.883	4.927	4.851
Pará	4.457	4.305	4.326	4.277	4.795	4.725	5.730	5.784	5.527
Paraíba	1.574	1.604	1.730	1.779	1.716	1.570	2.088	1.668	1.613
Pernambuco	3.467	3.723	3.787	4.070	4.727	3.701	4.797	3.756	2.804
Piauí	1.563	1.426	1.681	1.992	1.932	1.797	2.079	1.667	1.405
Paraná	7.875	7.362	6.595	6.429	6.066	6.309	8.163	9.054	9.551
Rio de Janeiro	5.385	5.976	5.705	6.656	7.241	5.681	10.172	6.575	5.341
Rio Grande do Norte	774	1.611	1.620	1.853	1.655	1.575	1.825	1.523	1.800
Rondônia	324	361	1.235	1.272	1.211	1.211	1.576	1.432	758
Roraima	1	1	2	3	3	3	701	586	462
Rio Grande do Sul	7.403	7.933	7.683	8.148	7.898	7.386	8.484	7.365	6.829
Santa Catarina	5.496	5.019	5.469	5.082	5.026	2.551	2.616	3.115	2.329
Sergipe	895	888	779	902	861	859	1.012	934	840
São Paulo	23.162	22.752	22.360	22.371	21.948	18.647	24.888	29.745	26.350
Tocantins	1.170	1.226	1.223	1.309	1.372	1.335	1.563	1.506	1.573
Total Geral	109.867	109.890	113.026	118.930	119.056	104.062	135.179	132.636	119.113

Fonte: Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais – Ministério da Fazenda/Confaz.

*Valores atualizados pelo IPCA para fevereiro de 2024.

Tabela 5: Arrecadação dos estados para contas selecionadas (R\$ bilhões*)

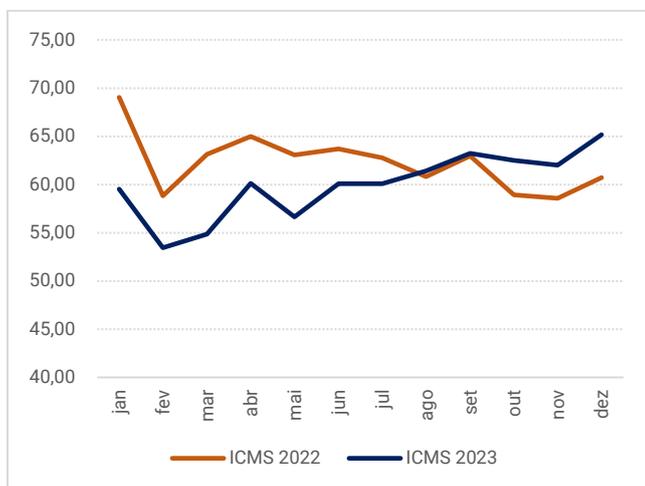
Tributos	2021	2022	2023	Diferença (2022-2021)	Diferença (2023-2022)	Diferença (2023-2021)
1. ICMS	772,95	747,56	719,17	-25,39	-28,40	-53,78
1.1. ICMS Comunicação	33,54	24,78	18,56	-8,76	-6,22	-14,98
1.2. ICMS Energia	78,73	62,77	50,35	-15,96	-12,42	-28,38
1.3. ICMS Combustíveis	135,18	132,64	119,11	-2,54	-13,52	-16,07
1.4. ICMS Transporte	16,13	17,66	17,69	1,53	0,03	1,56
1.5. ICMS Outros grupos	509,37	509,71	513,46	0,34	3,74	4,09
Subtotal (1.1 + 1.2 + 1.3)	247,45	220,19	188,02	-27,26	-32,17	-59,43
2. IPVA	63,66	71,60	84,48	7,94	12,88	20,82
3. ITCMD	14,76	14,17	15,54	-0,58	1,37	0,78
4. Outros tributos estaduais arrecadados	47,30	48,61	53,58	1,30	4,98	6,28
Receita Tributária Total (1 + 2 + 3 + 4)	898,67	881,94	872,77	-16,73	-9,17	-25,89

*Valores atualizados pelo IPCA para fevereiro de 2024.

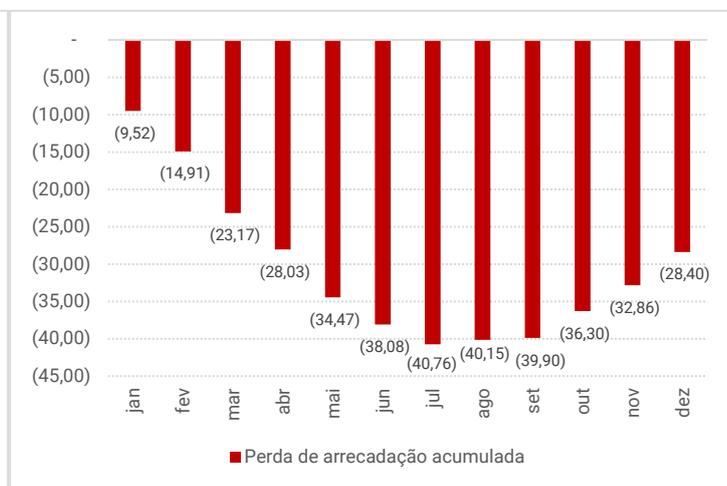
Fonte: Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais – Ministério da Fazenda/Confaz.

Gráfico 1: Arrecadação mensal de ICMS dos estados – 2022 e 2023 (R\$ bilhões*)

1A. Arrecadação mensal



1B. Perda de arrecadação acumulada entre 2022 e 2023



*Valores atualizados pelo IPCA para fevereiro de 2024.

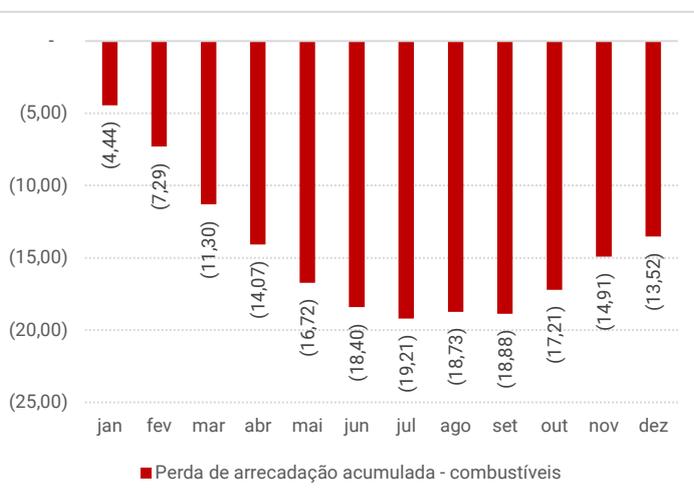
Fonte: Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais – Ministério da Fazenda/Confaz.

Gráfico 2: Arrecadação mensal de ICMS dos estados sobre a comercialização de petróleo, combustíveis e lubrificantes – 2022 e 2023 (R\$ bilhões*)

2A. Arrecadação mensal



2B. Perda de arrecadação acumulada entre 2022 e 2023



*Valores atualizados pelo IPCA para fevereiro de 2024.

Fonte: Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais – Ministério da Fazenda/Confaz.

As alterações na forma de apuração do ICMS foram efetivas em conter a alta de preço do óleo diesel?

Considerando todas as mudanças descritas com relação à tributação, o Gráfico 1 apresenta a evolução mensal do preço final do óleo diesel S10 vendido nas bombas¹⁸ e o peso dos tributos federais e estaduais na composição desse preço final ao consumidor.

No período de início da pandemia de COVID-19, entre março e julho de 2020, os preços do diesel S10 reduziram, consequência da queda brusca da atividade econômica. Porém, o valor dos tributos federais e estaduais por litro variaram pouco, fato que aumentou a participação percentual desses fatores no preço final nesse período (Gráfico 3).

A partir de junho de 2020, com a escalada do preço do combustível, o ICMS também aumentou seu valor por litro, passando de

R\$ 0,46/l para R\$ 0,71/l em dezembro de 2021, valor que permaneceu estável até maio de 2022. Na tentativa de atenuar os impactos da subida de preços, os tributos federais (PIS/Pasep e Cofins) foram zerados em março e abril de 2021¹⁹. Seu valor médio de R\$ 0,33/litro voltou a ser cobrado até fevereiro de 2022, e foram zerados novamente no contexto da LC nº 192/2022. Com a publicação das MPs nº 1.175 e nº 1.178, as contribuições ao PIS/Pasep e Cofins sobre as vendas de óleo diesel são parcialmente retomadas em setembro/2023 (Gráfico 3B), como descrito na seção “Quais as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 192/2022 na tributação sobre o óleo diesel?” deste volume da **Série Especial de Economia – Combustíveis**, mas as MPs perderam validade em outubro de 2023.

¹⁸ Dados representam médias para o Brasil e diferentes regiões (gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/composicao-e-estruturas-de-formacao-dos-precos) Acesso em: 25/01/2024.

¹⁹ Decreto nº 10.638/2021.

Assim, foi restabelecida a redução a zero para essas contribuições até 31 de dezembro de 2023, conforme previa a Lei nº 14.592/2023²⁰. Os tributos federais voltaram a ser cobrados em 1º janeiro de 2024, no valor integral de R\$ 0,35/litro.

A alíquota única e uniforme em todo o país para o ICMS passou a valer a partir de abril de 2023, de R\$ 0,9456/litro²¹. Cabe notar que o ICMS já vinha em uma trajetória de aumento da média nacional desde meados de 2022, atingindo, em janeiro de 2023, o pico de R\$ 0,78/litro, o maior valor da série histórica até então.

A média do tributo estadual cobrado entre março de 2018 e março de 2023 foi de R\$ 0,57/litro, de modo que o imposto *ad rem* é **65,9% superior** à média dos cinco anos anteriores à implementação do valor uniforme entre os estados. Em outubro de 2023, foi aprovado pelo Confaz o Convênio ICMS nº 172,

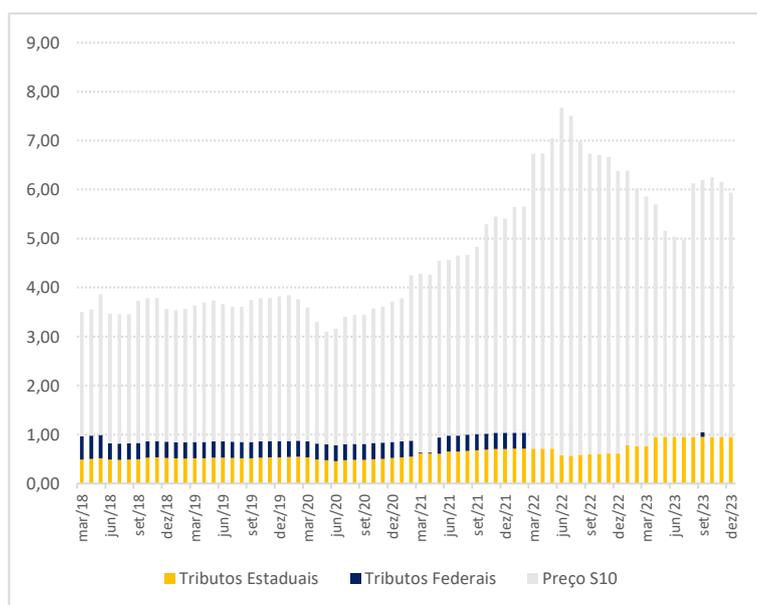
que aumentou a alíquota do diesel para R\$ 1,0635/litro, válido a partir de 1º de fevereiro de 2024²², fato que aumenta ainda mais o peso do ICMS no preço final do combustível.

A participação do tributo estadual no preço final do óleo diesel ao consumidor, que era, em média, de 13,2% antes da implementação do valor fixo e uniforme, chegou a 19,0% em julho/2023 (Gráfico 2A), quando o preço médio do diesel S10 estava em R\$ 4,98/litro. Ou seja, com a implementação do imposto específico, a participação do ICMS na composição do preço do óleo diesel tornou-se bem superior em períodos de preços mais baixos do combustível na bomba.

Caso os tributos federais não tivessem sido zerados, como mostra o Gráfico 4B, o preço final do diesel seria maior e a participação total dos tributos nesse valor poderia ter chegado a 25% em meados de 2023.

Gráfico 3: Tributos federais e estaduais por litro de óleo diesel S10 (R\$/litro) – março de 2018 a janeiro de 2023

3A. Participação dos tributos no preço final do diesel S10



3B. Valores (R\$/litro) dos tributos federais e estaduais (ICMS)



Fonte: Ministério de Minas e Energia (MME).

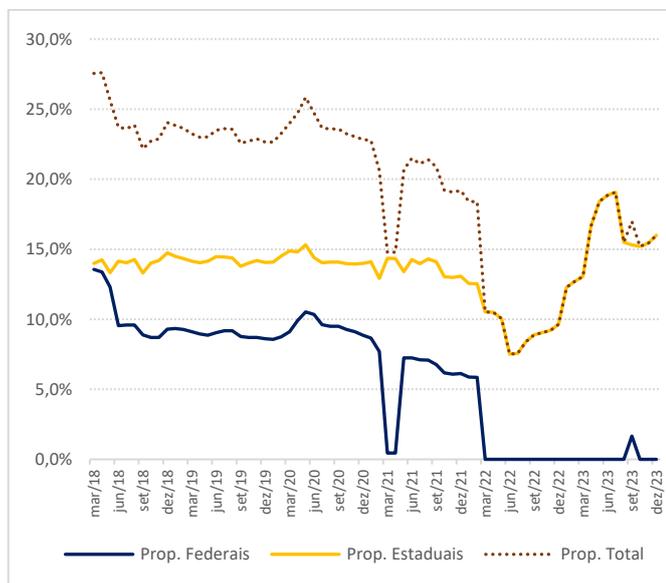
²⁰ Derivada da MP nº 1.147, de 20 de dezembro de 2022. Essa MP também reduziu a zero as alíquotas de PIS/Pasep e Cofins incidentes sobre as receitas decorrentes da atividade de transporte aéreo regular de passageiros.

²¹ Esse valor foi elevado para R\$ 1,0635/litro a partir de 1º/02/2024, por meio do Convênio ICMS nº 172/2023-Confaz.

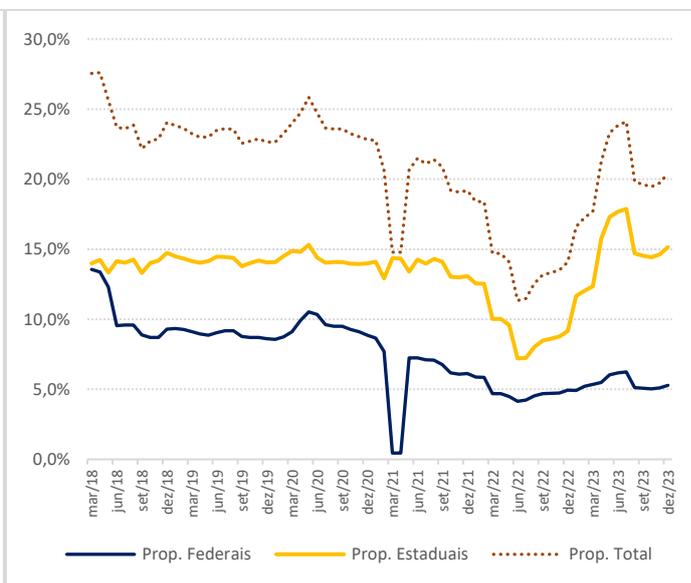
²² confaz.fazenda.gov.br/legislacao/despacho/2023/despacho-67-23.

Gráfico 4: Participação dos tributos federais e estaduais no preço final do diesel S10 (%) – março de 2018 a dezembro de 2023

4A. Participação dos tributos no preço final do diesel S10 (%)



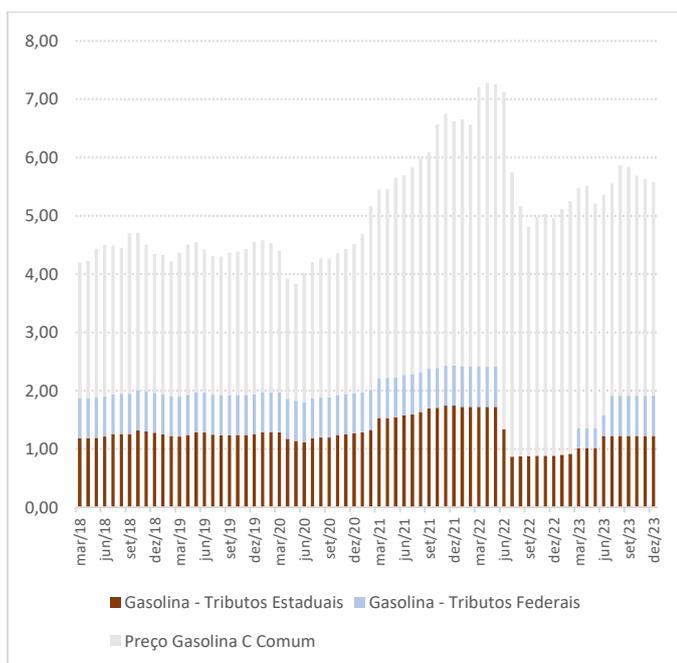
4B. Participação dos tributos no preço final do diesel S10 (%) – simulação



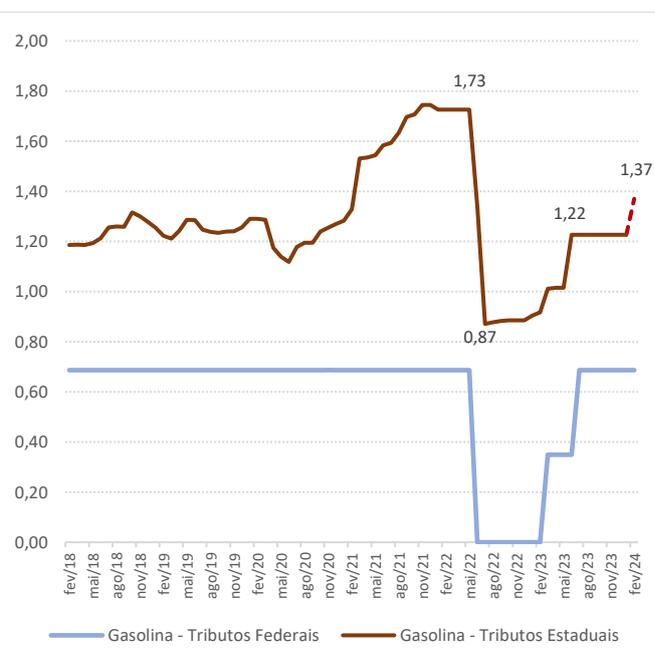
Fonte: Ministério de Minas e Energia (MME).

Gráfico 5: Tributos federais e estaduais por litro de gasolina (R\$/litro) – março de 2018 a dezembro de 2023

5A. Participação dos tributos no preço final da gasolina



5B. Valores (R\$/Litro) dos tributos federais e estaduais (ICMS)



Fonte: Ministério de Minas e Energia (MME).

A implementação do imposto *ad rem* acabou elevando o valor do ICMS por litro de óleo diesel vendido em 65,9% em relação aos cinco anos que antecederam a medida, de modo que não se esperaria redução da arrecadação total de ICMS. No entanto, apenas nos seis primeiros meses de 2023, os estados perderam aproximadamente R\$ 40,00 bilhões em relação ao mesmo período de 2022 (Gráfico 1B), devido principalmente à gasolina. Como observado no Gráfico 5, após um aumento progressivo desde junho de 2020, a alíquota de ICMS para a gasolina caiu substancialmente a partir de maio de 2022, atingindo R\$ 0,87/litro em julho desse ano, no contexto das mudanças promovidas pelas LCs nº 192 e nº 194/2022. Mesmo com o aumento

recente da alíquota promovido pelo Convênio ICMS nº 173 do Confaz, de outubro de 2023, em que o tributo *ad rem* passou de R\$ 1,2200/litro para R\$ 1,3721/litro (válido a partir de 1º de fevereiro de 2024), esse valor ficou abaixo do pico de R\$ 1,74/litro observado no primeiro semestre de 2022 e também da média dos doze meses que antecederam a aprovação da LC nº 194, em junho de 2022, de R\$ 1,69/litro.

Esse movimento foi ao encontro do objetivo do governo de reduzir o IPCA, tendo em vista que a gasolina é o item de maior peso no resultado final do índice (aproximadamente 5%). No entanto, causou um impacto expressivo na arrecadação dos estados.

Considerações Finais

Como medida de contenção do preço dos combustíveis em 2022, o Congresso Nacional aprovou as leis complementares nº 192 e nº 194, alterando alíquotas e o regime de tributação do ICMS sobre esses produtos. A medida trouxe impactos sobre o preço ao consumidor e também sobre a arrecadação dos estados, que chegaram a acionar judicialmente o presidente da República.

Nesse contexto de alterações na tributação sobre combustíveis, o terceiro volume da **Série Especial de Economia – Combustíveis** analisou a linha histórica de todas as mudanças na tributação sobre o óleo diesel em 2022 e 2023, a efetividade das medidas em conter a alta de preços do combustível e os desdobramentos sobre a arrecadação dos estados.

As mudanças promovidas pelas LCs nº 192/2022 e nº 194/2022 afetaram tanto os combustíveis quanto energia elétrica e telecomunicações. A arrecadação total de ICMS na comercialização desses produtos reduziu aproximadamente R\$ 60 bilhões entre 2021 e 2023. A maior perda de arrecadação de ICMS foi com a comercialização de energia, R\$ 28,38 bilhões. Em seguida, o montante arrecadado com a venda de combustíveis reduziu R\$ 16,07 bilhões e com comunicação, R\$ 14,98 bilhões.

A perda de arrecadação dos estados para esses três grupos de produtos foi parcialmente compensada pela maior arrecadação de ICMS sobre transporte (R\$ 1,56 bilhão a mais entre 2021 e 2023) e outros produtos (R\$ 4,09 bilhões no mesmo período). Também contribuíram para que amenizar o impacto para os estados o aumento de arrecadação de IPVA (R\$ 20,82 bilhões entre 2021 e 2023), de R\$ 780 milhões de ITCMD e de R\$ 6,28 bilhões de outros tributos arrecadados pelos estados.

Cabe destacar que o ICMS cobrado por litro do óleo diesel aumentou 65,9% em relação ao período anterior à implementação do imposto *ad rem*, enquanto o da gasolina reduziu 6,2%. Por um lado, o imposto monofásico favorece a fiscalização, dificulta sonegações e ajuda a combater a guerra fiscal, além de promover maior previsibilidade, uma vez que a alíquota não é influenciada pelo volume de vendas e pelas flutuações no preço do diesel. No entanto, como visto, o valor fixado pelo Confaz para o óleo diesel ficou bem acima da média observada nos últimos cinco anos, o que gera impacto no preço final do combustível.

Soma-se a isso o retorno dos impostos federais (PIS e Cofins), em fevereiro de 2024, e a decisão de aumento do teor de biodiesel no diesel B, insumo de maior preço que pode vir a

influenciar uma alta no valor final do combustível nas bombas. Esses são pontos de atenção para o transportador.

Cabe apontar que, como os tributos incidentes sobre o diesel possuem agora alíquota fixa, a sua participação no preço final irá depender da variação dos outros fatores que o compõem, especialmente do diesel A. Dessa forma, em momentos de queda do preço do diesel B devido a flutuações no diesel A, os tributos não irão variar, salvo alguma medida normativa, e seu peso relativo no preço final irá aumentar. De modo inverso, em momentos de alta do preço do diesel A ou biodiesel, o peso dos tributos no preço final será menor. A nova política de preços adotada pela Petrobras, em tese, se propõe a diminuir as volatilidades do diesel A, de modo a contribuir para a previsibilidade do preço final do diesel ao consumidor.

Concomitantemente às alterações na tributação sobre combustíveis, o Congresso Nacional discutiu, ao longo de 2022 e 2023, as propostas de reforma tributária sobre o consumo. No dia 20 de dezembro de 2023, o Congresso Nacional promulgou a Emenda à Constituição nº 132/2023, que muda o sistema de tributação do consumo. O texto prevê que uma lei complementar tratará de regime específico de tributação para combustíveis e lubrificantes, sobre os quais o imposto sobre valor adicionado (IVA) incidirá uma única vez

(monofasia), qualquer que seja a sua finalidade. Define, ainda, que:

- a) As alíquotas serão uniformes em todo o território nacional, específicas por unidade de produto e diferenciadas por produto.
- b) Será vedada a apropriação de créditos em relação às aquisições dos produtos destinados à distribuição, comercialização ou revenda.
- c) Será concedido crédito tributário ao contribuinte do imposto nas aquisições dos produtos.

A EC nº 132/2023 estabelece que será mantido regime fiscal favorecido para os biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão de carbono, que deverá ser estabelecido em lei complementar. O regime fiscal favorecido tem como objetivo assegurar tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis e garantir diferencial competitivo em relação a estes.

Embora não esteja explícito na EC nº 132/2023, a maior parte dos países que adota o modelo de IVA utiliza também um Imposto Seletivo (IS) para desincentivar produtos considerados nocivos, como bebidas alcólicas, fumo e combustíveis fósseis, o que deve acontecer no Brasil a partir da regulamentação da reforma.

Referências

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm. Acesso em: 17 de janeiro de 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970. Institui o Programa de Integração Social, e dá outras providências. Disponível em: planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-complementares-1/todas-as-leis-complementares-1. Acesso em: 16 de janeiro de 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970. Institui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, e dá outras providências. Disponível em: planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-complementares-1/todas-as-leis-complementares-1. Acesso em: 16 de janeiro de 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Disponível em: planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-complementares-1/todas-as-leis-complementares-1. Acesso em: 15 de janeiro de 2024.

BRASIL. [Constituição (1988.)] **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 de dezembro de 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 mar. 1993. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc03.htm. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir). Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 1996. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp87.htm. Acesso em: 15 de janeiro de 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda à Constituição nº 33, de 11 de dezembro de 2001. Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 2001. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc33.htm. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 110, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**, de 28 de setembro de 2007. Dispõe sobre o regime de substituição tributária relativo ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) devido pelas operações com combustíveis e lubrificantes, derivados ou não de petróleo, relacionados no Anexo VII do Convênio ICMS 142/18, e estabelece os procedimentos para o controle, apuração, repasse, dedução, ressarcimento e complemento do imposto. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2007/conveniosicms_2007. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

BRASIL. Decreto nº 8.395, de 28 de janeiro de 2015. Altera o Decreto nº 5.059, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo e querosene de aviação, e o Decreto nº 5.060, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 jan. 2015. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8395.htm. Acesso em: 8 de dezembro de 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.391, de 30 de maio de 2018. Altera o Decreto nº 5.060, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, e o Decreto nº 5.059, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo e querosene de aviação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 maio 2018. Disponível em: planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9391.htm. Acesso em: 7 de dezembro de 2023.

BRASIL. Lei nº 13.703, de 8 de agosto de 2018. Institui a Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 ago. 2018. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13703.htm. Acesso em: 17 de janeiro de 2024.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 142, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**, de 14 de dezembro de 2018. Dispõe sobre os regimes de substituição tributária e de antecipação de recolhimento do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual e de Comunicação (ICMS) com encerramento de tributação, relativos ao imposto devido pelas operações subsequentes. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2018/conveniosicms_2018. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 45**, de 10 de abril de 2019. Disponível em: camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833. Acesso em: 24 de janeiro de 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 11**, de 19 de fevereiro de 2020. Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para dispor sobre substituição tributária do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nas operações com combustíveis. Disponível em: senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151606. Acesso em: 24 de janeiro de 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.638**, de 1º de março de 2021. Altera o Decreto nº 5.059, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo e querosene de aviação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º mar. 2021. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10638.htm. Acesso em: 7 de dezembro de 2023.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 143, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**, de 3 de setembro de 2021. Altera o Convênio ICMS nº 110/07, que dispõe sobre o regime de substituição tributária relativo ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) devido pelas operações com combustíveis e lubrificantes, derivados ou não de petróleo, relacionados no Anexo VII do Convênio ICMS 142/18, e estabelece os procedimentos para o controle, apuração, repasse, dedução, ressarcimento e complemento do imposto. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2021. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 68**, de 3 de setembro de 2021. Disponível em: portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6252169. Acesso em: 24 de janeiro de 2024.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 192, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**, de 29 de outubro de 2021. Altera o Convênio ICMS nº 110/07, que dispõe sobre o regime de substituição tributária relativo ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) devido pelas operações com combustíveis e lubrificantes, derivados ou não de petróleo, relacionados no Anexo VII do Convênio ICMS 142/18, e estabelece os procedimentos para o controle, apuração, repasse, dedução, ressarcimento e complemento do imposto. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2021. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 205, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**, de 9 de dezembro de 2021. Altera o Convênio ICMS nº 110/07, que dispõe sobre o regime de substituição tributária do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) devido pelas operações com combustíveis e lubrificantes, relacionados no Anexo VII do Convênio ICMS 142/18, e estabelece procedimentos para o controle, apuração, repasse, dedução, ressarcimento e complemento do imposto e convalida a utilização do FCV previsto no Ato COTEPE/ICMS nº 64/19 no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2021. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2021. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei (PL) nº PL 211**, de 16 de dezembro de 2021. Limita a tributação de bens essenciais, com fulcro na Dignidade da Pessoa Humana, fundamento da República Federativa do Brasil e na garantia dos objetivos fundamentais, dispostos no art. 3º da Constituição Federal. Disponível em: camara.leg.br/propostas-legislativas/2312948. Acesso em: 16 de janeiro de 2024.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 01, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**, de 27 de janeiro de 2022. Altera o Convênio ICMS nº 110/07, que dispõe sobre o regime de substituição tributária relativo ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) devido pelas operações com combustíveis e lubrificantes, derivados ou não de petróleo, relacionados no Anexo VII do Convênio ICMS 142/18, e estabelece os procedimentos para o controle, apuração, repasse, dedução, ressarcimento e complemento do imposto. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2022/2022. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022. Define os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ainda que as operações se iniciem no exterior; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 mar. 2022. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp192.htm. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 15, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**, de 24 de março de 2022. Altera o Convênio ICMS nº 110/07, que dispõe sobre o regime de substituição tributária relativo ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) devido pelas operações com combustíveis e lubrificantes, derivados ou não de petróleo, relacionados no Anexo VII do Convênio ICMS 142/18, e estabelece os procedimentos para o controle, apuração, repasse, dedução, ressarcimento e complemento do imposto. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2022/2022. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 16 do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**, de 24 de março de 2022. Disciplina a incidência única do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobre óleo diesel e define as alíquotas aplicáveis, nos termos da Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, e autoriza as unidades federadas a utilizar instrumentos de equalização tributária e dá outras providências. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2022/2022. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.164**, de 12 de maio de 2022. Disponível em: portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6404538. Acesso em: 25 de janeiro de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.181**, de 2 de junho de 2022. Disponível em: portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6418558. Acesso em: 25 de janeiro de 2024.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 80, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**, de 22 de junho de 2022. Revoga o Convênio ICMS nº 16/22, que disciplina a incidência única do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobre óleo diesel e define as alíquotas aplicáveis, nos termos da Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, e autoriza as unidades federadas a utilizar instrumentos de equalização tributária e dá outras providências. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2022/2022. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, e as Leis Complementares nºs 192, de 11 de março de 2022, e 159, de 19 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jun. 2022. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp194.htm. Acesso em: 15 de janeiro de 2024.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 83, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**, de 30 de junho de 2022. Altera o Convênio ICMS nº 110/07, que dispõe sobre o regime de substituição tributária relativo ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) devido pelas operações com combustíveis e lubrificantes, derivados ou não de petróleo, relacionados no Anexo VII do Convênio ICMS 142/18. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2022/2022. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 117, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**, de 27 de julho de 2022. Altera o Convênio ICMS nº 110/07, que dispõe sobre o regime de substituição tributária relativo ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) devido pelas operações com combustíveis e lubrificantes, derivados ou não de petróleo, relacionados no Anexo VII do Convênio ICMS 142/18, e estabelece os procedimentos para o controle, apuração, repasse, dedução, ressarcimento e complemento do imposto. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2022/2022. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 167, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**, de 27 de outubro de 2022. Altera o Convênio ICMS nº 110/07, que dispõe sobre o regime de substituição tributária relativo ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) devido pelas operações com combustíveis e lubrificantes, derivados ou não de petróleo, relacionados no Anexo VII do Convênio ICMS 142/18, e estabelece os procedimentos para o controle, apuração, repasse, dedução, ressarcimento e complemento do imposto. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2022/2022. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 197, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**, de 9 de dezembro de 2022. Altera o Convênio ICMS nº 110/07, que dispõe sobre o regime de substituição tributária relativo ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) devido pelas operações com combustíveis e lubrificantes, derivados ou não de petróleo, relacionados no Anexo VII do Convênio ICMS 142/18, e estabelece os procedimentos para o controle, apuração, repasse, dedução, ressarcimento e complemento do imposto. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2022/2022. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 199 do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**, de 22 de dezembro de 2022. Dispõe sobre o regime de tributação monofásica do ICMS a ser aplicado nas operações com combustíveis nos termos da Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, e estabelece procedimentos para o controle, apuração, repasse e dedução do imposto. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2022/2022. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023. Dispõe sobre a compensação devida pela União nos termos dos arts. 3º e 14 da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, a dedução das parcelas dos contratos de dívida, a transferência direta de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal, a incorporação do excesso compensado judicialmente em saldo devedor de contratos de dívida administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, o tratamento jurídico e contábil aplicável aos pagamentos, às compensações e às vinculações, as transferências de recursos aos Municípios em razão da redução das receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), as transferências de recursos aos Estados e ao Distrito Federal em razão da redução das receitas do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e as regras relativas ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); e revoga dispositivos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e das Leis Complementares nºs 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), e 192, de 11 de março de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 out. 2023. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp201.htm. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 18**, de 11 de março de 2022. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, e as Leis Complementares nºs 192, de 11 de março de 2022, e 159, de 19 de maio de 2017. Disponível em: camara.leg.br/propostas-legislativas/2317648. Acesso em: 24 de janeiro de 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.117, de 16 de maio de 2022. Altera a Lei nº 13.703, de 8 de agosto de 2018, que institui a Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 maio 2022. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1117.htm. Acesso em: 18 de janeiro de 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.118, de 17 de maio de 2022. Altera a Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, que define os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, ainda que as operações se iniciem no exterior. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 maio 2022. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1118.htm. Acesso em: 18 de janeiro de 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.147, de 20 de dezembro de 2022. Altera a Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, que instituiu o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos – Perse, e reduz a zero por cento as alíquotas da Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins incidentes sobre as receitas decorrentes da atividade de transporte aéreo regular de passageiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2022. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1147.htm. Acesso em: 15 de janeiro de 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.157, de 1º de janeiro de 2023. Reduz as alíquotas da Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins incidentes sobre operações realizadas com óleo diesel, biodiesel, gás liquefeito de petróleo, álcool, querosene de aviação, gás natural veicular e gasolina. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 jan. 2023. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1157.htm. Acesso em: 15 de janeiro de 2024.

BRASIL. Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023. Altera a Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, que instituiu o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse); reduz a 0% (zero por cento) as alíquotas da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidentes sobre as receitas decorrentes da atividade de transporte aéreo regular de passageiros; reduz as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre operações realizadas com óleo diesel, biodiesel e gás liquefeito de petróleo; suspende o pagamento da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre operações de petróleo efetuadas por refinarias para produção de combustíveis; altera as Leis nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, para excluir o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) da base de cálculo dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins; e as Leis nº 13.483, de 21 de setembro de 2017, e nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e os Decretos-Lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946, e nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946; revoga dispositivos da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, e das Medidas Provisórias nº 1.157, de 1º de janeiro de 2023, nº 1.159, de 12 de janeiro de 2023, e nº 1.163, de 28 de fevereiro de 2023; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 maio 2023. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14592.htm. Acesso em: 17 de janeiro de 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.175, de 5 de junho de 2023. Dispõe sobre mecanismo de desconto patrocinado na aquisição de veículos sustentáveis. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jun. 2023. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1175.htm. Acesso em: 16 de janeiro de 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.178, de 30 de junho de 2023. Altera a Medida Provisória nº 1.175, de 5 de junho de 2023, para ampliar os recursos disponíveis para desconto patrocinado na aquisição de automóvel ou veículo comercial leve sustentável novo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jun. 2023. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1178.htm. Acesso em: 16 de janeiro de 2024.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 172, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**, de 20 de outubro de 2023. Altera o Convênio ICMS nº 199/22, que dispõe sobre o regime de tributação monofásica do ICMS a ser aplicado nas operações com combustíveis nos termos da Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, e estabelece procedimentos para o controle, apuração, repasse e dedução do imposto. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2023. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

BRASIL. **Convênio ICMS nº 173, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ**, de 20 de outubro de 2023. Altera o Convênio ICMS nº 15/23, que dispõe sobre o regime de tributação monofásica do ICMS a ser aplicado nas operações com gasolina e etanol anidro combustível, nos termos da Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, e estabelece procedimentos para o controle, apuração, repasse e dedução do imposto. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2023. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda à Constituição nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Boletim de Conjuntura Econômica da CNT** – Fevereiro 2023. Disponível em: cnt.org.br/boletins. Acesso em: 27 de fevereiro de 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Série Especial de Economia – Combustíveis: Do poço ao posto: o que determina as variações de preços do óleo diesel observadas pelos transportadores?** 2023. Disponível em: cnt.org.br/analises-transporte. Acesso em: 27 de fevereiro de 2024.

LIMA, Paulo César Ribeiro. Os tributos e os preços do óleo diesel praticados pela Petrobrás depois da liberalização do mercado. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**. 2009. Disponível em: bd.camara.gov.br. Acesso em: 23 de janeiro de 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA/CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA. **Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais**. 2024. Disponível em: confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais. Acesso em: 23 de fevereiro de 2024.

ANEXOS

ANEXO 1 – Arrecadação dos estados

Tabela A1.1: Arrecadação dos estados para contas selecionadas – por semestre (R\$ bilhões*)

Contas	1ºS/2021	2ºS/2021	2021	1ºS/2022	2ºS/2022	2022	1ºS/2023	2ºS/2023	2023
1. ICMS	365,20	407,75	772,95	382,81	364,75	747,56	344,73	374,44	719,17
1.1. ICMS Comunicação	17,35	16,20	33,54	14,49	10,29	24,78	8,90	9,66	18,56
1.2. ICMS Energia	38,24	40,48	78,73	41,04	21,73	62,77	23,45	26,90	50,35
1.3. ICMS Combustíveis	59,57	75,60	135,18	73,37	59,26	132,64	54,97	64,15	119,11
1.4. ICMS Transporte	7,66	8,46	16,13	8,13	9,53	17,66	8,71	8,98	17,69
1.5. ICMS Outros grupos	242,37	267,00	509,37	245,78	263,94	509,71	248,70	264,76	513,46
Subtotal (1.1 + 1.2 + 1.3)	115,17	132,28	247,45	128,91	91,28	220,19	87,31	100,71	188,02
2. IPVA	47,00	16,66	63,66	52,31	19,29	71,60	62,82	21,66	84,48
3. ITCMD	6,44	8,32	14,76	6,42	7,75	14,17	6,63	8,91	15,54
4. Outros tributos estaduais arrecadados	23,09	24,21	47,30	23,53	25,07	48,61	24,73	28,85	53,58
Receita Tributária Total (1 + 2 + 3 + 4)	441,72	456,94	898,67	465,08	416,87	881,94	438,91	433,86	872,77

*Valores atualizados pelo IPCA para fevereiro de 2024.

Fonte: Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais – Ministério da Fazenda/Confaz.

Tabela A1.2: Diferença de arrecadação dos estados para contas selecionadas – por semestre (R\$ bilhões*)

Contas	Diferença 1ºS/2022 – 1ºS/2021	Diferença 2ºS/2022 – 2ºS/2021	Diferença (2022- 2021)	Diferença 1ºS/2023 – 1ºS/2022	Diferença 2ºS/2023 2ºS/2022	Diferença (2023- 2022)
1. ICMS	17,61	-43,00	-25,39	-38,08	9,69	-28,40
1.1. ICMS Comunicação	-2,86	-5,91	-8,76	-5,59	-0,63	-6,22
1.2. ICMS Energia	2,80	-18,76	-15,96	-17,60	5,17	-12,42
1.3. ICMS Combustíveis	13,80	-16,34	-2,54	-18,40	4,88	-13,52
1.4. ICMS Transporte	0,46	1,07	1,53	0,59	-0,56	0,03
1.5. ICMS Outros grupos	3,41	-3,07	0,34	2,92	0,82	3,74
Subtotal (1.1 + 1.2 + 1.3)	13,74	-41,00	-27,26	-41,59	9,43	-32,17
2. IPVA	5,31	2,63	7,94	10,51	2,37	12,88
3. ITCMD	-0,02	-0,57	-0,58	0,21	1,16	1,37
4. Outros tributos estaduais arrecadados	0,44	0,86	1,30	1,20	3,78	4,98
Receita Tributária Total (1 + 2 + 3 + 4)	23,35	-40,08	-16,73	-26,16	17,00	-9,17

*Valores atualizados pelo IPCA para fevereiro de 2024.

Fonte: Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais – Ministério da Fazenda/Confaz.

Equipe Técnica da CNT

Elaboração

Bruno Batista, Diretor Executivo
Fernanda Rezende, Diretora Executiva Adjunta
Fernanda Schwantes, Gerente Executiva de Economia
Rodrigo Curi, Analista em Transporte
Matheus Almeida, Estagiário de Economia

Revisão e comunicação

Anna Guedes, Revisora
Vanessa Montenegro, Atendimento

Documento finalizado em: 19/03/2024.

A **Série Especial de Economia – Combustíveis** tem como objetivo analisar a dinâmica do mercado de combustíveis utilizados em todas as modalidades de transporte de cargas e passageiros. Para ler as edições deste e de outros informes e boletins temáticos para o transporte, consulte cnt.org.br.