

COMBUSTÍVEL BRASIL

Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento
do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de
Petróleo e Biocombustíveis - CT-CB

Relatório de Atividades
Resolução CNPE nº 15/2017

Brasília, 5 de junho de 2018

Sumário

Introdução	3
1. Contextualização	3
2. Trabalhos realizados e resultados	4
ANEXO I – Relatório do Subcomitê Temático de Infraestrutura	6
ANEXO II – Relatório do Subcomitê Temático de Abastecimento	27
ANEXO III – Relatório do Subcomitê Temático de Concorrência e Competitividade.....	37
ANEXO IV – Relatório do Subcomitê Temático de Tributação	47

Introdução

O Conselho Nacional de Política Energética – CNPE publicou a Resolução nº 15, de 8 de junho de 2017, pela qual estabeleceu diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis para atração de investimentos.

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 “Combustível Brasil”, apresentar ao MME a proposição de ações e medidas necessárias ao aprimoramento do marco legal do setor e propor ações e medidas destinadas ao desenvolvimento do mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis, em consonância com as diretrizes estabelecidas.

De acordo com o art. 4º da resolução supracitada, o CT-CB submeterá ao CNPE, a cada Reunião Ordinária do Conselho, relatório de atividades e planos de trabalho específicos semestrais para o alcance de seus objetivos previstos.

1. Contextualização

Diante do reposicionamento da Petrobras a respeito de sua estratégia de negócios, anunciado em 2016, com base na maximização de lucros e na não garantia de atendimento integral da demanda de combustíveis derivados de petróleo, o Governo Federal lançou, em fevereiro de 2017, a Iniciativa Combustível Brasil, com objetivo de propor ações e medidas para estimular a livre concorrência e a atração de investimentos para o setor de abastecimento de combustíveis. 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.

Para tanto, o núcleo operacional da Iniciativa, 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 da Iniciativa Combustível Brasil - Setor de Combustíveis, Biocombustíveis e Demais Derivados de Petróleo", de maio de 2017¹, documento discutido e validado em *workshop* e Consulta Pública, o qual lista 32 propostas para a promoção e a intensificação da livre iniciativa no mercado brasileiro de combustíveis.

¹ <http://www.mme.gov.br/documents/10584/24442563/2017+05+10+Combustivel+Brasil+vFinal.pdf>

2. Trabalhos realizados e resultados

Com o objetivo de dinamizar o desenvolvimento dos trabalhos, o CT-CB decidiu pela distribuição das referidas propostas em quatro subcomitês temáticos, conforme representado na figura a seguir, com suas respectivas coordenações.

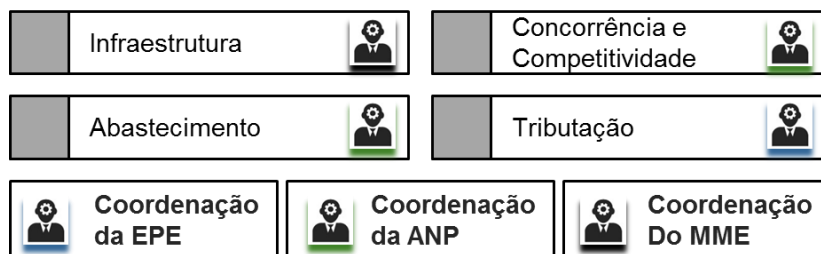


Figura 1 - Coordenação dos Subcomitês Temáticos do CT-CB

Na sequência, apresenta-se sucintamente os trabalhos realizados por cada subcomitê no primeiro semestre de 2018 e seus principais resultados.

2.1. Subcomitê Temático de Infraestrutura

O SCT Infraestrutura possui a agenda de trabalho mais extensa, com 9 propostas em desenvolvimento ao longo do ano de 2018. Inicialmente os esforços se concentraram na busca de incentivos para investimento em refino no País, com a condução dos trabalhos do GT Refino e Petroquímica sob coordenado do MME.

Em paralelo, tem-se avançado no mapeamento de áreas de infraestrutura, em medidas para dar celeridade aos processos relacionados à infraestrutura, bem como na possibilidade de se ampliar linhas de financiamento. O detalhamento deste e dos demais trabalhos desenvolvidos consta do Anexo I deste relatório.

2.2. Subcomitê Temático de Abastecimento

As mudanças levadas a efeito na equipe gestora da Superintendência de Distribuição e Logística da ANP, a partir de janeiro de 2018, acabaram por atrasar a retomada das atividades neste SCT. Em meados de abril foi realizada reunião do SCT ABAST para apresentação do novo coordenador, do status das ações em curso e do plano de ação, com participação dos representantes do mercado visando a perscrutar eventuais novas propostas de temas para trabalho.

Apesar disso, a agenda de trabalho do SCT não foi prejudicada, uma vez que se verifica evidente aderência desta com a agenda regulatória definida pela Diretoria Colegiada da ANP. De fato, o Combustível Brasil serve de entrada para reforçar essas ações e, inclusive, ajustar prioridades onde possível. O detalhamento deste e dos demais trabalhos desenvolvidos consta do Anexo II deste relatório.

2.3.Subcomitê Temático de Concorrência e Competitividade

A agenda de trabalho do SCT Concorrência e Competitividade teve como ação prioritária a renovação do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a ANP e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), o que ocorreu no final do mês de março.

Além desta ação, iniciou-se os trabalhos decorrentes das recomendações constantes do Relatório aprovado pelo CNPE em sua última reunião ordinária, qual seja a revisão de ato normativo da ANP que regulamenta a Resolução CNPE nº 4/2005. O detalhamento deste e dos demais trabalhos desenvolvidos consta do Anexo III deste relatório.

2.4.Subcomitê Temático de Tributação

Por fim, o SCT Tributação avaliou o potencial do tratamento isonômico dos tributos de cada produto nas distintas Unidades Federativas, com possibilidade de se reduzir a complexidade tributária e o custo associado, incluindo a necessidade de provisionamento de recursos para eventuais multas a partir de interpretações divergentes entre o agente e a fiscalização.

A simplificação e a harmonização dos mecanismos tributários federais e estaduais, incidentes sobre a comercialização de combustíveis também foi objeto de estudo, sendo possível compilar uma lista de contribuições do setor que, devidamente estruturadas serão encaminhadas ao setor competente pela política tributária. O detalhamento destes trabalhos consta do Anexo IV deste relatório

A agenda de trabalho do CT-CB para 2018 é rerepresentada no quadro a seguir, com balanço das atividades realizadas ou não. A reunião ordinária do CT-CB prevista para fevereiro não foi realizada em decorrência das atividades do GT Refino e Petroquímica.

2018	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
Reuniões ordinárias CT-CB		x			x			x			x	
Reuniões dos subcomitês com os agentes para discussão das propostas do Combustível Brasil sob suas respectivas responsabilidades	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Relatório sobre resultados e produtos					x						x	
Apresentação do Relatório de Atividades ao CNPE						x						x

Quadro 1 - Agenda de trabalho do CT-CB para 2018

ANEXO I – Relatório do Subcomitê Temático de Infraestrutura

COMBUSTÍVEL BRASIL

**COMITÊ TÉCNICO INTEGRADO PARA O DESENVOLVIMENTO
DO MERCADO DE COMBUSTÍVEIS, DEMAIS DERIVADOS DE
PETRÓLEO E BIOCUMBUSTÍVEIS
SUBCOMITÊ DE INFRAESTRUTURA**

2018 (1º Semestre)

Coordenação do Subcomitê de Infraestrutura:

Luiz Carlos Lisboa Theodoro - MME

Equipe Técnica:

Edie Andreeto Junior - MME

Rafael Moro da Mata - EPE

Alessandra Moura – ANP

Helio Bisaggio – ANP

Jader Pires Vieira de Souza – ANP

Jader Conde Rocha - ANP

Carlos E.R. de Mendonça Lima – EPE

Filipe de Padua Fernandes Silva – EPE

Marcelo C. B. Cavalcanti – EPE

Patrícia Feitosa Bonfim Stelling – EPE

SUMÁRIO – RELATÓRIO SCT INFRAESTRUTURA

1	ATIVIDADES DO SUBCOMITÊ DE INFRAESTRUTURA	10
2	DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS REALIZADOS PELO SUBCOMITÊ	11
3	DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS ALCANÇADOS EM 2018.....	14
4	TRABALHOS PREVISTOS PARA 2018	17
5	RESULTADOS PREVISTOS PARA 2018	19
6	COMENTÁRIOS FINAIS	19

1 ATIVIDADES DO SUBCOMITÊ DE INFRAESTRUTURA

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

- P2 - Analisar e propor mecanismos para incentivar investimentos em refino no País.
- P5 - Mapear as áreas de infraestrutura de movimentação de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo prioritárias para realização de investimentos privados.
- P6 - Analisar e propor mecanismos para dar maior celeridade aos processos relacionados à infraestrutura, em especial junto aos órgãos de controle ambiental e alfandegário.
- P7 - Analisar e propor mecanismos para que os procedimentos licitatórios de arrendamentos de instalações portuárias em portos organizados sejam convergentes com os interesses do abastecimento nacional de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, de modo que a participação da ANP ocorra em várias das etapas preparatórias até a publicação do edital, em especial na fase de planejamento das áreas a serem arrendadas.
- P8 - Articular com os órgãos responsáveis pela concessão do setor portuário nacional para estabelecer nos processos licitatórios das áreas portuárias a possibilidade da instalação de terminais com capacidade para movimentação de produtos para os diversos agentes regulados, com atenção especial para os portos das Regiões Norte e Nordeste.
- P9 - Articular com os órgãos responsáveis pelo setor portuário o aperfeiçoamento da regulação, com vistas a possibilitar o acesso célere e efetivo aos portos públicos para todos os produtores, importadores e distribuidores autorizados pela ANP, bem como grandes consumidores.
- P11 - Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios de modo a conferir maior eficiência no controle de acesso de terceiros à infraestrutura, respeitado o direito de preferência do proprietário, observada a arbitragem de conflitos prevista pela Resolução Antaq nº 3.707/2014 e pela Portaria ANP nº 251/2000, bem como aprimorar a divulgação das informações de capacidade e utilização dos terminais.
- P12 - Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios e/ou contratuais para garantir os níveis de serviço adequados nos terminais aquaviários, para todos os interessados.
- P13 - Articular com os órgãos responsáveis pela concessão do setor portuário nacional para concluir as licitações iniciadas e realizar novas licitações de áreas de armazenamento de combustíveis nos portos a fim de estimular novos investimentos em terminais
- P14 - Aprimorar os termos e condições gerais que devam constar nos contratos entre o poder concedente do setor portuário nacional e as entidades privadas, que contemplem as regras para renovação contratual e permitam o retorno do investimento ou seu ressarcimento.
- P15 - Analisar a possibilidade de ampliar linhas de financiamento em infraestrutura com taxas mais atrativas e de longo prazo para o setor.

2 DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS REALIZADOS PELO SUBCOMITÊ

2.1 Trabalhos realizados no 2º semestre de 2017:

2.1.1 Ações referentes à P7 - Analisar e propor mecanismos para que os procedimentos licitatórios de arrendamentos de instalações portuárias em portos organizados sejam convergentes com os interesses do abastecimento nacional de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, de modo que a participação da ANP ocorra em várias das etapas preparatórias até a publicação do edital, em especial na fase de planejamento das áreas a serem arrendadas.

Após a realização de uma reunião com as autoridades portuárias de Santos, Paranaguá, Itaquí e Suape, foram realizadas algumas deliberações, com destaque para os desdobramentos a seguir.

Antaq, ANP e Autoridades Portuárias se comprometeram em definir os parâmetros, detalhamento e elaboração das propostas de ação conjunta.

Ficou estabelecido que haverá uma avaliação dos mapas dos portos, nos quais sejam identificadas as poligonais do porto e dos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) para composição de análises com dados da ANP (tancagens, etc.). Em seguida, a Antaq encaminhará propostas de ações conjuntas para que as autoridades portuárias de Santos, Paranaguá, Suape e Itaquí avaliem e façam suas contribuições, ajustes e propostas de melhorias.

Antaq, ANP e Autoridades Portuárias avaliarão a pertinência de expedir ato normativo conjunto ou um documento conjunto propondo ao MTPA a sua edição, que condicione a operação dos portos à garantia mínima de abastecimento de combustíveis líquidos.

Entende-se que essas atividades serão desenvolvidas no âmbito do acordo de cooperação ANP-Antaq, a ser celebrado em 2018.

2.1.2 Ações referentes à P13 - Articular com os órgãos responsáveis pela concessão do setor portuário nacional para concluir as licitações iniciadas e realizar novas licitações de áreas de armazenamento de combustíveis nos portos a fim de estimular novos investimentos em terminais.

Foi deliberado que haverá um esforço para uma participação mais efetiva da ANP na elaboração dos editais. A Empresa de Planejamento e Logística (EPL) é responsável pelos estudos que embasam os editais e intensificará as convocações de ANP e EPE para participar de sua elaboração.

A ANP, por seu turno, encaminhou seus estudos referentes à priorização de contratações em terminais combustíveis à Antaq. Também foi estabelecido um cronograma de reuniões com pautas específicas referentes aos dois assuntos principais: licitações e livre acesso.

Também constatou-se ser importante que a participação da ANP se torne mais efetiva junto ao Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), bem como uma maior articulação com a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEPPI) para construção de uma agenda comum.

Quanto às regras de atracação, tema recorrente nas reuniões com importadores e operadores de terminais líquidos, a Antaq propôs a realização de uma reunião com a ANP para discutir as regras de atracação com as autoridades portuárias. A Antaq esclareceu também que as hidrovias devem ser um assunto a ser tratado e priorizado.

O MME, ANP, MTPA e Antaq se comprometeram a buscar uma forma de acompanhar, interagir e participar da elaboração dos Planos Diretores dos municípios e suas interferências nos PDZs onde haja terminais de combustíveis. Ainda firmaram o compromisso de definir um conjunto de ações de longo prazo em uma agenda comum.

Entende-se que essas atividades serão desenvolvidas no âmbito do acordo de cooperação ANP-Antaq, a ser celebrado em 2018. Com relação à maior articulação com a SEPPI, entende-se que já esteja ocorrendo e gerando resultados, como se verá a seguir.

2.2 Trabalhos realizados no 1º semestre de 2018

2.2.1 Ações referentes à P2 - Analisar e propor mecanismos para incentivar investimentos em refino no País.

Primeiramente, cabe informar que houve também discussão dessa Proposta P2 no GT Refino e Petroquímica, criado pela Portaria MME nº 9/2018.

- No âmbito do GT de Refino e Petroquímica, foram realizadas 12 reuniões específicas para discussão das ações de incentivo a investimentos nos setores de refino e petroquímica com as seguintes entidades:
 - .1. Governos: ES, CE e MA; Petrobras; BNDES; Distribuidoras de Combustíveis; Operadores Logísticas do *Downstream*; Refinarias Riograndense, Manguinhos e Dax Oil; ABIQUIM; IBP; e Oil Group Refineries

Além disso, há os trabalhos referentes às licitações de terminais de GLP e combustíveis líquidos em curso, que são acompanhados pelos integrantes do SCT de Infraestrutura.

2.2.2 Ações referentes à proposta P5 - Mapear as áreas de infraestrutura de movimentação de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo prioritárias para realização de investimentos privados.

O SCT realizou um levantamento da situação dos 10 empreendimentos elencados no *workshop* realizado pelo SCT de Infraestrutura em 2017. O Quadro 1, nos Anexos, apresenta as propostas de encaminhamento dos mesmos, à exceção dos dutos, os quais busca-se estudar um modelo de negócios para o transporte dutoviário de combustíveis líquidos e GLP. A EPE está iniciando estudos relacionados a esse tema, em função de sua experiência com análises para gasodutos.

2.2.3 Ações referentes à P6 - Analisar e propor mecanismos para dar maior celeridade aos processos relacionados à infraestrutura, em especial junto aos órgãos de controle ambiental e alfandegário.

Essa proposta foi subdividida em duas frentes de trabalho, uma a ser tratada no âmbito do Subcomitê de Infraestrutura (*junto aos órgãos de controle ambiental*) e outra pelo Subcomitê de Tributação (*alfandegário*), conforme deliberação 3.1 da memória da 6ª Reunião do SCT de Infraestrutura e concordância do SCT de Tributação. Dessa forma, para melhor organização das ações dos subcomitês, solicita-se a autorização e o registro da divisão do tema em duas propostas: a primeira mantém a numeração e a redação anterior, excluindo apenas o termo “e alfandegário”; a segunda, a ser coordenada pelo Subcomitê de Tributação, deve buscar numeração própria e tratar de “analisar e propor mecanismos para dar maior celeridade junto aos órgãos de controle alfandegário a fim de estimular o investimento em infraestrutura de combustíveis”.

2.2.4 Ações referentes à P7 - Analisar e propor mecanismos para que os procedimentos licitatórios de arrendamentos de instalações portuárias em portos organizados sejam convergentes com os interesses do abastecimento nacional de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, de modo que a participação da ANP ocorra em várias das etapas preparatórias até a publicação do edital, em especial na fase de planejamento das áreas a serem arrendadas.

Em 2018, houve a continuidade de ações para esta Proposta, que foi trabalhada em 2017. Antaq, ANP e MME participaram de algumas reuniões da SEPPI para tratar do tema e construir uma agenda voltada para o setor. Como resultados, pode-se observar que há uma quantidade significativa de leilões em curso e realizados desses terminais, balizados pelo relatório enviado pela ANP sobre prioridades de licitações.

2.2.5 Ações referente à proposta P15 - Analisar a possibilidade de ampliar linhas de financiamento em infraestrutura com taxas mais atrativas e de longo prazo para o setor.

Foi realizada uma reunião com os responsáveis pelo Fundo Brasil-China, um mecanismo estabelecido pela Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) da República Federativa do Brasil e pelo Fundo de Investimento da Cooperação Industrial China-LAC Co., Ltd. (CLAIFUND), o qual classifica projetos considerados prioritários pelo governo brasileiro em setores de infraestrutura, bem como nos demais setores abrangidos pelo Memorando de Entendimentos Brasil-China.

O enfoque é para projetos a serem desenvolvidos no Brasil que possam facilitar a cooperação da capacidade industrial entre o Brasil e a China.

Estão agendadas reuniões com potenciais investidores para apresentação do Fundo Brasil-China e identificação de oportunidades de financiamento.

3 DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS ALCANÇADOS EM 2018

A seguir, são descritos os resultados já alcançados, referentes às propostas P2, P7 e P13 do SCT de Infraestrutura.

3.1 Resultados referente à Proposta P2 (Analisar e propor mecanismos para incentivar investimentos em refino no País.)

Os trabalhos do GT foram importantes para embasar as decisões do CNPE sobre o assunto, bem como para a continuidade dos trabalhos do CT-CB.

Além do relatório apresentado ao CNPE, foi apresentada a minuta da Resolução CNPE, que definiu dez medidas de *indução a investimentos em infraestrutura, especificamente em atividades dos setores de refino de petróleo e de petroquímica, no País*. As medidas são:

I - acompanhar e promover ambiente de mercado competitivo e condições adequadas ao ingresso de novos agentes no setor e que inibam eventuais práticas anticoncorrenciais;

II - promover a garantia das condições de acesso a terceiros a infraestrutura de movimentação de petróleo e seus derivados, resguardada a preferência de uso do proprietário;

III - promover a racionalidade e a simplificação tributária para o setor de refino e petroquímica;

IV - estimular a celebração de atos internacionais para atração de investimentos nos setores de refino e petroquímica;

V - considerar a produção de derivados em Zonas de Processamento de Exportação;

VI - harmonizar os programas de desenvolvimento dos mercados de biocombustíveis e de combustíveis fósseis;

VII - identificar e mitigar potenciais barreiras institucionais, legais e regulatórias que inibam o desenvolvimento de instrumentos de mercados de futuros para a proteção dos agentes;

VIII - identificar e eliminar potenciais barreiras para implementação de unidades de refino e petroquímica;

IX - estimular o processamento de petróleo proveniente de bacias sedimentares terrestres em unidades de refino e petroquímica no País; e

X - avaliar a viabilidade da prestação de serviços do refinador para outros segmentos.

3.2 Resultados referentes à propostas P7 - *Analisar e propor mecanismos para que os procedimentos licitatórios de arrendamentos de instalações portuárias em portos organizados sejam convergentes com os interesses do abastecimento nacional de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, de modo que a participação da ANP ocorra em várias das etapas preparatórias até a publicação do edital, em especial na fase de planejamento das áreas a serem arrendadas e P13 - Articular com os órgãos responsáveis pela concessão do setor portuário nacional para concluir as licitações iniciadas e realizar novas licitações de áreas de armazenamento de combustíveis nos portos a fim de estimular novos investimentos em terminais.*

Como primeiro resultado, pode-se mencionar o cronograma de licitações portuárias, que passou a ser composto também por terminais de graneis líquidos combustíveis e de GLP. Convém registrar a realização de quatro leilões dos seguintes terminais: STM 04 e 05 em Santarém – PA (combustíveis líquidos); MIR 01, BEL 05 e 06 (GLP) em Belém - PA (Miramar).

Outros terminais tiveram as consultas públicas para discussão do Edital marcadas nos portos de Belém - PA em 10/05/2018, de Vitória – ES em 15/05/2018 e de Cabedelo – PB, em 22/05/2018. Além disso, elencam o rol de portos em vias de realização das audiências públicas, ainda este ano, outros 12 terminais, entre os quais estão o STS 13A e STS 13, em Santos-SP.

Outro resultado diz respeito às ações em curso entre ANP e Antaq para elaboração do cronograma de trabalho e de temas a serem discutidos no GT formado pelas duas Agências, com o intuito de trabalharem em sinergia em assuntos que dizem respeito à Lei dos Portos e

ao aprimoramento do abastecimento nacional de combustíveis. Este GT já realizou duas reuniões em 2018. Como resultado de seus trabalhos, a ANP e a Antaq estão em processo de formalização de um acordo de cooperação, já minutado.

3.3 Resultados referentes à P12 - *Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios e/ou contratuais para garantir os níveis de serviço adequados nos terminais aquaviários, para todos os interessados e*

Ficou acertado que esta Proposta será um dos temas de discussão do Acordo de Cooperação, já minutado, que está sendo discutido no GT ANP-Antaq, mencionado no item anterior.

3.4 Resultados referentes à P14 - *Aprimorar os termos e condições gerais que devam constar nos contratos entre o poder concedente do setor portuário nacional e as entidades privadas, que contemplem as regras para renovação contratual e permitam o retorno do investimento ou seu ressarcimento.*

Foi acordado que esta Proposta será um dos temas de discussão do Acordo de Cooperação, já minutado, que está sendo discutido no GT ANP-Antaq, mencionado no item anterior.

3.5 Resultado referente à proposta P15 - *Analisar a possibilidade de ampliar linhas de financiamento em infraestrutura com taxas mais atrativas e de longo prazo para o setor.*

Estão agendadas reuniões com potenciais investidores para apresentação do Fundo Brasil-China e identificação de oportunidades de financiamento.

Há previsão da realização de um seminário com participação de agentes do setor e membros do fundo para trocas de informações, esclarecimento de dúvidas e eventuais apresentações de projetos.

4 TRABALHOS PREVISTOS PARA 2018

Até junho/2018: Conclusão dos trabalhos e apresentação dos resultados referentes às seguintes propostas:

P2 - Analisar e propor mecanismos para incentivar investimentos em refino no País.

P5 - Mapear as áreas de infraestrutura de movimentação de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo prioritárias para realização de investimentos privados.

P6 - Analisar e propor mecanismos para dar maior celeridade aos processos relacionados à infraestrutura, em especial junto aos órgãos de controle ambiental e alfandegário.

P15 - Analisar a possibilidade de ampliar linhas de financiamento em infraestrutura com taxas mais atrativas e de longo prazo para o setor.

Até dezembro/2018: Conclusão dos trabalhos e apresentação dos resultados referentes às seguintes propostas:

P8 - Articular com os órgãos responsáveis pela concessão do setor portuário para estabelecer nos processos licitatórios a possibilidade da instalação de terminais com capacidade para movimentação de produtos para os diversos agentes regulados.

P9 - Articular com os órgãos responsáveis pelo setor portuário o aperfeiçoamento da regulação, para possibilitar acesso célere e efetivo aos portos públicos a todos produtores, importadores e distribuidores autorizados pela ANP, bem como grandes consumidores.

P11 - Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios de modo a conferir maior eficiência no controle de acesso de terceiros à infraestrutura, bem como aprimorar a divulgação das informações de capacidade e utilização dos terminais.

P12 - Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios e/ou contratuais para garantir os níveis de serviço adequados nos terminais aquaviários, para todos os interessados.

P14 - Aprimorar os termos e condições gerais que devam constar nos contratos entre o poder concedente do setor portuário nacional e as entidades privadas, que contemplem as regras para renovação contratual e permitam o retorno/ressarcimento do investimento.

Apresenta-se, a seguir, o Cronograma com as ações divididas em duas etapas: Reuniões com agentes e Resultados/produtos, ao longo do ano de 2018:

SCT DE INFRAESTRUTURA – CRONOGRAMA DE TRABALHOS PARA 2018

PROPOSTAS	AÇÕES	CRONOGRAMA 2018											
		jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
P2 - Analisar e propor mecanismos para incentivar investimentos em refino no País.	Reuniões com Resultados/produtos												
P15 - Analisar a possibilidade de ampliar linhas de financiamento em infraestrutura com taxas mais atrativas e de longo prazo para o setor.	Reuniões com Resultados/produtos												
P5 - Mapear as áreas de infraestrutura de movimentação de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo prioritárias para realização de investimentos privados.	Reuniões com Resultados/produtos												
P6 - Analisar e propor mecanismos para dar maior celeridade aos processos relacionados à infraestrutura, em especial junto aos órgãos de controle ambiental e alfandegário.	Reuniões com Resultados/produtos												
P8 - Articular com os órgãos responsáveis pela concessão do setor portuário para estabelecer nos processos licitatórios a possibilidade da instalação de terminais com capacidade para movimentação de produtos para os diversos agentes regulados.	Reuniões com Resultados/produtos												
P9 - Articular com os órgãos responsáveis pelo setor portuário o aperfeiçoamento da regulação, para possibilitar acesso célere e efetivo aos portos públicos a todos produtores, importadores e distribuidores autorizados pela ANP, bem como grandes consumidores.	Reuniões com Resultados/produtos												
P11 - Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios de modo a conferir maior eficiência no controle de acesso de terceiros à infraestrutura, bem como aprimorar a divulgação das informações de capacidade e utilização dos terminais.	Reuniões com Resultados/produtos												
P12 - Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios e/ou contratuais para garantir os níveis de serviço adequados nos terminais aquaviários, para todos os interessados.	Reuniões com Resultados/produtos												
P14 - Aprimorar os termos e condições gerais que devam constar nos contratos entre o poder concedente do setor portuário nacional e as entidades privadas, que contemplem as regras para renovação contratual e permitam o retorno/ressarcimento do	Reuniões com Resultados/produtos												

5 RESULTADOS PREVISTOS PARA 2018

Com base nas ações já realizadas, nas tratativas em curso, nos encaminhamentos propostos e nas reuniões previstas, a expectativa é de que, até o final de 2018, o SCT de Infraestrutura conclua seus trabalhos com os seguintes resultados:

- novos mecanismos para incentivar investimentos em refino no País.
- estabelecimento de áreas prioritárias para realização de investimentos privados em infraestrutura de movimentação de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo.
- novos mecanismos que confirmam maior celeridade aos processos relacionados à infraestrutura.
- licitação de terminais com capacidade para movimentação de produtos para os diversos agentes regulados.
- acesso célere e efetivo aos portos públicos para todos os agentes.
- maior eficiência no controle de acesso de terceiros à infraestrutura, respeitado o direito de preferência do proprietário.
- níveis de serviço mais adequados nos terminais aquaviários para todos os interessados.
- aprimoramento de regras para renovação contratual e permitam o retorno do investimento ou seu ressarcimento.
- ampliação de linhas de financiamento em infraestrutura com taxas mais atrativas e de longo prazo para o setor.

6 COMENTÁRIOS FINAIS

A infraestrutura logística de abastecimento de combustíveis no Brasil é, notoriamente, um gargalo. Tal situação se agrava com o reposicionamento da Petrobras, posto que essa empresa sempre foi responsável por garantir o abastecimento nacional, seja em bases economicamente viáveis ou não.

Considerando que os negócios da Petrobras, doravante, serão pautados em bases exclusivamente mercadológicas, há uma janela de oportunidade para que outros *players* se instalem e ocupem as posições nas quais ela venha a recuar.

Entretanto, para que isso ocorra, segundo os agentes, há necessidade de aprimoramento do arcabouço legal e infralegal, tendo em conta que tais marcos foram estabelecidos em um ambiente monopolista de fato, ainda que de direito o mercado seja livre.

Nesse contexto, diversas frentes de trabalho foram abertas, e duas das onze propostas de responsabilidade do SCT de Infraestrutura já foram devidamente encaminhadas e com resultados de 2017 apresentados no relatório de novembro de 2017, já submetido ao CT-CB.

Em 2018, vem sendo dada continuidade ao trabalho do SCT iniciado em 2017, pautando-se sempre pela transparência e diálogo com os agentes do setor, conforme os valores da iniciativa Combustível Brasil.

Anexos

EMPREENHIMENTO	AVALIAÇÃO (17/04/2018)	ENCAMINHAMENTO
<p>BR-364/RO - Construção de ponte sobre o Rio Madeira em Abunã – RO</p> <p>Ponte que ligará os estados do Acre ao de Rondônia, facilitando o transporte de cargas que atualmente é feito por balsa.</p> <p>Extensão: 3.800m de extensão; 1.084m de vão central.</p> <p>Previsão de entrega: dezembro de 2018.</p>	<p>O órgão executor é o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e, pelas informações enviadas pelo Pedro, o trecho que está no PPI é até Porto Velho. Esse trecho também é importante, mas não engloba a ponte sobre o Rio Abunã.</p>	<p>O empreendimento é a construção da Ponte sobre o Rio Madeira. Trata-se de uma obra pública para a qual o Pedro sugeriu o contato com o Sr. OTTO LUIZ BURLIER DA SILVEIRA FILHO, Diretor da Diretoria de Rodovias, Ferrovias, Hidrovias, Portos E Aeroportos, fone 2020-5385/5384</p>
<p>BR-163/PA/MT - Pavimentação e manutenção da BR-163 (Cuiabá-Santarém), a principal ligação rodoviária entre o Centro-Oeste e o Norte, hoje operando em condições precárias, com trechos intransitáveis em épocas de chuva. Esta situação dificulta a transferência e distribuição de combustíveis – notadamente etanol e biodiesel, pelo modo rodoviário.</p>	<p>Não está entre as obras do PPI. O empreendedor. O empreendimento está dividido em dois trechos e um acesso. Os dois trechos (1-km 789-873, 2-Divisa MT/PA e Rurópolis, acesso a Miritituba, encontram-se em obras, com execução pelo DNIT e Exército).</p>	<p>Pedro sugeriu o contato com o Sr. OTTO LUIZ BURLIER DA SILVEIRA FILHO, Diretor da Diretoria de Rodovias, Ferrovias, Hidrovias, Portos E Aeroportos, fone 2020-5385/5384.</p>
<p>Ferrovia Norte Sul – Trecho Sul</p> <p>Trecho: Ouro Verde de Goiás/GO - Estrela d'Oeste/SP.</p> <p>Extensão: 684 km.</p> <p>Em Estrela d'Oeste haverá integração com a Ferrovia EF - 364, operada pela Rumo Logística, permitindo acesso ao Porto de Santos e ao polo econômico e industrial de São Paulo.</p>	<p>O projeto já passou pela fase de Consulta Pública. A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) abriu a Audiência Pública nº 007/2017, com o objetivo de colher contribuições para aprimorar as minutas de edital e contrato, e os estudos de viabilidade para a subconcessão da Ferrovia Norte-Sul (Trecho de Porto Nacional/TO a Estrela D'Oeste SP).</p> <p>Sugestões puderam ser enviadas até às 18h do dia 11/08/2017. O Relatório Final da Audiência Pública foi divulgado pela ANTT em 27/12/2017.</p>	<p>Este empreendimento está no PPI e a SEPI o acompanha. A sugestão é acompanhar a evolução do processo no TCU.</p>

<p>Construção dividida em cinco lotes.</p> <p>Previsão de entrega: Primeiro semestre de 2018.</p>	<p>As minutas de documentos, bem como o Relatório Final, encontram-se na página de Audiências Públicas no sítio oficial da ANTT.</p> <p>A aprovação do Relatório de Audiência e Plano de Outorga pela Diretoria Colegiada da ANTT deu-se em 21/2/18. A aprovação do Plano de Outorga foi publicada no D.O.U. em 13/3/18. O Plano de Outorga foi protocolado no TCU em 16/3/18.</p>	
<p>EF-118 Rio-Vitória</p> <p>Reativação de determinados trechos e aquisição de novos vagões.</p> <p>Extensão: 572 km.</p> <p>Integra o Porto do Rio de Janeiro e seus Terminais ao Porto de Vitória e Tubarão, facilitando o abastecimento de Vitória que atualmente é feito por um acesso a terminal de terceiros.</p>	<p>Histórico:</p> <p>27 de maio de 2013 a 28 de junho de 2013: ANTT realiza a Tomada de Subsídios nº 010/2013, com o objetivo de obter contribuições e informações adicionais sobre os estudos preliminares desenvolvidos para o trecho Rio de Janeiro/RJ – Vila Velha/ES.</p> <p>09 de junho de 2015: Governo Federal anuncia segunda etapa do PIL-Ferrovias, incluindo a Ferrovia Rio de Janeiro/RJ – Vitória/ES ao Programa.</p> <p>29 de junho de 2015 a 31 de julho de 2015: ANTT realiza a Audiência Pública nº 005/2015, com o objetivo de colher subsídios, com vistas ao aprimoramento dos estudos técnicos desenvolvidos pelos governos dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.</p> <p>Próximas etapas:</p>	<p>Agendar Reunião com a ANTT para saber detalhes sobre o empreendimento e os próximos passos.</p> <p>Agendar reunião com os Secretários do Rio de Janeiro e Espírito Santo, pois os Estados estão engajados no processo.</p> <p>Verificar se há protocolo do EVTE no TCU.</p>

CT-CB - SUBCOMITÊ DE INFRAESTRUTURA

	<p>Consolidação das contribuições obtidas na Audiência Pública nº 005/2015 para aprimoramentos dos estudos técnicos. Envio ao TCU da documentação relativa ao processo de outorga e lançamento do edital de licitação.</p>	
<p>Hidrovia do Rio Madeira (AM/RO) Extensão: 1017 km (Porto Velho – Foz do Rio Madeira)</p>	<p>Nos próximos cinco anos, serão investidos R\$ 68,7 milhões para garantir o calado mínimo de 3,5 metros necessário para a navegação das barcaças que escoam milho e soja do oeste de Mato Grosso para os portos do Arco Norte e também para a movimentação de combustível e carga geral entre Porto Velho e Manaus.</p>	<p>Agendar uma reunião com o MTPA e o diretor de Infraestrutura Aquaviária do DNIT, Erick Moura.</p>
<p>Hidrovia Tapajós - Teles Pires (MT/PA) Extensão: 1576km (Sinop – Santarém). Possibilitará o escoamento de biodiesel e etanol do Centro-Oeste para o Norte.</p>	<p>Trechos navegáveis</p> <p>De acordo com o texto, os trechos nos quais a navegação poderá ser permitida são os seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – hidrovia do Rio Tapajós, localizada no trecho da sua foz, no rio Amazonas, no Pará, até à confluência dos rios Juruena e Teles Pires, na divisa dos estados do Pará, Amazonas e Mato Grosso; – hidrovia do Rio Teles Pires, localizada entre a confluência com o rio Juruena, no Pará, até à foz do rio Verde, no município de Sinop, no Mato Grosso; – hidrovia do Rio Juruena, localizada entre a confluência com o rio Teles Pires, no Pará, até o município de Juína, no Mato Grosso. 	<p>Reunião MME/MTPA e DNIT.</p>

	(ver Tramitação do PDC 119/15)	
<p>Ampliação do OSBRA Transporta derivados da REPLAN, em Paulínia (SP), para Brasília (DF). Atualmente tem uma taxa de utilização de cerca de 80% de sua capacidade e a tendência é que fique saturado com o aumento da demanda projetado pela EPE. Sem esse investimento no OSBRA, o Centro-Oeste teria de ser abastecido de derivados pelo Sudeste, por meio de rodovias, ou por Minas Gerais e Nordeste, por ferrovias. Extensão: 964 km</p>	Em estudo	
<p>Ampliação do OPASC Transporta derivados da REPAR, em Araucária (PR), para Itajaí (SC). O duto já está operando próximo do limite de sua capacidade de movimentação em alguns trechos. Sem a ampliação, parte da demanda de derivados de Santa Catarina deverá ser atendida pelo modo rodoviário (mais caro). Extensão: 266 km</p>	Em estudo	
<p>Ampliação do OLAPA É um poliduto bidirecional que transporta derivados entre o Porto de Paranaguá (PR) e a Repar. A tendência é que atinja a saturação nos próximos dez anos com o aumento da demanda</p>	Em estudo	

<p>projetada pela EPE. Atualmente, o Porto de Paranaguá é um dos principais pontos de importação de diesel do país.</p> <p>Extensão: 94 km</p>		
<p>Ampliação do OSPLAN</p> <p>Transporta derivados do Terminal São Sebastião (SP) para a REPLAN, em Paulínia (SP). Com o aumento da demanda projetado pela EPE, o duto pode atingir a sua capacidade máxima. Sem esse investimento, a movimentação de derivados dentro do estado de São Paulo terá que ser deslocada para o modo rodoviário.</p> <p>Extensão: 235 km</p>	<p>Em estudo</p>	

ANEXO II – Relatório do Subcomitê Temático de Abastecimento

SUBCOMITÊ DE ABASTECIMENTO

Relatório Parcial de Atividades (06/2018)

**COMITÊ TÉCNICO INTEGRADO PARA O DESENVOLVIMENTO
DO MERCADO DE COMBUSTÍVEIS, DEMAIS DERIVADOS DE
PETRÓLEO E BIOCUMBUSTÍVEIS - CT-CB**

SUBCOMITÊ DE ABASTECIMENTO (SCT ABAST)

RELATÓRIO DE ATIVIDADES
(1º SEMESTRE/2018)

Rio de Janeiro, 15 de maio de 2018

**Comitê Técnico Integrado para
o Desenvolvimento do
Mercado de Combustíveis,
demais Derivados de Petróleo
e Biocombustíveis / CT-CB**

**Coordenação do Subcomitê de
Abastecimento**

Cezar Caram Issa – SDL/ANP

**Superintendência de Distribuição e
Logística | SDL**

Cezar Caram Issa | Superintendente

Mauro Motta Laporte | Superintendente

Adjunto

Leonardo Oliveira da Silva

Renato Cabral Dias Dutra

Brunno Loback Attalla

Julio Cesar Candia Nishida

SUMÁRIO

1. PREMISSAS DO SUBCOMITÊ DE ABASTECIMENTO	31
2. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2018	31
3. AGENDA REGULATÓRIA.....	32
4. PRÓXIMOS PASSOS EM 2018.....	36
5. CONCLUSÕES PARCIAIS	36

...

1. PREMISSAS DO SUBCOMITÊ DE ABASTECIMENTO



Nos seus trabalhos este subcomitê direciona-se pela visão do programa Combustível Brasil de um **mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis do Brasil compatível com o crescimento da demanda, em um ambiente regulatório objetivo, claro e favorável aos investimentos para expansão do setor**, sobretudo após o declarado reposicionamento funcional no mercado do maior agente regulado.

Em sintonia com os valores estabelecidos pelo citado programa, especialmente a necessidade de incrementar positivamente a **previsibilidade** e, na esteira, a **estabilidade** regulatória do mercado submetido à regulação da ANP, todas as ações regulatórias tem em comum um esforço visando à **simplificação administrativa** e à redução do **custo regulatório**.

Destarte, o Relatório de Atividades apresentado em dezembro de 2017 elegeu como ação prioritária, em linhas gerais, o “aperfeiçoamento dos mecanismos regulatórios da ANP, visando a garantia do abastecimento bem como a redução do custo regulatório para os agentes”, decorrente da Proposta 16, ação essa absolutamente alinhada com a visão do programa, bem como com a Agenda Regulatória da ANP para o biênio 2017-2018.

Saliente-se que essa ação carrega em seu bojo diversas atividades que se integram às Propostas 4, 19 e 27 e permeiam todas as diretrizes estratégicas declaradas na apresentação do CT-CB de 9 de agosto de 2017.

2. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2018



As mudanças levadas a efeito na equipe gestora da Superintendência de Distribuição e Logística, a partir de janeiro de 2018, acabaram por atrasar a retomada das atividades neste subcomitê, pela inevitável necessidade de adaptação às rotinas de trabalho.

Em meados de abril foi realizada reunião do SCT ABAST para apresentação do novo coordenador, do status das ações em curso e do plano de ação, com participação dos representantes do mercado visando a perscrutar eventuais novas propostas de temas para trabalho. Entre outras foram sugeridas a inclusão em programação da revisão das Resoluções ANP 44 e 45/2013, o interfaceamento de dados entre SIMP e Receita Federal, o levantamento de curvas de oferta e demanda que permita a projeção de mercado de biocombustíveis com base no programa Renovabio e o estudo de ação conjunta ANP e ANAC para revisão das normativas relativas à distribuição de combustíveis de aviação. Com esta finalidade está sendo iniciado grupo interno de trabalho a pedido da Direção Geral.

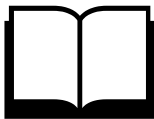
Como decorrência e em continuidade às ações anteriormente elencadas para 2018 observou-se a divulgação do Boletim de Lubrificantes, em fevereiro de 2018, a ampliação do monitoramento da movimentação e comercialização de combustíveis,

biocombustíveis e demais derivados de petróleo a todos os segmentos regulados (sistema LUPA).

De destacar-se ainda, as rotineiras reuniões internas que têm sido realizadas para revisar as resoluções eventualmente defasadas e que culminarão com a publicação de novos marcos legais para as atividades, em especial, de Importação e Exportação, Autorização de Construção e Operação de Instalações, Etanol e Distribuição de Combustíveis Líquidos.

...

3. AGENDA REGULATÓRIA



Desde janeiro de 2017, antes mesmo da aprovação oficial da nova Agenda Regulatória da ANP para o biênio 2017-2018, a SAB, atual SDL já havia traçado as metas para o ano, com especial destaque para as revisões dos marcos regulatórios do GLP, do Etanol e de Comércio Exterior. Essas metas tiveram sua priorização revista para coadunar-se com as estratégias do CT-CB e refletir as diretrizes atualizadas da Diretoria Colegiada da ANP.

Com base nessas demandas, além de outras oriundas do mercado, atualmente, a **SDL atua concomitantemente em 14 ações regulatórias distintas.**

- **Ação Regulatória 1.1: Importação e Exportação**

A redução de mais de 19 normativos antigos para apenas uma resolução é a tarefa desta ação. Depois de realizado um Workshop, elaborada a minuta prévia e a tramitação pela Procuradoria Federal junto a ANP, aguarda-se manifestação interna para deflagração dos procedimentos de consulta e de audiência pública.

STATUS 🟡 66% concluído segundo Cronograma da AR 2017-2018.

- **Ação Regulatória 1.2: Marco Regulatório de Solventes**

Revogar três atos normativos anacrônicos e com função regulatória diminuída pelo tempo é o principal objetivo desta ação. Após realizados estudos em 2016 sobre o tema, que considerou dados relativos ao mercado de solventes em 2005 e 2015, chegou-se a conclusões parciais sobre a efetividade do sistema de cotas de solventes. Nessa oportunidade de redução do custo regulatório, as áreas técnicas da SDL/ANP elaboram estudo atualizado a respeito desde mercado para, eventualmente, retirar essas normas do ordenamento setorial da ANP e, com isso, reduzir entraves burocráticos ao mercado.

STATUS 🔴 10% concluído segundo Cronograma da AR 2017-2018.

PREVISÃO ATUAL DE CONCLUSÃO ▶ **OUTUBRO DE 2018**

- **Ação Regulatória 1.3: Leilões de Biodiesel**

Passados mais de 10 anos desde a aprovação da Resolução ANP nº 33/2007, seus comandos normativos encontram alguma dificuldade de se adaptar às novas tecnologias que permeiam os leilões de biodiesel, além de serem incompatíveis com recentes alterações legislativas sobre as matérias, especialmente a Lei

15.576/2017 e seus decretos regulamentadores. Estão em curso junto à área responsável pela gestão dos leilões o levantamento dos dispositivos que merecem adaptação.

STATUS 🟡 5% concluído segundo Cronograma da AR 2017-2018.

PREVISÃO ATUAL DE CONCLUSÃO ▶ OUTUBRO DE 2018

- **Ação Regulatória 1.4: Instalações em Aeródromos**

Ação incluída no bojo da revisão da Resolução ANP nº 42/2011 que disciplina os requisitos para instalações de tancagem e armazenamento de agentes regulados sujeitos à regulação da SDL. Entretanto prevê-se a retomada do tema através de grupo de trabalho em criação para tratar especificamente desse segmento.

STATUS ⚪ Suspensa, incorporada à Ação 1.6.

- **Ação Regulatória 1.5: Marco Regulatório do GLP**

O processo de revisão das resoluções ANP nº 49 e 51, publicadas ao final de 2016 foi prontamente iniciado pela SDL na busca da ponderação entre os diversos interesses entre Distribuidores e Revendedores de GLP. Foram realizados um Workshop em abril, Audiência pública em agosto e, após um extenso trabalho da Coordenação de Regulação da SDL, a revisão foi publicada pela Diretoria Colegiada em novembro de 2017 (Resolução ANP nº 709).

STATUS 🟢 100% concluído segundo Cronograma da AR 2017-2018.

- **Ação Regulatória 1.6: Autorização de construção e operação de instalações**

*Estudos preliminares foram iniciados pela Coordenação de Autorizações da SDL, uma vez que esta resolução disciplina elementos técnicos de engenharia de construção e operação das instalações de tancagem e armazenagem de combustíveis e derivados. A minuta prévia já está em revisão. Em 16 de maio de 2018 um Workshop será realizado com o mercado para apresentar as principais ideias que compõe a minuta preliminar já elaborada. **Vale notar que a SDL se adiantou ao cronograma da AR 2017-2018, que indicava o início dos trabalhos apenas no segundo semestre de 2018.***

STATUS 🟡 27% concluído segundo Cronograma da AR 2017-2018.

PREVISÃO ATUAL DE CONCLUSÃO ▶ NOVEMBRO DE 2018

- **Ação Regulatória 1.7: Marco Regulatório de Distribuidor**

Estudos preliminares foram iniciados pela SDL com previsão de duração de três meses. A lógica é realizar um estudo abrangente, com contribuições de outras unidades organizacionais da ANP, a fim de produzir um marco regulatório alinhado aos objetivos do Combustível Brasil, que torne a outorga de autorização para a atividade de distribuição mais célere e incentive a entrada de novos players no mercado.

STATUS 🟡 8% concluído segundo Cronograma da AR 2017-2018.

PREVISÃO ATUAL DE CONCLUSÃO ▶ MAIO DE 2019

- **Ação Regulatória 2.2: Marco Regulatório do Etanol**

- *A revisão da Resolução 67/2011 foi uma das grandes frentes de trabalho da SDL em 2017. Os estudos prévios encerram-se em meados de 2017, quando se publicou minuta para consulta e audiências públicas, realizadas em julho e agosto passado. Todas as considerações recebidas foram tecnicamente consideradas pela Coordenação de Regulação. Com o advento da Lei do RenovaBio a ação regulatória foi interrompida para se reavaliar a adequação da minuta aos novos comandos legais. Em fevereiro de 2018 foi publicada alteração parcial da Resolução 67/2011 (Resolução ANP nº 719) e, atualmente, a minuta da nova resolução está em fase final de revisão.*

STATUS 🟢 75% concluído segundo Cronograma da AR 2017-2018.

PREVISÃO ATUAL DE CONCLUSÃO ▶ SETEMBRO DE 2018

- **Ação Regulatória 9.1: Envio de Dados de Movimentação**

Processo oriundo de Grupo de Trabalho interdisciplinar que visava rever a Resolução ANP 17/2004. Foi realizada audiência pública e os acatamentos já foram considerados pela CREG. A minuta final foi aprovada pela Diretoria Colegiada em 10/05/2018. Publicada a Resolução ANP 729/2018.

STATUS 🟢 100% concluído segundo Cronograma da AR 2017-2018.

PREVISÃO ATUAL DE CONCLUSÃO ▶ MAIO DE 2018

Outros objetivos surgentes com a interação entre as diversas frentes de análise, sugestões recebidas e a oportunidade de racionalizar os esforços empreendidos geraram oportunidades tratadas como ações regulatórias extras.

Ações regulatórias extras desenvolvidas pela Coordenação de Regulação/SDL:

- **Ação Regulatória Extra 1: Revisão da Resolução de TRRNI**

Diante das peculiaridades que a atividade de TRRNI possui, foi solicitado pelo mercado uma revisão dos termos da RANP 10/2016, porque supostamente inexecutáveis. Estudos foram desenvolvidos pela Coordenação de Regulação/SDL e atualmente o processo de revisão normativa encontra-se em análise pela Diretoria Colegiada da ANP para deflagração dos procedimentos de consulta e de audiência pública.

STATUS 🟢 60% concluído.

PREVISÃO ATUAL DE CONCLUSÃO ▶ AGOSTO DE 2018

- **Ação Regulatória Extra 2: Alterações pontuais da RANP 41/2013**

Há a necessidade de modificar a RANP 41/2013 (Revenda) para solucionar impasse envolvendo o gás natural veicular e para encerrar a discussão pouco profícua a respeito da exibição de três casas decimais na testeira dos postos. Estudos já foram concluídos pelas áreas técnicas. A minuta com pontos em revisão será submetida para análise pela Procuradoria Federal em maio de 2018.

STATUS 🟡 40% concluído.

PREVISÃO ATUAL DE CONCLUSÃO ▶ SETEMBRO DE 2018

- **Ação Regulatória Extra 3: Alteração pontual da RANP 24/2006**

Considerando o alto potencial adulterador de combustíveis do metanol, bem como eventos ocorridos em 2017, será incluído dispositivo na Resolução 24/2006 que prevê a deliberação pela Diretoria Colegiada da ANP para vedar, em determinados percentuais, a comercialização de metanol entre agentes congêneres.

STATUS 🟡 30% concluído.

PREVISÃO ATUAL DE CONCLUSÃO ▶ OUTUBRO DE 2018

- **Ação Regulatória Extra 4: Alteração pontual da RANP 49/2016**

Tendo em vista que um dos objetivos do Combustível Brasil é o aumento de competitividade e a reorganização estrutural do mercado diante do reposicionamento da Petrobras, a solução compromissória adotada pela Ação Regulatória 1.5 (v. acima) a respeito da diferenciação de preços de GLP e de outros usos do produto será revisitada ainda neste ano para uma solução definitiva.

STATUS 🟡 20% concluído.

PREVISÃO ATUAL DE CONCLUSÃO ▶ SETEMBRO DE 2018

- **Ação Regulatória Extra 5: Alteração pontual da RANP 58/2014**

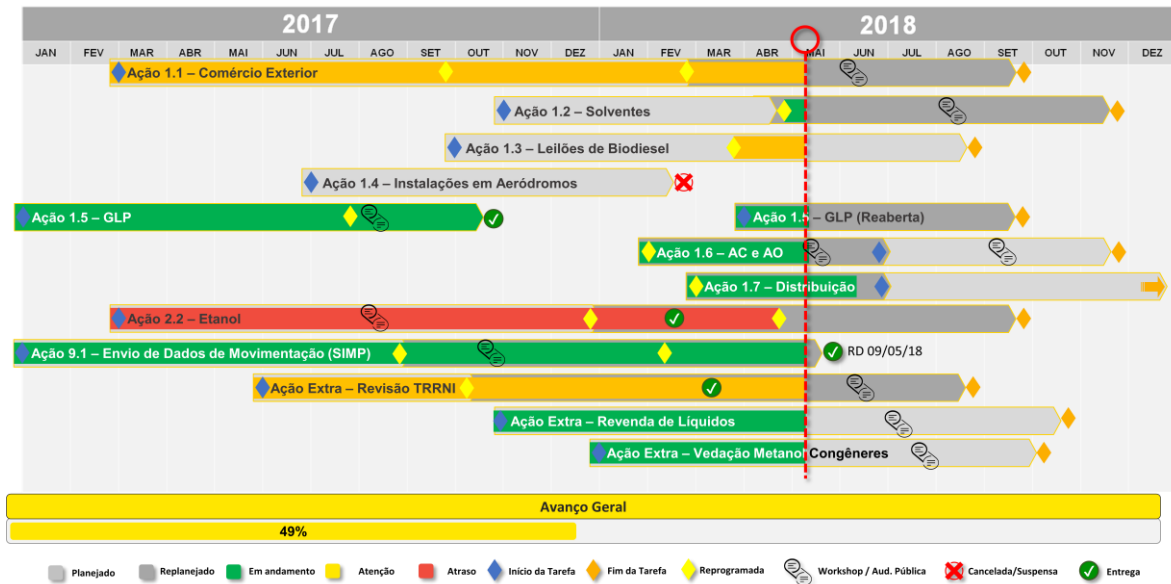
Tendo em vista que um dos objetivos do Combustível Brasil é incentivar novos investimentos no setor de distribuição de combustíveis líquidos, ajustes pontuais e desburocratizantes serão realizados antes da completa revisão da Resolução ANP nº 58/2014.

STATUS 🟡 20% concluído.

PREVISÃO ATUAL DE CONCLUSÃO ▶ SETEMBRO DE 2018

...

4. PRÓXIMOS PASSOS EM 2018



...

5. CONCLUSÕES PARCIAIS



O exaustivo trabalho realizado tem permitido vislumbrar resultados alinhados com os objetivos do programa Combustível Brasil. Dado o comprometimento da força de trabalho e o significativo tempo para a conclusão de cada ação regulatória é recomendável, visando a evitar descontinuidade ou prejuízo da qualidade, que novas frentes de trabalho só sejam abertas à medida em que aquelas em curso sejam finalizadas e sua efetividade possa ser medida.

ANEXO III – Relatório do Subcomitê Temático de Concorrência e
Competitividade

COMBUSTÍVEL BRASIL

**COMITÊ TÉCNICO INTEGRADO PARA O DESENVOLVIMENTO DO
MERCADO DE COMBUSTÍVEIS, DEMAIS DERIVADOS DE
PETRÓLEO E BIOCUMBUSTÍVEIS (CT-CB)**

SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE
Relatório para reunião do CT-CB de 29/05/2018

Maio de 2018

1. INTRODUÇÃO

Esse relatório visa apresentar uma síntese das atividades desenvolvidas pelo Subcomitê de Concorrência e Competitividade, no primeiro semestre de 2018.

O Subcomitê Temático de Concorrência e Competitividade (SCT Concorrência e Competitividade) é responsável pela análise das seguintes propostas, ordenadas de acordo com a prioridade aprovada no CT-CB, do programa Combustível Brasil:

- Proposta 26: revisão da Resolução CNPE (RCNPE) nº 04/2005, de forma a reforçar o conceito de que eventuais incentivos governamentais, para o acesso ao consumo do gás liquefeito de petróleo (GLP) destinado ao uso doméstico por consumidores de baixa renda, devam ocorrer exclusivamente com previsão específica no orçamento público.
- Proposta 21: Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios que promovam a concorrência, a mitigação das falhas e a prevenção do abuso de poder de mercado.
- Proposta 23: Aperfeiçoar a atuação regulatória de modo a evitar cláusulas contratuais potencialmente danosas à concorrência e/ou que afetem a garantia do suprimento de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo.
- Proposta 22: Reforçar a atuação conjunta e cooperativa das autoridades regulatórias e de defesa da concorrência no que tange ao abastecimento nacional de combustíveis, de modo a prevenir e coibir práticas anticompetitivas.
- Proposta 18: Reforçar o combate ao comércio irregular de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados e à concorrência desleal, por meio de ações conjuntas da ANP, distribuidores, revendedores e outras instituições governamentais.
- Proposta 24: Realizar estudos de modo a avaliar o nível de concentração em mercados relevantes.
- Proposta 10: Realizar estudos acerca das estruturas de mercado e da atuação integrada nos diversos elos da cadeia de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, para garantir a atratividade para novos investimentos.
- Proposta 25: Avaliar ações para garantir o desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia, com condições de oferta a preços de mercado para combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo no Brasil.

2. ATIVIDADES REALIZADAS:

No primeiro semestre de 2018, as seguintes atividades foram desenvolvidas no âmbito desse subcomitê:

2.1. PROPOSTA 26

Apesar de ter aprovado o Relatório Final do Subcomitê de Concorrência e Competitividade, o CNPE ainda não promoveu a revogação da Resolução CNPE (RCNPE) nº 04/2005, uma das medidas mais importantes propostas no documento.

Ao considerar a hipótese da não revogação da RCNPE nº 4/2005, o aludido relatório previa uma medida mitigadora, qual seja a reavaliação do artigo 22 da Resolução ANP (RANP) nº 49/2016, que regulamenta o disposto na referida Resolução CNPE e define as regras para o cálculo da parcela a ser faturada a preços inferiores na venda do GLP.

Para avançar na implementação da medida alternativa, em uma das reuniões do SCT, realizada em 27 de abril, o coordenador Bruno Caselli fez uma apresentação, na qual destacou os aspectos positivos de uma alteração que afaste as consequências negativas relacionadas à metodologia prevista no texto atual do artigo 22, considerando eventual importação direta de GLP a ser efetuada por empresa distribuidor do produto.

Em nova reunião do SCT, em 2 de maio, ficou decidido que:

- a) O relatório de atividades do grupo deve conter um cronograma que contemple as ações necessárias para que a medida alternativa seja adotada até o fim de 2018.
- b) O subcomitê deve construir uma proposta concreta para a alteração do texto do referido artigo.
- c) Caberá ao MME a proposição de escopos para o estudo a ser apresentado ao CNPE, que justifique a adoção de medidas mitigadoras para os efeitos da política de preço único, considerando as recomendações do Relatório Final supramencionado.

Para tratar dos itens “a” e “b”, em 8 de maio, a coordenação do SCT promoveu uma reunião com representantes da SDL/ANP (área da Agência responsável regimentalmente pela proposição de alteração normativa à RANP 49/2016. Na ocasião, foi acordado que a SDR/ANP elaborará uma Nota Técnica apresentando a análise e as considerações de ordem concorrencial que justifiquem a necessidade da alteração regulatória. Por outro lado, caberá à SDL/ANP, que já coordena o Subcomitê de Abastecimento do Programa Combustível Brasil, conduzir o processo necessário à implementação da medida. Nesse sentido, na reunião, a SDL/ANP apresentou um cronograma com os prazos previstos para a conclusão da alteração regulatória. No mesmo encontro, foi debatida proposta de novo texto para o artigo 22 a ser apreciada preliminarmente pelo diretor Felipe Kury, da ANP. A ação relacionada esta possível alteração da regulamentação vigente deverá seguir a tramitação regular no âmbito da ANP, conforme legislação vigente.

Em relação ao item “c”, o MME apresentou considerações acerca da elaboração de estudo com a finalidade de avaliar os impactos do fim da política de preços diferenciados no consumo do GLP pela população brasileira de menor poder aquisitivo, de modo a indicar a necessidade e a melhor forma de mitigar eventuais impactos negativos decorrentes da medida (recomendação constante do relatório de atividades do CT-CB para o segundo semestre de 2017).

Considera que, a dinâmica do mercado de GLP sofreu alterações significativas influenciada pelas alterações na política de preços praticada pela Petrobras, divulgada por fatos relevantes publicados em junho de 2017 e janeiro de 2018. A seguir, destacam-se as principais mudanças com a edição da política vigente:

- Os reajustes de preços passam a ser trimestrais em vez de mensais;
- O período de apuração das cotações internacionais e do câmbio, que define os percentuais de ajuste, é a média dos doze meses anteriores ao período de vigência e não mais a variação mensal.
- A referência continua a ser o preço do butano e propano comercializado no mercado europeu, acrescido de margem de 5%.

Ao buscar resposta para a primeira recomendação, qual seja a avaliação da necessidade de medidas mitigatórias, o Subcomitê Temático de Concorrência e Competitividade entende que a complexidade do estudo está diretamente relacionada ao escopo escolhido.

Uma das linhas de trabalho possíveis deveria analisar o comportamento esperado para o mercado, considerando a hipótese do fim da prática de preços diferenciados. Os preços de realização praticados pela Petrobras desde junho de 2017 são um exemplo a ser considerado, dado que houve variação superior a 50% em menos de 6 meses. Seria avaliada elasticidade-preço da demanda e eventual migração do consumo para outro energético.

Um escopo alternativo observaria o impacto do custo de aquisição do botijão de GLP no orçamento das famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Concluída essa parte do estudo relacionada ao levantamento de informações, chega-se a um ponto que extrapola as competências do CT-CB: a avaliação da necessidade de medidas mitigatórias deve ser procedida por entidade pública de caráter político, capaz de incluir o tema na agenda de governo e determinar o envolvimento dos ministérios afetos.

Ao buscar resposta para a segunda recomendação, qual seja a melhor forma de implementar as medidas mitigatórias, o Subcomitê Temático de Concorrência e Competitividade entende que o relatório apresentado no final de 2017 lista exemplos de políticas públicas adotadas em diversos países, apresenta contribuições do mercado em resposta ao questionário circulado à época, bem como avalia pontualmente questões como delimitação de público-alvo e fontes de recurso.

Contudo, a contribuição deste Subcomitê não pode exceder esse limite, pois havendo a decisão pela necessidade de uma medida mitigatória, esta deve ser conformada em uma política pública desenhada por órgão competente para tal. Entende-se que deixa de ser uma política energética e passa a ser uma política social, fora das atribuições imputadas ao CT-CB pela Resolução CNPE nº 15/2017.

Essas questões devem ser pautadas na reunião ordinária do CT-CB convocada para 29 de maio próximo, ocasião em que os encaminhamentos propostos devem ser deliberados.

2.2 PROPOSTA 21

No primeiro semestre de 2018, buscando aperfeiçoar os mecanismos regulatórios que promovam a concorrência, a mitigação das falhas e a prevenção do abuso de poder de mercado, o SCT se concentrou em duas frentes:

- a) Tratamento da questão da diferenciação de preços de GLP
- b) A revisão da RANP nº 58/14

Quanto à diferenciação de preços de GLP, a não revogação da CNPE nº 04/05 foi determinante para a adoção da opção pela revisão do artigo 22, da RANP 49/16. Nesse sentido, o SCT foi bem-sucedido, uma vez que a SDL/ANP já encaminhou para sua diretoria uma proposta de texto para revisão do referido artigo. Além disso, também foi estabelecido um cronograma que prevê a conclusão dessa atividade, até o fim de 2018.

Em outra ação, representantes do SCT (da SDR) participaram de uma reunião com a SDL visando à revisão da Resolução ANP nº 58/14. Na ocasião, discutiram-se, dentre outras questões: as modalidades de aquisição de gasolina A, óleo diesel A, óleo diesel marítimo e óleo combustível para turbinas elétricas e a adequação dessas opções como as únicas aceitas em situações que envolvem fornecedores de pequeno porte ou em cenários de importações substanciais; a conveniência da existência de um mercado spot; a retirada da vedação de importação direta pelos distribuidores; e a oportunidade de reavaliação da desverticalização entre distribuição e revenda. Outros pontos da referida Resolução serão discutidos em reuniões subsequentes.

Cabe destacar a experiência da Agência nos recentes processos de homologação de contratos de fornecimento. A partir do momento em que a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) anunciou sua intenção de reduzir a participação em atividades que considera inerentes à distribuição de derivados de petróleo, a homologação de contratos pela ANP, obrigatória de acordo com a regulação vigente, tornou-se um processo mais complexo, com necessidade de atuação da ANP em possíveis resoluções de conflito. Sendo assim, há necessidade do desenvolvimento de mecanismos regulatórios para enfrentar a situação.

2.3 PROPOSTA 22

Em 07 de fevereiro, a ANP encaminhou ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) o Ofício nº 12/2018/DG-ANP, contendo manifestação formal de interesse da agência na renovação do Acordo de Cooperação Técnica nº 006/2013, celebrado entre o CADE e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), tendo em vista o iminente encerramento do prazo previsto para sua duração (seu prazo era de 5 anos) e tendo em vista a possibilidade de sua renovação prevista em sua cláusula oitava.

A motivação da ANP foi a manutenção deste instrumento, posto que o mesmo constitui importante facilitador do intercâmbio de ações e de iniciativas recíprocas, voltadas ao melhor cumprimento pelo CADE e pela ANP de suas respectivas atribuições legais. No referido ofício, o Diretor-Geral Décio Oddone indicou a equipe da Superintendência de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica (SDR) como área da ANP

responsável e à disposição para proceder às tratativas que se fizessem necessárias à renovação do acordo.

O CADE, por sua vez, respondeu em 16 de fevereiro, por meio do Ofício nº 672/2018, igualmente manifestando seu interesse na renovação do Acordo de Cooperação.

Ao longo do mês de fevereiro de 2018, foram envidados esforços das duas autarquias com vistas à elaboração dos termos da minuta do Termo Aditivo ao ACT, o que redundou em um texto enxuto, renovando-se o Acordo pelo prazo de 10 (dez) anos. Foi decidido que a elaboração de seu plano de trabalho para o aprofundamento do intercâmbio de ações e de troca de informações seria definido após sua assinatura.

Em 1º de março, a Diretoria Colegiada da ANP aprovou (RD 0109/2018) a autorização para a assinatura do referido Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação Técnica nº 006/2013 e, em 23 de março, durante visita do Presidente do CADE ao Escritório Central da ANP, o referido Termo Aditivo foi assinado.

Diante disso, as reuniões para dar forma ao Plano de Trabalho já têm acontecido entre representantes da ANP e do CADE.

2.4 PROPOSTA 23

Em 2018, o processo de homologação de contratos realizado pela ANP continua contemplando avaliações sob a ótica concorrencial, por meio da equipe da SDR/ANP. No final de 2017, com o objetivo de atuar de modo a evitar cláusulas contratuais potencialmente danosas à concorrência e/ou que afetem a garantia do suprimento de combustíveis, a SDR já havia atuado nos processos de mediação de contratos de fornecimento de GLP e asfaltos, que envolveram a Petrobras e os distribuidores desses derivados de petróleo.

Em 7 de março, a Petrobras apresentou os conceitos do novo contrato e o andamento das negociações. Desde então, a SDR tem participado de eventos que visam definir as ações que a ANP adotará durante o processo de análise dos contratos de fornecimento da Petrobras, com vistas a sua homologação pela Agência.

A ANP recebeu manifestação formal da BRASILCOM indicando potenciais problemas de ordem concorrencial no âmbito dos contratos a serem homologados pela ANP.

O assunto está sendo objeto de análise técnica da SDR/ANP abordando os aspectos concorrenciais do novo contrato da Petrobras para o fornecimento de diesel e gasolina. A manifestação subsidiará a SDR/ANP no que concerne o processo de homologação contratual.

2.5 PROPOSTA 18

Buscando eleger medidas para coibir a venda irregular de combustíveis e demais derivados, em 14 de maio, o SCT promoveu uma reunião com representantes da Associação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Lubrificantes, Logística e

Conveniência (PLURAL), entidade que reúne os principais distribuidores de combustíveis e produtores de óleos lubrificantes nacionais.

Na reunião os representantes da PLURAL apresentaram uma proposta de agenda conjunta (ANP e PLURAL), que envolveria aspectos regulatórios e concorrenciais, divulgaram o Movimento Combustível Legal e buscaram o apoio da ANP para a verificação dos volumes comercializados por distribuidores da Região Norte, que realizam algumas operações por força de liminares. As medidas judiciais concedem isenções tributárias para os combustíveis destinados apenas à Zona Franca de Manaus. A PLURAL alega que os volumes importados com isenção de PIS e COFINS superam o volume comercializado nessa região. A PLURAL vem atuando junto a autoridades fazendárias e ao Poder Judiciário, mas entende que a ANP poderia adotar algumas medidas preventivas para evitar a possível comercialização indevida. Na ocasião, os representantes da associação também solicitaram indicações de participantes para o workshop que será promovido pela PLURAL, no dia 28 de maio, em Brasília, na véspera da 4ª reunião ordinária do CT-CB.

Adicionalmente, o SCT obteve informações de que, ao longo de 2017, a SDL/ANP já havia alcançado sucesso em três frentes de ação, as quais estão alinhadas com a Proposta 18:

- Controle da coleta de OLUC

No segmento de Lubrificantes, a aproximação entre a ANP, MME e MMA, e a divulgação de informações consolidadas do mercado provocaram uma mudança no comportamento das empresas do setor.

Com as informações, que têm origem na declaração de movimentação dos agentes regulados, os produtores e importadores de óleo lubrificante, que contratam o serviço de coleta de óleo lubrificante usado e contaminado de terceiros, conseguem identificar se o rerrefinador possui lastro físico de coleta, compatível com o volume de certificados de rerrefino emitidos.

Tais informações também possibilitam a avaliação do rendimento dos rerrefinadores, o que permitirá a realização de ações de fiscalização conjuntas, com a participação do IBAMA e da ANP, com foco nas empresas autorizadas que apresentam pior desempenho.

- Adoção do sistema LUPA

A SDL/ANP desenvolveu um sistema que cruza informações entre agentes de diferentes segmentos, para promover a melhoria da qualidade da informação e identificar potenciais desvios. O sistema emite um relatório para cada agente, que contém a lista de divergências em suas declarações.

Por meio desse sistema é possível, por exemplo, identificar casos de subnotificação e de comercialização indevida.

- Relatórios mensais sobre a comercialização de metanol

Mensalmente, a Superintendência de Fiscalização do Abastecimento da ANP recebe um relatório contendo a lista de agentes que apresentaram comercialização suspeita de

metanol. Isso é feito a partir do acompanhamento do volume mensal comercializado e da cesta de combustíveis adquiridos pelo destinatário do metanol.

Para as duas iniciativas acima, o compartilhamento dessas informações com autoridades fazendárias e policiais aumentará a efetividade das ações de repressão à comercialização indevida.

Ao longo de 2018, a ANP planeja desenvolver as seguintes medidas:

- a) Divulgar os dados de lubrificantes;
- b) Comunicar os casos mais significativos de subnotificação de informações e de suspeita de comercialização indevida às respectivas secretarias de fazenda;
- c) Ações conjuntas com entidades representativas dos agentes econômicos, como por exemplo, o desenvolvimento das atividades propostas pela PLURAL.

2.6 PROPOSTA 25

Visando o desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia de abastecimento de combustíveis, a ANP tem discutido com o CADE ações que possam, do ponto de vista regulatório, promover a concorrência.

Para tratar o assunto, em 12 de abril, houve uma teleconferência entre representantes desses órgãos, para a discussão de propostas, destacando-se:

- a) Fim da vedação à importação de combustíveis pelas distribuidoras.

Com o fim da vedação, prevê-se uma redução dos custos de transação nas operações de importação e o estímulo a diversidade de agentes na etapa de fornecimento de combustíveis.

- b) Garantia do livre acesso à infraestrutura de importação.

A efetividade do livre acesso, no entanto, depende de monitoramento constante da utilização da capacidade e das condições de oferta da capacidade ociosa.

- c) Aprimoramento da disponibilidade de informação sobre a comercialização de combustíveis para aperfeiçoar a inteligência na repressão à conduta uniforme.

A ampliação e o aprimoramento dos dados à disposição da ANP e do CADE relacionados à comercialização de combustíveis (preços, volumes, etc.) permitiria a detecção mais ágil e precisa de indícios econômicos de condutas anticompetitivas.

- d) Acompanhamento criterioso das relações contratuais entre o agente dominante e os demais agentes, com vistas a coibir práticas abusivas, reduzir assimetria de informação, mitigar riscos e favorecer a rivalidade.

A depender das restrições que as cláusulas contratuais impõem às relações comerciais, pode emergir o risco de dano ao ambiente concorrencial, na forma de condutas anticompetitivas horizontais e verticais.

3. PRÓXIMOS PASSOS:

Prop.	Proposição	Resp.	Prazo
26	Elaborar Nota Técnica com razões concorrenciais para a alteração do artigo 22, da RANP nº 49/16.	SDR/ANP	08/06/18
26	Cumprir cronograma para alteração do artigo 22 da RANP nº 49/16.	SDL/ANP	31/12/18
26	Definir escopo do estudo sobre o impacto da adoção da política de preço único para o GLP para as classes de renda menos favorecidas	MME	29/05/18
26	Apresentar a proposta de escopo do estudo na reunião do CT-CB de 29/05, visando à definição do órgão que, se julgado necessário, definirá as ações mitigadoras aos efeitos da unificação de preços de GLP.	MME	29/05/18
22	Elaborar do plano de trabalho conjunto CADE e ANP.	CADE e SDR/ANP	Em andamento
23	Apresentar recomendações para a SDL/ANP quanto ao processo de homologação de contrato de gasolina e diesel.	SDR/ANP	A ser definido
18	Manter a divulgação dos dados do mercado de lubrificantes.	SDL/ANP	-
18	Compartilhar com autoridades fazendárias e policiais as movimentações consideradas suspeitas, identificadas em auditorias das informações oriundas da declaração de movimentação.	SDL e SFI/ANP	-

ANEXO IV – Relatório do Subcomitê Temático de Tributação

COMBUSTÍVEL BRASIL

**COMITÊ TÉCNICO INTEGRADO PARA O DESENVOLVIMENTO DO
MERCADO DE COMBUSTÍVEIS, DEMAIS DERIVADOS DE
PETRÓLEO E BIOCUMBUSTÍVEIS
SUBCOMITÊ DE TRIBUTAÇÃO**

1º Semestre de 2018

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

Pericles de Abreu Brumati – EPE

Cláudio Akio Ishihara – MME

Deivson Matos Timbó – MME

Umberto Mattei – MME

Krongnon de Souza Regueira – ANP

Thiago Neves de Campos – ANP

José Estevam Fernandes de Oliveira – Confaz

Alexandre de Oliveira Lima Loyo – Ministério da Fazenda

Gustavo Gonçalves Manfrim – Ministério da Fazenda

Michelle Paionk – Ministério da Fazenda



MINISTÉRIO DA
FAZENDA

MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

CONFAZ
Conselho Nacional de Política Fazendária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	52
1. TRABALHOS DO COMBUSTÍVEL BRASIL.....	53
1.1. Ações do Combustível Brasil.....	53
1.2. Atividades do Subcomitê de Tributação.....	55
2. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	63
2.1. Tributação dos Combustíveis.....	63
2.2. Questionamentos sobre o Processo de Recolhimento de ICMS e o Desenvolvimento Normativo.....	65
2.3. Proposições de Adaptação do ICMS.....	74
3. CONTRIBUIÇÕES DE DISTINTAS INSTITUIÇÕES.....	85
3.1. Tributo Estadual Incidente sobre os Combustíveis (ICMS).....	85
3.2. Tributos Federais Atualmente Incidentes sobre os Combustíveis (PIS, Cofins e Cide).....	89
3.3. Contribuições Adicionais.....	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
PRÓXIMOS PASSOS.....	96
AGRADECIMENTOS.....	97
REFERÊNCIAS.....	97
APÊNDICE – QUESTIONÁRIO E QUADRO SÍNTESE DAS RESPOSTAS DAS INSTITUIÇÕES.....	101
A.1. Contribuições sobre o Tributo Estadual (ICMS).....	101
A.2. Contribuições sobre os Tributos Federais (PIS, Cofins e Cide).....	118
A.3. Comentários Finais.....	122

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Coordenação dos Subcomitês Temáticos do CT-CB	54
Figura 2 - Quantitativo dos Agentes em Cada Elo da Cadeia de Derivados de Petróleo	64
Figura 3 - Quantitativo dos Agentes em Cada Elo da Cadeia de Biocombustíveis	64
Figura 4 - Adesões ao Convênio ICMS nº 13/1997	68
Figura 5 - Alíquotas Específicas Equivalentes por UF – Diesel (R\$/L)	81

Figura 6 - Alíquotas Específicas Equivalentes por UF – Gasolina (R\$/L) 82

Figura 7 - Alíquotas Específicas Equivalentes por UF – GLP-P13 (R\$/kg) 83

INTRODUÇÃO

A Iniciativa Combustível Brasil surge a partir da necessidade do desenvolvimento de um mercado mais 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.

O documento descreve o resultado da segunda análise desenvolvida no âmbito do CT-CB, pelo Subcomitê de Tributação (SCT Tributação). O tema desenvolvido referencia as propostas 29 e 30 do relatório do Combustível Brasil, respectivamente: i) 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; e ii) 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.

Esse relatório se subdivide em três capítulos, iniciando com o levantamento dos trabalhos elaborados no âmbito do Combustível Brasil, incluindo os desenvolvimentos do Subcomitê de Tributação ao longo do 1º semestre de 2018. Nesse contexto, o Capítulo 1 se subdivide em duas partes que descrevem o trabalho desenvolvido em termos de: ações do Combustível Brasil e atividades do SCT Tributação. A primeira parte é pautada no relatório do 2º semestre de 2017 (Combustível Brasil, 2017c). As atividades do SCT Tributação, por sua vez, podem ser subdivididas em: i) diálogo, acompanhamento, recepção e encaminhamento de propostas; e ii) andamento dos trabalhos sobre as propostas 29 e 30, que tratam de benefícios da isonomia, além da simplificação e da harmonização dos mecanismos tributários. No Capítulo 2, elabora-se a contextualização da principal problemática tributária relacionada aos referidos temas, com a evolução do desenho legal e infralegal.

O Capítulo 3 analisa as contribuições recebidas das instituições que se interessaram em colaborar com o desenvolvimento das propostas 29 e 30. 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 2017², 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;
- VII - aperfeiçoamento da estrutura tributária do setor de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis;

² Apresentado na 34ª Reunião Ordinária do CNPE, em 08 de junho de 2017.

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). A coordenação dos subcomitês é indicada na Figura 1.

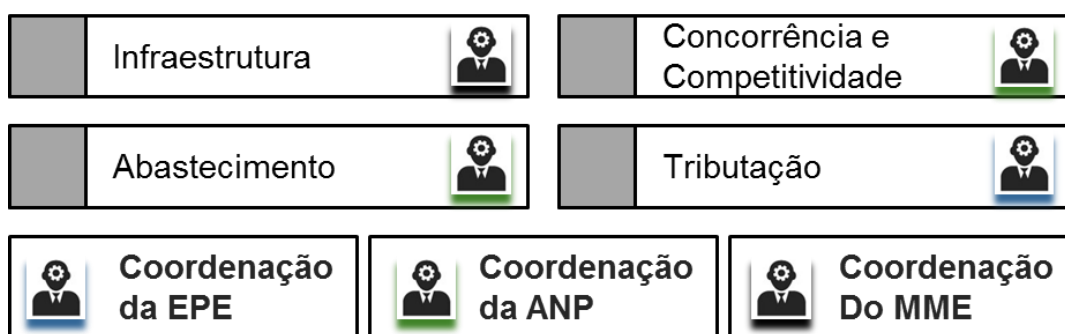


Figura 1 - Coordenação dos Subcomitês Temáticos do CT-CB

Fonte: Combustível Brasil (2017c)

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 descreve os encaminhamentos e ações do Subcomitê de Tributação (SCT Tributação).

1.2. Atividades do Subcomitê de Tributação

O SCT Tributação, coordenado pela EPE, iniciou o ano de 2018 como 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.

Em 2017, foi desenvolvida a análise sobre a proposta 32, descrita no relatório do SCT Tributação referente ao segundo semestre (Combustível Brasil, 2017c). Continuando com os trabalhos do SCT Tributação, analisou-se as propostas 29 e 30 conjuntamente, dada sinergia entre os temas. Assim, este relatório tem o objetivo de informar e subsidiar o CT-CB e o CNPE com análises sobre as devidas propostas, bem como outros avanços do SCT Tributação.

Para elaborar o presente relatório, o SCT Tributação realizou algumas 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 os temas. A cronologia e as ações importantes para a elaboração da análise apresentada nesse documento estão detalhadas ao longo deste Capítulo.

Os seguintes membros originais do CT-CB se propuseram a participar e estiveram presentes regularmente nas atividades do SCT Tributação: EPE, que o coordena; ANP; MME; e MF. Diante da relevância da questão tributária do ICMS, manteve-se o convite ao Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) para integrar este subcomitê.

Ao todo, foram realizadas pelo SCT Tributação nove reuniões no primeiro semestre de 2018, nos dias 18/01, 08/02, 1º/3, 19/03, 23/3, 26/3, 29/3, 02/5 e 18/5. As memórias de reunião estão disponíveis em Combustível Brasil (2018). Em resumo, os encontros tiveram como pauta apresentações do posicionamento das instituições que demonstraram interesse em agregar informações ao subcomitê sobre as propostas 29 e 30 do Combustível Brasil, bem como reuniões internas aos membros do SCT Tributação para definição de cronograma e do produto de entrega (este relatório). Além disso, duas dessas reuniões aconteceram com escopo fora dos temas ora tratados. A primeira, com participação da Petrobras, tratou da tributação da movimentação de granéis líquidos através de oleodutos. A segunda, com participação da Abear, Plural e Ubrabio, abordou o tema de necessidade de criação de mecanismos tributários próprios para o bioquerosene de aviação (bioQAV) e outras ações que envolvam o SCT Tributação ao longo do 1º semestre de 2018 são descritas abaixo.

1.2.1. Entraves à Movimentação de Granéis Líquidos por Oleodutos

A Petrobras pontuou que a legislação é especialmente deficiente para tratar da tributação de granéis líquidos, pois houve ênfase na legislação para os contêineres e uma lacuna legal nos granéis líquidos, criando risco fiscal e barreiras à entrada de investidores. A tributação deste tipo de movimentação deveria, segundo a Petrobras, estar amparada por uma norma para que as incertezas inerentes às medições de volume não sejam interpretadas por fiscais como uma entrada ou saída não registrada de produtos. Vale destacar que, atualmente, paga-se tributos sobre perdas e roubos. Há, adicionalmente, especificidades nas transições de escoamento de produtos (interface de derivados) – quando há alguma mistura e dificuldades de medição e fiscalização.

Segundo o agente, existe uma portaria do estado da Bahia (Portaria Sefaz nº 18/2017) que versa sobre as faltas e sobras na indústria, e esta poderia ser um bom ponto de partida para a criação de um convênio no Confaz.

A partir da deficiência no marco legal para este tipo de movimentação, criando risco fiscal e barreiras à entrada de investidores, recomenda-se análise específica da seguinte proposta: Avaliação dos entraves tributários à operacionalização dutoviária e consequente desestímulo ao desenvolvimento da malha. Sugere-se o estabelecimento de proposta adicional ao Combustível Brasil a fim de analisar os principais desestímulos tributários à movimentação de granéis líquidos através de oleodutos.

Por fim, registra-se que, ao longo da explanação, foram mencionadas dificuldades adicionais inseridas na já complexa operação tributária no País. Em especial, destacou-se o mecanismo tributário recém implantado (2016) de fator de correção da temperatura em função da UF de consumo. Tal mecanismo foi indicado por haver expansão volumétrica ao longo da cadeia de comercialização, especialmente no segmento de distribuição que opera muito por caminhões. Contudo, a etapa final de comercialização, revenda de combustíveis, utiliza tanques de armazenamento dos produtos em que a temperatura não difere muito do padrão estabelecido para medição e definição do volume para recolhimento de tributos na produção (20°C), independentemente da temperatura das distintas regiões geográficas do País.

1.2.2. Tributação de BioQAV

A partir de convite para reunião sobre especificação de bioquerosene de aviação (bioQAV) com a equipe que monitora a qualidade dos produtos na ANP, as instituições Abear, Plural e Ubrabio indicaram a necessidade do desenvolvimento do aspecto tributário para o bioQAV. As instituições foram, então, convidadas a participar do Combustível Brasil sobre os avanços desse biocombustível em um primeiro encontro com o SCT Tributação. Nessa reunião, explicaram que a Organização da Aviação Civil Internacional (mais comumente conhecida pela sua sigla em inglês, ICAO – *International Civil Aviation Organization*) definiu em 2013 que os seus estados membros deveriam neutralizar as emissões de carbono do setor a partir de 2020. Não obstante os constantes avanços em eficiência energética das aeronaves e em melhorias operacionais, os mesmos não serão suficientes para compensar o incremento natural da demanda aeroportuária. Destarte, será mister para o cumprimento da meta almejada a utilização de combustíveis alternativos que reduzam a pegada de carbono por passageiro-quilômetro transportado.

O bioQAV se destaca nessa seara por ser um combustível do tipo *drop-in*. Isto é, sua estrutura química similar à de seu análogo fóssil permite que ele seja misturado com o querosene de aviação (QAV) tradicional sem a necessidade de modificações nas aeronaves, nos motores e nem na infraestrutura de distribuição existente. Adicionalmente, o bioQAV é praticamente isento de enxofre e de aromáticos.

No Brasil, voos testes com esse combustível já foram realizados com sucesso durante a Copa do Mundo de 2014. Na época, no entanto, não foi possível a adição do mesmo na tancagem aeroportuária por questões logísticas.

Discorreu-se que para que possa haver uma efetiva incorporação do bioQAV à aviação nacional, e foram levantadas algumas pendências careceriam de ser dirimidas, tais como:

- i) A *American Society for Testing and Materials* (ASTM) reconhece cinco rotas diferentes de produção do combustível. Todavia, não permite a mistura de produtos obtidos através de diferentes rotas. Dada a extensão geográfica brasileira e a presença de diversos potenciais insumos em território nacional, tal proibição tende a refletir-se em custos operacionais mais elevados caso persista.
- ii) Falta uma regulação que discipline a venda do bioQAV por parte das distribuidoras, considerando a sua peculiaridade como combustível *drop-in*.

Em relação ao primeiro tema, os agentes anunciaram que buscarão solucionar a questão diretamente junto à ASTM e à ANP. Já em relação ao segundo, o debate é um pouco mais amplo. Se, ao se adicionar bioQAV ao QAV fóssil, chega-se a uma mistura com propriedades iguais à do combustível tradicional, não haveria como quantificar com exatidão o volume do biocombustível de fato vendida a diferentes clientes a partir de uma mistura. Por outro lado, exigir das distribuidoras que tratem o bioQAV e o QAV como dois produtos completamente distintos, cada qual com a sua tancagem e seu sistema de distribuição, não traria nenhuma vantagem técnica aos envolvidos e apenas oneraria desnecessariamente a operação. Uma solução para esse imbróglio, indicada na reunião, foi a venda, por parte das distribuidoras, do crédito de carbono oriundo do biocombustível. Nesse sentido, a distribuidora adquiriria os produtos bioQAV e QAV, tendo disponível para comercialização apenas um único combustível resultante da mistura entre os dois (pelas suas características, denominado apenas de QAV), mas ganharia com a compra do primeiro o direito de comercializar os créditos de carbono referentes à sua menor pegada ambiental. Um consumidor que desejasse a aquisição apenas do combustível fóssil receberia o produto final e nenhum crédito de carbono. Por mais que no produto entregue houvesse uma parcela de bioQAV, isso em nada afetaria o adquirente, dada a característica *drop-in* explicada alhures. De outra parte, aquele que desejasse comprar uma parcela de bioQAV obteria o mesmo produto físico do exemplo anterior, mas com a aquisição simultânea do crédito de carbono referente à parcela de bioQAV solicitada.

A partir do conteúdo descrito acima, surgiu o questionamento acerca da necessidade de criação de sistemática para o tratamento tributário do bioQAV, uma vez que, atualmente, o produto não existe para as instâncias arrecadoras. Assim, deve-se buscar informações sobre o processo de criação de sistemática para tributação de um novo produto tanto na esfera das Unidades Federativas, quanto na Federal. Nesse contexto, foi solicitado o apoio do Combustível Brasil para mapear o caminho e auxiliar na interlocução das instituições envolvidas no processo. Dessa forma, recomenda-se a adição da seguinte proposta no Combustível Brasil: suporte à construção de bases tributárias para o bioQAV, em especial com a participação do Confaz, do MF e do MMA.

1.2.3. Desdobramentos da Proposta 32

Revisitou-se a proposta 32, abordada no último relatório do SCT Tributação (Combustível Brasil, 2017b), a fim de realizar um acompanhamento sobre a evolução/desdobramento do tema. Em adição ao acompanhamento, formulou-se um Ofício encaminhado pelo MME, na figura de coordenador do Combustível Brasil, ao Confaz para obter respostas das UFs não signatárias.

Destaca-se a adesão do estado da Paraíba ao Protocolo ICMS nº 4/2014 em 7 de março de 2018, com efeitos a partir de 1º abril (Confaz, 2018a). Assim, restam apenas Distrito Federal, Espírito Santo e Roraima como Unidades Federativas (UFs) que permanecem, até meados de maio de 2018, como não signatárias da metodologia para tratamento tributário do Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) oriundo de gás natural. Vale lembrar que, do ponto de vista tributário, esse produto é chamado por Gás Liquefeito derivado de Gás Natural (GLGN) por todos os entes federativos signatários do Protocolo ICMS nº 4/2014. Para mais informações, ver o relatório do SCT Tributação do 2º semestre de 2017 (Combustível Brasil, 2017c).

1.2.4. GT Refino e Petroquímica

Em janeiro de 2018, foi criado o Grupo de Trabalho (GT) de Refino e Petroquímica, com objetivo de “identificar, analisar e sugerir ações necessárias para incentivar investimentos em infraestrutura, especificamente em atividades dos setores de refino de petróleo e de petroquímica, no País”. Este GT foi composto pelo Ministério de Minas e Energia; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério do Meio Ambiente; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e Empresa de Pesquisa Energética e teve ação intensa no 1º trimestre de 2018. Como resultado deste GT, dez propostas foram elaboradas e encaminhadas ao CNPE e aos subcomitês da Iniciativa Combustível Brasil. Ao SCT Tributação foi solicitada a análise das seguintes propostas:

- Promover a racionalidade e a simplificação tributária para o setor de refino e de petroquímica;
- Considerar a produção de derivados em Zonas de Processamento de Exportação.

A solicitação de inserção nas análises do SCT Tributação sobre os temas indicados acima está registrada nesse relatório para, após aprovação do CT-CB, serem inseridos como propostas adicionais do Combustível Brasil. Tais temas serão abordados em momento oportuno, a ser definido posteriormente pelo referido subcomitê.

1.2.5. Controle Alfandegário

Adicionalmente, foi solicitado pelo SCT de Infraestrutura a divisão da proposta 6 do Combustível Brasil, que trata de “Analisar e propor mecanismos para dar maior celeridade aos processos relacionados à infraestrutura, em especial junto aos órgãos de controle ambiental e alfandegário” em função da possibilidade de maior interface do SCT Tributação sobre a questão alfandegária. Dessa forma, solicita-se a autorização e o registro da divisão do tema em duas propostas: a primeira mantém a numeração e a redação anterior, excluindo apenas o termo “e alfandegário”; a segunda deve buscar numeração própria e tratar de analisar e propor mecanismos para dar maior celeridade junto aos órgãos de controle alfandegário a fim de estimular o investimento em infraestrutura de combustíveis.

1.2.6. Desafios para o Abastecimento Nacional com Interface Tributária

A Plural apresentou para o SCT Tributação alguns desafios enfrentados pelo setor de abastecimento nacional e, principalmente em relação a fraudes, tanto de combustíveis quanto fiscais. A associação informou que o setor é o primeiro colocado em arrecadação na maioria das UFs, contribuindo com R\$127 bilhões por ano. Além disso, mostrou-se que essa área é muito vulnerável a fraudes, uma vez que a relação de tributos *versus* margem bruta é da ordem de 3:1 e que a legislação envolvida na atividade é complexa. Como exemplos de problemas enfrentados, foram citados:

- “Show de Liminares” – pessoas jurídicas recém-criadas obtêm na justiça liminares as isentando de certos impostos quando da importação de derivados. Após realizarem um grande volume de importação em um curto intervalo de tempo, tais empresas têm as suas atividades encerradas, impossibilitando que o Estado possa algum dia reaver os valores não recolhidos. Estima-se que cerca de R\$ 50 bilhões não possam mais ser recuperados em decorrência dessa prática ao longo dos últimos anos;
- Fraudes em bombas de postos de combustíveis – estima-se que cerca de 10% das bombas dos postos do estado de São Paulo sejam fraudadas;
- Trepanação – o furto ao petróleo e derivados em oleoduto é um crime complexo, porém altamente rentável, cuja prática vem aumentando ano a ano. Em todo o ano de 2015 foram reportados 15 casos, enquanto apenas no mês de fevereiro de 2018 foram constatados mais de 40. A elevada complexidade desse procedimento indica que o mesmo não é praticado por amadores, sendo possível que os lucros dessa ação financiem o crime organizado.

A Plural apresentou, também, a iniciativa Movimento Combustível Legal³, suas ações e metas. Ao longo da exposição, a Plural reforçou que tem feito o pedido para que a ANP tenha um maior acompanhamento do balanço de massa e nas autorizações de importação de combustíveis e de produtos como solventes e metanol, que podem ser utilizados para adulteração de combustíveis. Outro ponto que poderia ser observado é a aplicação de alíquotas iguais às utilizadas para os combustíveis quando na importação de tais produtos (solventes, nafta, metanol, etc.). Caso o importador tivesse interesse em utilizá-los para outros fins, solicitar-se-ia o regime especial de fiscalização e, caso fosse comprovado seu uso, incidiria a alíquota menor.

³ Segunda a Plural, o Movimento Combustível Legal defende e apoia ações que venham a combater atividades anticoncorrenciais e fraudulentas como sonegação, inadimplência de tributos e fraudes nas bombas.

Foi indicado que o comércio irregular apresenta tendência de piora, especialmente por alguns dos sinais elencados acima (i.e. oportunidades em função de diferenças tributárias entre UF) e sensibilidade de orçamento do consumidor. O Brasilcom também ressaltou esse aspecto, incluindo que diferentes alíquotas de tributos entre combustíveis e correntes de derivados análogos (condensado, nafta, solventes e metanol) estimulam o desvio de finalidade. Foi comentado que apenas a uniformização de alíquotas entre produtos similares arrefeceria tal prática.

Também foi levantada a possibilidade de o Combustível Brasil fazer um acompanhamento mais próximo do Combustível Legal. Neste sentido, o SCT de Tributação solicitou atualizações frequentes do programa Combustível Legal para a equipe da Plural. Além do SCT de Tributação, elencou-se o SCT de Concorrência e Competitividade como área de potencial atuação nesta esfera, inclusive aproveitando a interface entre os referidos subcomitês.

O Brasilcom indicou como um ponto interessante, o futuro melhoramento do Sistema de Captação e Auditoria dos Anexos de Combustíveis (Scanc). O mesmo, atualmente, não registra circularidades quando duas distribuidoras realizam compras uma da outra. Nesses casos, a falta de preparo da ferramenta conduz a especialistas contraíndicarem esse tipo de transação, ainda que seja aparentemente atrativa sob o prisma comercial.

O recolhimento de ICMS sobre o etanol hidratado foi mencionado como um exemplo a ser evitado. Em tal caso, há a ocorrência de substituição tributária para frente na distribuição. Ou seja, as distribuidoras são responsáveis pelo recolhimento referente à distribuição e também à revenda. Nesse contexto, atuam as chamadas distribuidoras “barrigas de aluguel”: devedoras contumazes em nome de “laranjas” que se utilizam de artifícios protelatórios para o não recolhimento dos impostos devidos. Após eventual litígio judicial para reaver o que lhe é de direito, o Estado acaba por não lograr êxito na arrecadação, pois tais companhias propositalmente não possuem ativos suficientes para a quitação. Tão pouco poderá o ente interpor ação contra a pessoa física proprietária, já que os “laranjas” igualmente não possuem patrimônio relevante. Como a política de atuação dessas empresas é a evasão fiscal, quanto maiores forem as alíquotas dos tributos incidentes nas suas atividades, maior é a margem do devedor contumaz. Nessa linha, foi ressaltado que a volta da incidência de PIS e Cofins sobre as distribuidoras de etanol anidro e hidratado, após a publicação do Decreto nº 9.112/2017, também contribuiu para o aumento dessa margem. No fim, perde-se por dois lados: deixa-se de arrecadar com a nefasta ilicitude e veem-se prejudicadas por uma concorrência desleal as atividades de firmas idôneas.

1.2.7. Tratamento Isonômico das UFs, Simplificação e Harmonização dos Mecanismos Tributários

A partir de reuniões com entidades que se mostraram abertas à discussão sobre o tema abordado nas propostas 29 e 30 do Combustível Brasil, foi possível criar uma base inicial para entendimento do SCT Tributação sobre o assunto. No entanto, optou-se pelo envio adicional de um questionário elaborado pelo grupo a diferentes instituições, para que estas tenham espaço para externar as dificuldades enfrentadas no mercado brasileiro de combustíveis.

O questionário foi dividido em três partes. Na primeira, buscou-se mapear as dificuldades da atual tributação estadual (ICMS), além dos impactos decorrentes da sistemática vigente. A segunda parte procurou identificar as dificuldades enfrentadas pela legislação tributária federal (PIS, Cofins e Cide). A última parte permitiu comentários adicionais e inclusão de outras informações relevantes.

As perguntas foram encaminhadas para as instituições que solicitaram participação na análise das propostas 29 e 30. As seguintes instituições receberam o questionário: Associação Brasileira dos Revendedores de GLP (Asmirg); 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); Governo do Maranhão, com apoio da Secretaria de Estado Extraordinária de Programas Especiais do estado (Sepe/MA); Associação Brasileira dos Importadores de Combustíveis (Abicom); Associação das Distribuidoras de Combustíveis (Brasilcom); RDP Petróleo; Ipiranga; Associação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Lubrificantes, Logística e Conveniência (Plural); Refinaria de Petróleo Riograndense; Sindicato Nacional Transportador Revendedor Retalhista de Combustíveis (Sindtrr); CarborOil; Tricon Energy; Usina Oleoplan; Governo de Minas Gerais, com apoio da Secretaria de Fazenda do estado (SEF/MG). Abicom, Brasilcom, IBP, Petrobras, Plural e Sindigás responderam o questionário. As contribuições serão analisadas no Capítulo 3⁴, após a contextualização do tema e o levantamento da relevância para o País (Capítulo 2).

⁴ O Apêndice apresenta o conteúdo completo das respostas recebidas do questionário do SCT Tributação.

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. A complexidade é tamanha que confunde até aqueles que frequentemente realizam os recolhimentos.

As próximas seções contextualizam o leitor sobre a tributação dos combustíveis e a evolução recente de regulamentos e seus entendimentos, além de avaliação de processos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs). Por fim, o Capítulo 2 indica possíveis desdobramentos para o aperfeiçoamento da sistemática tributária vigente e analisa seus possíveis efeitos.

2.1. Tributação dos Combustíveis

A história da formação de preços e do desenvolvimento dos tributos incidentes sobre os combustíveis no Brasil é descrita em Cavalcanti (2006) e Câmara dos Deputados (2016a e 2016b). Desde a liberalização dos preços dos combustíveis, em 2002, sua estrutura tributária não sofreu alterações significativas⁵. De acordo com Cavalcanti (2011):

Os tributos atualmente incidentes sobre as operações envolvendo combustíveis automotivos são: i) Imposto sobre Importações (II), quando aplicável; ii) Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); iii) Contribuição para o Programa de Integração Social do Trabalhador e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP); iv) Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); e v) Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE).

O Imposto de importação é um tributo de competência federal, mas sua alíquota incidente sobre os combustíveis é zero desde a liberalização dos preços. Cide, PIS e Cofins são contribuições federais que incidem sobre o produtor de combustíveis⁶. Apesar de serem três tributos distintos, com finalidades diferentes e especificidades em suas normas, todos possuem ao menos a opção de recolhimento através de alíquotas *ad rem* ou específicas⁷.

Além das contribuições federais, vigora, no Brasil, um imposto estadual incidente sobre a comercialização dos combustíveis – ICMS. Cabe destacar que o ICMS é o tributo com maior recolhimento/arrecadação na cadeia de combustíveis. Além disso, é um Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) que incide ao longo das etapas de produção, distribuição e revenda.

⁵ Para maiores informações, ver Câmara dos Deputados (2011).

⁶ No caso do etanol hidratado, há também incidência de PIS e Cofins no segmento de distribuição. Para os demais combustíveis, tais tributos possuem incidência monofásica (em apenas uma etapa da cadeia).

⁷ Tributo incidente sobre uma medida de quantidade, de massa ou de volume, independentemente do valor da operação praticada.

Por ser um IVA, e ter como fato gerador a circulação/comercialização de um produto, além de possuir alíquotas *ad valorem* (percentual sobre o valor da transação), o cálculo do ICMS mostra-se de elevada complexidade. A cada etapa, calcula-se a base de cálculo da transação, incluídos todos os tributos devidos. Sobre o resultado aplica-se abatimento, compensação ou crédito de ICMS. Tal procedimento, além de demasiadamente oneroso à cadeia e à fiscalização, pode incitar a sonegação. Nesse sentido, surge o mecanismo de substituição tributária. Em cadeias nas quais a quantidade de agentes existentes varie substancialmente entre um elo e outro, com demasiada pulverização em alguma das etapas, há a possibilidade de se concentrar a responsabilidade pelo recolhimento do ICMS no elo de mais fácil fiscalização. Na cadeia dos combustíveis derivados de petróleo, por exemplo, a quantidade de refinarias (18) é muito inferior à de postos revendedores (41.689). Visto esses números, pode-se observar o quão mais fácil é para o Estado fiscalizar refinarias a postos. Já quando comparado aos distribuidores, a principal vantagem de se fiscalizar uma planta de refino reside no próprio valor do empreendimento como ativo, que acaba servindo como lastro de segurança para o fisco.

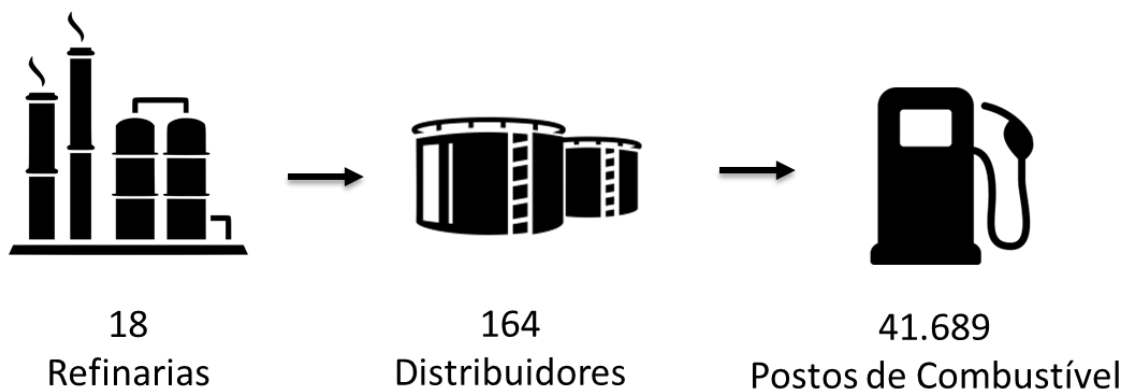


Figura 2 - Quantitativo dos Agentes em Cada Elo da Cadeia de Derivados de Petróleo

Fonte: ANP (2017)

Em relação aos biocombustíveis, estão regularizadas 367 usinas de etanol e 51 de biodiesel, totalizando 418 produtores, e a atual configuração é apresentada na Figura 3.



Figura 3 - Quantitativo dos Agentes em Cada Elo da Cadeia de Biocombustíveis

Fonte: ANP (2017) e MAPA (2018)

Ainda que nos últimos anos a quantidade de importadores de combustíveis tenha aumentado (bem como o volume por eles importado), a internalização se dá em pontos específicos e onde a presença estatal se faz presente para o desembaraço aduaneiro. Desse modo, a fiscalização do recolhimento tributário nos portos brasileiros também é mais fácil e menos custosa do que se necessário fosse fiscalizar os outros elos da cadeia.

2.2. Questionamentos sobre o Processo de Recolhimento de ICMS e o Desenvolvimento Normativo

O Art. 150, § 7º, da Constituição Federal (CF) de 1988, introduzido pela Emenda Constitucional (EC) nº 3/1993 (Brasil, 1993), disciplina sobre a possibilidade da substituição tributária:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

§ 7º 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.** (grifo nosso)

O Art. 10 da Lei Complementar (LC) nº 87/1996 (Lei Kandir⁸ - Brasil, 1996) ratificou esse entendimento: “É assegurado ao contribuinte substituído o **direito à restituição** do valor do imposto pago por força da substituição tributária, correspondente ao **fato gerador presumido que não se realizar**”. (grifo nosso)

Tanto a lei quanto a CF condicionaram a restituição do imposto à não realização do fato gerador. Resta possível uma discussão acerca do que seria a não realização do fato gerador presumido, sendo possível duas vertentes. Uma interpretação normativa literal restritiva considera que o fato gerador presumido não se realiza quando não há ocorrência do fato jurídico em sua totalidade. Ou seja, apenas caso não ocorra a transferência de titularidade da mercadoria para o consumidor final. Já uma interpretação *lato sensu* entende que a ocorrência de um fato jurídico em dimensão menor do que o estimado teria como corolário o direito à restituição.

Nesse sentido, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), através do Parecer PGFN/CAT/Nº 2055/96 (SEF/SC,1997), se manifestou:

8. Todas as regras contidas na Lei Complementar para cálculo do imposto visam, em última análise, um nível de aproximação com o valor efetivamente praticado pelo contribuinte substituído, procurando, assim, minimizar os efeitos da prática da substituição tributária, tanto em relação ao contribuinte (como forma do mesmo não vir a ser onerado em função de ser estipulado valor superior ao praticado), quanto com relação ao fisco (de maneira que o valor a ser utilizado como base de cálculo não traga prejuízos à arrecadação tributária, uma vez cobrado em montante inferior ao efetivamente praticado pelo contribuinte). Contudo, **alguma distorção pode vir a ocorrer e um ou outro (fisco ou contribuinte) ficaria em vantagem ou**

⁸ A LC nº 87/1996 surgiu diante da necessidade de se estimular as exportações, acabando por se tornar conhecida pelo sobrenome do parlamentar que a propôs: o ex-deputado federal Antônio Kandir.

desvantagem com relação ao pagamento ou recebimento do crédito tributário. No entanto, tais fatos fazem parte das regras instituídas para simplificação da fiscalização e do cumprimento da obrigação tributária, por parte dos dois pólos envolvidos na relação jurídica em pauta. (grifo nosso)

Quanto à restituição do valor do imposto pago por força do regime de substituição tributária, complementou:

16. É certo que a adoção de mecanismo que permita a imediata e preferencial restituição do imposto decorrente de fato gerador presumido não realizado, é obrigatória, e deve ser adotada de pronto. Agora, quando se fala de valor da operação em base menor do que aquele utilizado para o recolhimento, temos que examinar o caso com maior cautela. Veja bem, **se o valor da operação for eventualmente menor do que o suposto, para que tivesse o contribuinte direito à restituição a hipótese dependeria de verificação ou comprovação dos fatos efetivamente ocorridos. Permitir, nesse caso, uma restituição preferencial e imediata seria um fator que desvirtuaria a própria instituição da sistemática de cobrança utilizada na substituição tributária, dando margem à utilização indevida do sistema.** Temos que considerar, como já foi dito, que a forma de recolhimento preconizada na substituição, além da função de arrecadar, possui também a **função de evitar a sonegação do imposto, e de simplificar o seu recolhimento**, sendo por essas razões instrumento de justiça fiscal. E para esse fim, a lei estabelece base de cálculo específica para apuração do imposto devido.

[...]

18. Quando da instituição de salvaguardas, tanto na Constituição, quanto na Lei Complementar, tratou-se de fato gerador não ocorrido, hipótese da restituição, e nunca da repetição com relação a valor inferior ao estabelecido para base de cálculo, já que esta é determinada pela lei. Nesse mister o legislador constitucional e o da respectiva lei complementar foram perfeitos. Também é necessário juntar que, embora a fixação dos valores médios de comercialização tenha um certo vezo de discricionarismo, isto **não implica em negar ao contribuinte o desfrute do direito ao contraditório, devendo-se prever mecanismos para que a Administração Fiscal efetue periódicas revisões nas pautas e mesmo nas estimativas, de forma a aproximá-las, o mais possível, da verdade econômica.** (grifos nossos)

Em suma, de acordo com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, a instituição da figura da substituição tributária visa a evitar a sonegação fiscal e simplificar o seu recolhimento, de modo que a possibilidade de o contribuinte substituído poder ingressar com uma repetição de indébito vai de encontro a esses objetivos. Ademais, alega a instituição, isso sequer seria possível, já que, pelo seu entendimento, sequer são distintas as bases de cálculo nesse caso, pois a base de cálculo aplicada é a legalmente instituída:

17. Base de cálculo é matéria sob reserva de lei complementar, a teor do que dispõe o art. 146, § 3º, III, “a”, da Carta Constitucional de 1988. Essa matéria está agora regulada pelo art. 8º da Lei Complementar nº 87/96, cujo inciso II, combinado com o § 4º desse artigo, estabelece as regras para determinação da base de cálculo, no caso de substituição tributária. O fato gerador do imposto ocorreu em sua plenitude e o imposto pago de acordo com essas regras é plena e legalmente devido e, portanto, não enseja qualquer pleito de repetição de indébito. **Somente se poderia falar em pagamento a maior, portanto indevido, se o pagamento, por parte do contribuinte substituto,**

tivesse sido efetuado sobre valor superior ao da base de cálculo estabelecida na lei. (grifo nosso)

A base de cálculo é definida pela Lei Complementar nº 87/1996 (Brasil, 1996):

Art. 8º A base de cálculo, para fins de substituição tributária, será:

[...]

II - em relação às operações ou prestações subseqüentes, obtida pelo somatório das parcelas seguintes:

- a) o valor da operação ou prestação própria realizada pelo substituto tributário ou pelo substituído intermediário;
- b) o montante dos valores de seguro, de frete e de outros encargos cobrados ou transferíveis aos adquirentes ou tomadores de serviço;
- c) a margem de valor agregado, inclusive lucro, relativa às operações ou prestações subseqüentes.

[...]

§ 4º A margem a que se refere a alínea c do inciso II do caput será estabelecida **com base em preços usualmente praticados no mercado** considerado, obtidos por levantamento, ainda que por amostragem ou através de informações e outros elementos fornecidos por entidades representativas dos respectivos setores, adotando-se a média ponderada dos preços coletados, devendo os critérios para sua fixação ser previstos em lei. (grifo nosso)

Seguindo o mesmo entendimento da PGFN, o Convênio ICMS nº 13/1997 (Confaz, 1997), do Confaz, ao tratar do tema dispôs:

Cláusula segunda Não caberá a restituição ou cobrança complementar do ICMS quando a operação ou prestação subsequente à cobrança do imposto, sob a modalidade da substituição tributária, se realizar com **valor inferior ou superior** àquele estabelecido com base no artigo 8º da Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996. (grifos nossos)

Ao normatizar, no âmbito das Unidades Federativas (UFs), a aplicação do preconizado pela PGFN, percebe-se que foi tomado o cuidado de se adicionar a proibição da cobrança complementar do ICMS na substituição tributária para frente quando o valor praticado for superior ao estimado, garantindo a isonomia de tratamento tributário entre os diferentes polos da relação. Atualmente, 25 UFs são signatárias do Convênio ICMS nº 13/1997⁹, conforme indicado na Figura 4.

⁹ Atualizado pelos Convênios ICMS nº 75/2015 e nº 41/2016.

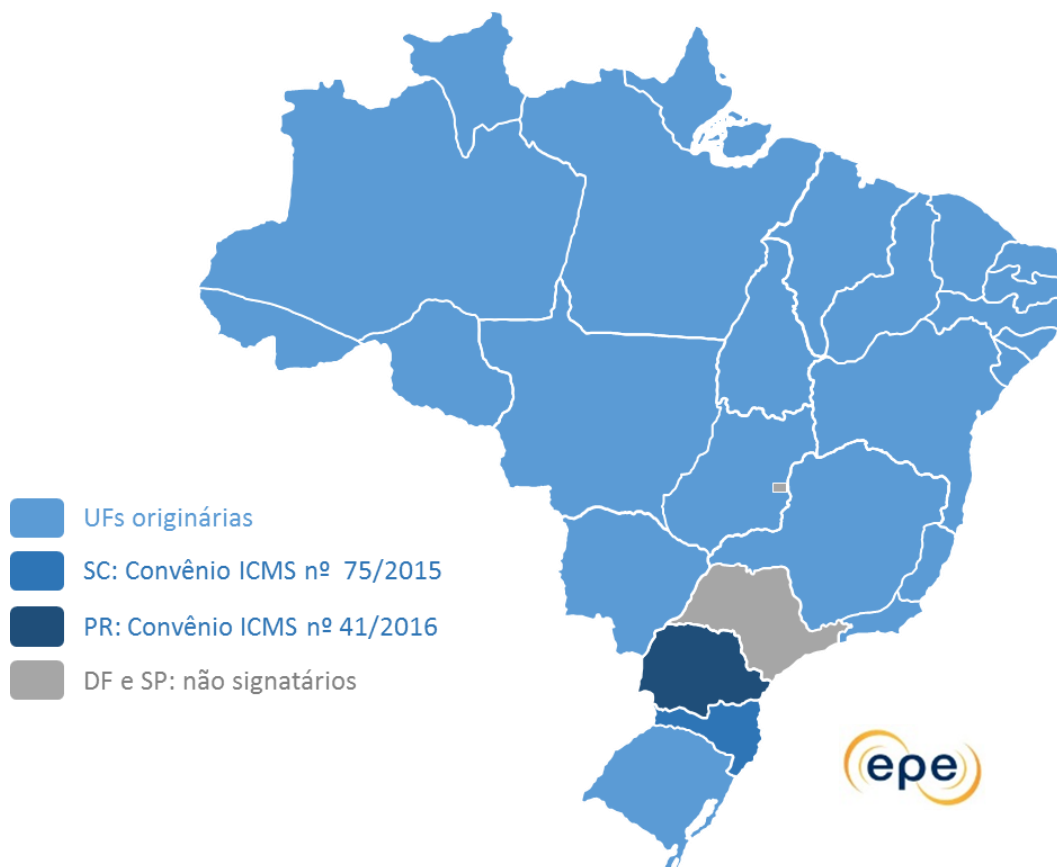


Figura 4 - Adesões ao Convênio ICMS nº 13/1997

Fonte: EPE (2018) a partir de Confaz (1997).

Por sua vez, a Confederação Nacional do Comércio (CNC) interpôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.851/1998 em 30 de junho de 1998 (STF, 1998), que serviu como importante balizador para que o Supremo Tribunal Federal (STF) pudesse se manifestar sobre a matéria. Por entender o impetrante que a ocorrência de um fato jurídico em dimensão inferior à estimada ensejaria o direito à restituição do imposto pago em excesso, impugnou a Cláusula Segunda do Convênio ICMS nº 13/1997 em face de violação ao parágrafo 7º do artigo 150 da Constituição Federal:

2.5. É inequívoco, como decorre do exame do dispositivo constitucional, o direito à restituição do imposto pago a maior sempre que o fato ocorrer em dimensão diversa daquela que foi presumida. É que, tratando-se de fato gerador presumido, como já exposto, o imposto devido, a final, tem de ser o resultado da aplicação da alíquota sobre a base de cálculo, que é o dimensionamento material do fato gerador. Assim, se o fato, antes presumido, vier a não ocorrer ou ocorrer em montante menor, há inequívoco direito à restituição em excesso, garantido constitucionalmente.

Em oposição ao entendimento da PGFN e do Confaz, arguiu o requerente que a possibilidade de a restituição ser devida apenas quando não houver realização do fato gerador presumido em sua totalidade tornaria o dispositivo constitucional que a prevê inócuo, dada a baixíssima probabilidade de esses casos ocorrerem. Traçando um paralelo para o abastecimento de derivados de petróleo, isso só ocorreria no caso de acidentes, furtos ou perdas (ou seja, quando o produto por algum infortúnio não lograsse ser vendido ao consumidor final). Pelo princípio hermenêutico da máxima efetividade, que visa a atribuir às normas constitucionais a maior eficácia possível, extraíndo o máximo de seus efeitos potenciais, a CNC solicitou (STF, 1998) que fosse dada uma interpretação ampla ao § 7º do art. 150 da CF:

Ainda mais, tal linha de raciocínio levaria à inocuidade da própria previsão constitucional de restituição do excesso. Isso se comprova pelo exame da situação de fato a que se submetem as empresas concessionárias de veículos congregadas pela Requerente, a demonstrar que a inoccurrence do fato gerador presumido se daria naqueles casos raros e extremos em que simplesmente não se desse a saída final do veículo das concessionárias ao consumidor, seja porque a mercadoria foi roubada, devolvida ao fabricante, incendiou-se ou deteriorou-se de forma irremediável.

[...] É totalmente marginal a não realização da operação subsequente. Em face disso, admitir-se que a restituição só se daria de forma restrita, levaria ao absurdo de reconhecer a inexistência de qualquer correspondência entre a hipótese normativa e os fatos ocorridos no mundo fenomênico, o que resultaria na inocuidade da própria regra da restituição prevista no § 7º do art. 150 da CF/88.

Trata-se de aplicação do princípio da efetividade, segundo o qual, na formulação que lhe dá Canotilho, “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior o sentido que maior eficácia lhe dê” (“Direito Constitucional”, 6ª ed. Ver., Coimbra, Almedina, 1993, p. 227). Efetividade se define como concretização da norma. Assim, se não houver o ajustamento da norma à realidade, ainda que ela tenha eficácia, não terá efetividade, pois é este ajustamento que lhe confere validade. Portanto, fere o princípio da efetividade interpretação que resulte na inocuidade de norma constitucional que assegura o direito à restituição do imposto pago em excesso.

Segundo o relator do processo, Ministro Ilmar Galvão, não haveria interesse jurídico em verificar o tributo pago a maior ou a menor *a posteriori* porque a finalidade do instituto da substituição tributária, por meio da presunção de valores, seria justamente tornar viável o sistema de arrecadação do ICMS. De acordo com ele, seria demasiadamente dificultoso calcular o valor real de cada operação realizada pelos inúmeros contribuintes existentes (STF, 1998).

A EC nº 03/93, ao introduzir no art. 150 da CF/88 o § 7º, aperfeiçoou o instituto, já previsto em nosso sistema jurídico-tributário, ao delinear a figura do fato gerador presumido e ao estabelecer a garantia de reembolso preferencial e imediato do tributo pago quando não verificado o mesmo fato a final. A circunstância de ser presumido o fato gerador não constitui óbice à exigência antecipada do tributo, dado tratar-se de sistema instituído pela própria Constituição, encontrando-se regulamentado por lei complementar que, para definir-lhe a base de cálculo, se valeu de critério de estimativa que a aproxima o mais possível da realidade. A lei complementar, por igual, definiu o aspecto temporal do fato gerador presumido como sendo a saída da mercadoria do estabelecimento do contribuinte substituto, não deixando margem para cogitar-se de momento diverso, no futuro, na conformidade,

aliás, do previsto no art. 114 do CTN, que tem o fato gerador da obrigação principal como situação definida em lei como necessária e suficiente para a sua ocorrência. **O fato gerador presumido, por isso mesmo, não é provisório, mas definitivo, não dando ensejo à restituição ou complementação do imposto pago, senão, no primeiro caso, na hipótese de sua não-realização final. Admitir o contrário valeria por despojar-se o instituto das vantagens que determinaram sua concepção e adoção, como a redução, a um só tempo, da máquina-fiscal e da evasão fiscal a dimensões mínimas, propiciando, portanto, maior comodidade, economia, eficiência e celeridade às atividades de tributação e arrecadação.** (grifo nosso)

Por seis votos a três, o STF julgou improcedente a ADI nº 1.851/1998 no dia 8 de maio de 2002, assumindo a presunção na fixação do valor de recolhimento a título de substituição tributária do ICMS (ICMS-ST) como absoluta (*iuris et de iure*). Os ministros vencidos arguíram que o parágrafo 3º, do art. 150 da CF, seria uma verdadeira limitação do poder de tributar do Estado e que, para a máxima efetividade dessa garantia constitucional, o excesso cobrado do substituto tributário também teria que ser restituído, caso contrário restaria um enriquecimento sem causa do Estado. Não obstante, resultou vencedora a tese que entendia ser incapaz a conciliação do instituto da substituição tributária com a possibilidade de restituição de valor pago a maior, haja vista que a existência deste inviabilizaria a efetividade daquele, cujo objetivo mór seria o combate à sonegação fiscal.

Esse julgamento - por possuir efeito *erga omnes*¹⁰ - passou a servir de paradigma a todos os litígios posteriores acerca dessa matéria. Ao longo dos anos, diversos reclamantes judicializaram petições reivindicando repetições de indébito, tendo, em todos os casos, o judiciário denegado os pedidos, conforme o posicionamento firmado pelo STF (REsp 787.459; REsp 773.213; REsp 772.438; REsp 750.315; REsp 725.063; REsp 720.644; REsp 703.665; REsp 651.346; REsp 574.406; dentre outros).

Após o posicionamento firmado pelo STF na ADI nº 1.851/1998, os Governadores dos Estados do Pernambuco e de São Paulo ajuizaram cada qual uma ADI contra dispositivos de suas respectivas legislações estaduais que, em sentido oposto ao firmado pela egrégia corte, possibilitavam a restituição de eventual diferença entre uma base de cálculo presumida recolhida e a de fato ocorrida. Através da ADI nº 2.675/2002, interposta no dia 18 de junho de 2002, pugnou o Estado de Pernambuco o inciso II do art. 19 da sua Lei Estadual nº 11.408/1996 (STF, 2002a):

Art. 19. É assegurado ao contribuinte-substituído o direito à restituição:

[...]

II – do valor parcial do imposto pago por força da substituição tributária, proporcionalmente à parcela que tenha sido retida a maior, quando a base de cálculo da operação ou prestação promovida pelo contribuinte-substituído for inferior àquela prevista na antecipação.

O Estado de São Paulo, por sua vez, através da ADI nº 2.777/2002, impugnou o inciso II do artigo 66-B da sua Lei Estadual nº 6.374/1989 (STF, 2002b):

¹⁰ *Erga omnes* significa, do latim, “para todos”. É uma decisão que deve ser seguido em todos os litígios semelhantes.

Artigo 66-B - Fica assegurada a restituição do imposto pago antecipadamente em razão da substituição tributária:

- I - caso não se efetive o fato gerador presumido na sujeição passiva;
- II - caso se comprove que na operação final com mercadoria ou serviço ficou configurada obrigação tributária de valor inferior a presumida.

Essas ações tiveram o seu processo sobrestado, aguardando o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 593.849. A origem do RE nº 593.849 remonta o ano de 2006, quando a companhia Parati petróleo S.A., transportadora revendedora de produtos derivados de petróleo, ingressou com um mandado de segurança preventivo contra ato atribuído ao Superintendente da Receita Estadual – SEF/MG. Sustentou a autora que recolhimento de ICMS antecipado resultava em recolhimento de valores superiores àqueles devidos ao Estado de Minas Gerais, dada a diferença entre o valor sobre o qual era recolhido o ICMS a título de substituição tributária e o valor real das vendas ao consumidor final. Requeria a impetrante o aproveitamento de crédito decorrente da diferença entre o valor estabelecido como base de cálculo e o efetivamente praticado para fins de compensação com os créditos tributários futuros, nos termos do art. 150, § 7º, da CF/1988 e art.10 da LC nº 87/1996. Tal mandado de segurança foi denegado pela 3ª Vara de feitos Tributários (STF, 2016):

Assim, somente será devida a restituição do valor pago antecipadamente a título de tributo se a operação posterior, que gera o recolhimento do imposto estadual, não se realizar. Ao assim dispor, a legislação assegura um tratamento isonômico, já que, em caso de a mercadoria ser comercializada por valor maior do que aquele presumido, também não haverá recolhimento da diferença do imposto. **Conclui-se que o valor recolhido por substituição tributária é definitivo. Não poderia ser de outra forma já que o fisco precisa de bases objetivas para fazer incidir o imposto, não podendo ficar ao sabor das oscilações dos valores de mercado.**

[...]

Dessa forma, não há como julgar procedente o pedido, pelo fato de que o ICMS foi recolhido pela impetrante tendo por base de cálculo o valor sugerido pelo fabricante, sendo, o recolhimento definitivo. Ademais, a própria embargante admite que as vendas foram realizadas, caracterizando a operação, pelo que não lhe assiste o direito a obter qualquer restituição ou de se creditar, não sendo admissível a interpretação que esta quer dar à norma contida no §7º, do art. 150, da Constituição Federal. (grifos nossos)

Percebe-se que a 3ª Vara de feitos Tributários não trouxe nenhuma inovação jurisprudencial, tendo apenas replicado os mesmos fundamentos apresentados pelo STF no julgamento da ADI nº 1.851/1998. Não obstante, apelou a impetrante ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), reafirmando seus argumentos iniciais (STF, 2016):

Antes de mais nada é necessário relembrar que o que se discute no presente processo é a interpretação do disposto na parte final do § 7º, do art. 150 da CR/88 (que assegura a restituição na hipótese de não ocorrência do fato gerador). Ou seja, se o mesmo tem como mandamento **básico impedir que o Estado cobre mais imposto do que teria direito pelo regime normal de tributação e principalmente de se utilizar de "pautas" fiscais em patamares dissociados da real operação** ou se o termo quando a operação se realizar está inserido na interpretação da pela r. sentença no sentido se de ser aplicado apenas para os casos em que efetivamente a integralidade da operação não se realizar. Portanto, **o que se pleiteia no presente processo é**

o direito, da devolução de diferenças nas operações em que o tributo foi recolhido a maior, ou seja, quando as operações não se realizarem, nos exatos termos do disposto no § 7º do art. 150 da CR/88. (grifos nossos)

Examinando as aduções expostas, fica claro que o que buscava a requerente era uma interpretação mais ampla à expressão “caso não se realize o fato gerador presumido” do § 7º do art. 150 da Constituição Federal e, por conseguinte, a decretação de inconstitucionalidade da Cláusula Segunda do Convênio ICMS nº 13/1997 do Confaz. No julgamento do mérito, novamente teve a impugnadora o seu pedido denegado, tendo respeitado o plenário mineiro o posicionamento da Suprema Corte. Expôs o TJMG (STF, 2016):

(..) o ICMS, no regime de substituição tributária, possui fato gerador presumido, mas definitivo, o que não confere o direito a compensação no caso de divergência entre a base de cálculo presumida e a efetiva, mostrando-se inaplicável, no caso, o artigo 165 do Código Tributário Nacional, ausentes os pressupostos para a restituição do tributo, deixando de demonstrar a impetrante qualquer recolhimento indevido.

[...]

Consequentemente, tendo ocorrido o fato gerador, não há que se falar em livre aproveitamento de créditos de ICMS em decorrência da aplicação do regime de substituição progressiva, ou mesmo em erro na formação da base de cálculo do ICMS cobrado antecipadamente, mostrando-se inviável a interpretação ampliativa do artigo 150 da Constituição da República, como *data vênia* pretende a apelante, devendo a r. sentença ser mantida, em sua totalidade, tendo sido observados os dispositivos legais pertinentes à espécie.

Após ter o seu pleito novamente indeferido, a apelante recorreu ao STF através do Recurso Extraordinário (RE) nº 593.849, no mês de setembro de 2008. Apesar de a Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais ter se manifestado contrária à admissibilidade do recurso, o próprio Tribunal de Justiça de Minas Gerais o admitiu (STF, 2016): “O recurso merece prosseguir, uma vez que a tese sustentada nas razões de insurgência vem suscitando amplas discussões na Corte de destino, ainda não plenamente resolvidas”. Foi entendido que o posicionamento anterior, oriundo do julgamento da ADI nº 1.851/1998, não era deveras definitivo, haja vista que a Suprema Corte voltou a julgar a questão em face da ADI nº 2.675/2002 e da ADI nº 2.777/2002, detalhadas alhures. Ademais, segundo a Ministra Cármen Lúcia (STF, 2016), haviam à época quase 1.500 processos judiciais sobre esse tema sobrestados nos tribunais brasileiros, sendo profícuo ao Judiciário o descongestionamento por intermédio de um recurso extraordinário.

Eventuais restituições de ICMS pago a maior deveriam, se aprovada a mudança da jurisprudência do STF, ser quantitativamente compensadas por complementações do imposto pago a menor. Todavia, uma análise mais pormenorizada apontava para a inexequibilidade desse procedimento, conforme pontuado pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, em Nota Técnica anexa à sua manifestação como *amicus curiae*¹¹ no RE nº 593.849:

¹¹ *Amicus curiae* significa, do latim, “amigo da corte”. É um terceiro que se manifesta em um processo por possuir interesse no mesmo.

(...) eventuais perdas geradas pelas restituições decorrentes de julgamento desfavorável do RE 593.849 deveriam ser, em tese, compensadas pelas entradas decorrentes dos lançamentos dos complementos.

Dissemos “em tese” por dois motivos:

- 1) o primeiro é justamente aquele que leva os Estados a optarem pela sistemática da substituição: **não há recursos de fiscalização em quantidade suficiente de modo a permitir a apuração de todos os complementos devidos, assim como é impossível fiscalizar todas as operações sujeitas à tributação pelo ICMS.** Portanto, caso vencedora a tese do RE 593.849/MG, muito provavelmente **teríamos um acúmulo de pedidos de ressarcimento sem a perspectiva de contrapartida em lançamentos de complemento.**
- 2) o segundo é que mesmo que apurados todos os complementos devidos, com o respectivo lançamento, não há qualquer garantia que tais valores seriam efetivamente recolhidos. (grifos nossos)

No mesmo documento, a referida Secretaria da Fazenda estimou as perdas financeiras para o Estado de São Paulo decorrentes da mudança jurisprudencial em tela. Para o ano de 2011, foi estimado que os pedidos de restituição superariam R\$ 900 milhões para todos os produtos sujeitos ao regime de substituição tributária, sendo destes mais de R\$ 140 milhões referentes a combustíveis.

No dia 19 de outubro de 2016, o Plenário do STF conheceu e deu provimento ao RE nº 593.849 por 6 votos a 3, fixando a tese de que: “É devida a restituição da diferença do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS pago a mais no regime de substituição tributária para frente se a base de cálculo efetiva da operação for inferior à presumida”. Em seu voto, o Ministro Roberto Barroso discorreu com clareza acerca dos motivos pelos quais o STF terminou por romper com o entendimento consagrado na ADI nº 1.851/1998 (STF, 2016):

9. Primeiro, penso que a lógica de se consentir inicialmente com a impossibilidade material de devolução do valor do imposto quando o fato gerador ocorresse a menor decorria do estágio da **capacidade de fiscalização à época em que o entendimento foi firmado pelo Supremo. Naquele momento, em 2002, houve um juízo de ponderação** que, a luz das condições fáticas, concluiu ser constitucional a técnica, a despeito da impossibilidade de devolução nas hipóteses em que o fato gerador ocorresse a menor. **Entendeu-se que tal exigência poderia colocar em risco a própria dinâmica da substituição progressiva, que se mostrava fundamental para efetiva fiscalização de ciclos econômicos longos e, por vezes, com a etapa final pulverizada.** Hipóteses que, sem essa técnica, simplesmente não teriam como serem atingidas de forma efetiva pela tributação.

10. Ocorre que, **a partir do momento em que diversos estados começam a prever em suas legislações a devolução em tais hipóteses e efetivá-la, o argumento prático que autorizava a tributação com base em uma presunção absoluta quanto à base de cálculo do fato gerador presumido cai por terra.**

11. Assim, acredito que permanecer com o entendimento atual do Supremo em tais hipóteses viola a dimensão objetiva da capacidade contributiva, aplicável também aos tributos indiretos, já que se autoriza que o tributo incida onde, em verdade, sabidamente não há manifestação de riqueza. Esse mandamento constitucional também se aplica a norma de incidência que cria o fato gerador presumido, que deve permitir que ele se abra, como regra, à confrontação com a realidade havida em contrário (presunção relativa). **Hipóteses de presunção absoluta, como a que foi admitida pelo Supremo no julgamento da ADI nº 1.851 no que diz respeito a base de cálculo, são excepcionálíssimas e apenas se justificam como última medida para garantir**

a efetividade da tributação, combater a sonegação e garantir a tributação de manifestações de riqueza quando de outro modo não seja possível fazê-lo. Tal conclusão, por óbvio, depende da existência de condições fáticas que justifiquem essa medida extrema.

Se elas estavam presentes em 2002, hoje isso não mais ocorre, como demonstram as diversas legislações estaduais autorizando a devolução.

12. Dessa forma, insistir nesse entendimento violaria também a razoabilidade na sua dimensão de congruência. Por essa ideia, exige-se a presença de uma relação harmônica entre as normas e as suas condições externas de aplicação, impedindo que o intérprete possa basear-se em uma realidade fática inexistente. Pois bem, caso não se supere o precedente existente sobre a matéria será exatamente isso o que ocorrerá: o Supremo irá consagrar uma interpretação a partir de uma realidade fática que não mais existe, o que viola a razoabilidade como congruência e vai contra as condições práticas de aplicação da norma que prevê a restituição, em flagrante prejuízo aos contribuintes. (grifos nossos)

Por se tratar da reescrita de um postulado – isto é, uma mudança de posição do Supremo quanto a uma matéria – entendeu por bem o colegiado modular os efeitos da decisão. Dessa maneira, situações passadas que transitaram em julgado – ou as que sequer foram judicializadas – reger-se-iam fulcradas no precedente revogado, enquanto que a nova jurisprudência deveria orientar os litígios judiciais pendentes e os fatos geradores ainda a se realizarem. Ponderou em seu voto o Ministro Relator, Edson Fachin (STF, 2016):

De todo modo, caso a tese jurídica veiculada por este voto reste irmanada pela parcela majoritária do colegiado, anota-se importante inovação legislativa no bojo do art. 927, §3º, do CPC/15, *in verbis*: “Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica”.

Logo, independentemente do termo inicial da eficácia temporal do novo entendimento jurisprudencial consensualmente adotado por este Tribunal Pleno, **deve-se ponderar a aplicação do dispositivo legal precitado à espécie, tendo em vista o interesse social e a segurança jurídica.** (grifo nosso)

Após o julgamento do mesmo, em 19 de outubro de 2016, a ADI nº 2.675/2002 e a ADI nº 2.777/2002 foram indeferidas, restando configurada a constitucionalidade das duas leis estaduais e que, portanto, é devida a restituição de indébito para valores de ICMS pagos a maior sob o regime de substituição tributária progressiva. Assim, a presunção na fixação do ICMS-ST mudou para *juris tantum* (relativa/preliminar).¹²

2.3. Proposições de Adaptação do ICMS

O novo entendimento do STF sobre o ICMS-ST suscitou diversas preocupações entre os entes federativos, tais como (SEF/MG, 2018):

¹² Apesar de os efeitos decorrentes da decisão do plenário terem sido aplicadas a partir da data do julgamento, em 19/10/2016, o trânsito em julgado do processo ocorreu em 15/3/2018, após as devidas interposições de agravos regimentais e embargos de declaração.

i) **Estímulo ao subfaturamento**

Alguns agentes poderiam se sentir tentados a subfaturar as suas vendas, ingressando assim com pedidos de restituição junto ao fisco.

ii) **Custo maior de fiscalização**

Objetivando evitar o subfaturamento, as entidades fiscais se veriam compelidas a aumentar a sua fiscalização, levando a maiores custos.

iii) **Incerteza quando o valor da operação final for superior ao PMPF**

Se por um lado o STF se manifestou favoravelmente à restituição no caso de uma base de cálculo real ser inferior à utilizada no momento da tributação, por outro lado manteve-se silente quanto à possibilidade de complementação na ocorrência de situação inversa.

Em relação ao terceiro inciso, entende-se que a matéria tenha sido abarcada pela decisão do STF no RE nº 593.849. A jurisprudência antiga entendia que a base de cálculo presumida, por ser prevista em lei, não era provisória, mas definitiva. Já o novo entendimento, considera a base de cálculo presumida como sendo apenas uma estimativa, sendo pendente a sua confirmação. Assim, deverá o recolhimento final ocorrer sobre a base de cálculo efetivamente realizada, por conseguinte cabendo a ocorrência tanto de restituição como de complementação. A questão posta é se os agentes com a obrigação de recolhimento complementar seriam pró-ativos ao fazê-lo, ou se caberia ao fisco estadual provocá-los. Caso prevaleça a última hipótese, restará configurado um aumento de gasto fiscalizatório por parte do Estado, bem como existirá a possibilidade de os sujeitos tributários passivos tentarem ludibriar o fisco ao forjarem preços de comercialização inferiores aos de fato realizados. Tais casos se enquadram nos dois primeiros incisos.

Algumas articulações se desenrolaram em resposta à mudança do entendimento do STF, sendo o foco das duas próximas subseções.

2.3.1. PLC nº 360/2017

O Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 360/2017, proposto em 5 de abril de 2017, após a análise do plenário do STF sobre o ICMS-ST, visa a acrescentar à Lei Kandir o art. 10-A:

Art. 10-A. Não cabe restituição ou cobrança complementar do ICMS quando as operações ou as prestações subsequentes à cobrança do imposto, sob a modalidade da substituição tributária, se realizarem com valor inferior ou superior àquele estabelecido com base no artigo 8º.

Contudo, o PLC nº 360/2017 não traz a segurança jurídica demandada pela situação, porquanto tem o STF como competência realizar seus julgamentos fulcrado na nossa Carta Magna. Assim, haja vista que como corolário ao julgamento do RE nº 593.849 foi dada uma interpretação ampliativa à expressão “caso não se realize o fato gerador presumido” do art. 150, § 7º, da CF/1988, eventual Lei Complementar resultante do PLC nº 360/2017 também poderia ter a sua constitucionalidade judicialmente questionada, persistindo no fim os efeitos do atual posicionamento do STF.

2.3.2. Ajuste do Confaz: Adoção do Recolhimento Monofásico

Em fevereiro de 2017, criou-se um SubGT Tributação Monofásica no GT-05 do Confaz para estudar alternativas para os combustíveis. O estudo do Confaz propõe a monofasia do ICMS e que sua alíquota seja específica e homogênea em todo o País. Para isso, faz-se necessário um convênio, com adesão unânime das secretarias estaduais de fazenda.

A possibilidade de incidência do ICMS em apenas uma etapa da cadeia de combustíveis é prevista na CF (introdução dada pela EC nº 33/2001):

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:

[...]

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; (grifos nossos)

Importante ressaltar que cabe a lei complementar disciplinar sobre a matéria, estando condicionada a implementação da monofasia nos combustíveis aos trâmites processuais do Congresso e às vontades parlamentares. Todavia, visando a possibilitar uma maior celeridade na sua efetivação, a própria EC nº 33/2001 permitiu que as UFs legislassem provisoriamente sobre o tema, no âmbito do Confaz: “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 (...) fixarão normas para regular provisoriamente a matéria**”. (grifos nossos)

Para que haja uma única incidência do imposto, independentemente se por LC ou por Convênio, algumas condicionantes devem ser respeitadas. Da CF (dispositivos novamente introduzidos pela EC nº 33/2001):

Art. 155 (...)

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

[...]

IV - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g, observando-se o seguinte:

a) **serão uniformes em todo o território nacional**, podendo ser diferenciadas por produto;

b) **poderão ser específicas**, por unidade de medida adotada, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

c) **poderão ser reduzidas e restabelecidas**, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, b. (grifos nossos)

Por sua vez, o art. 150, III, “b”, trata do princípio tributário da anterioridade:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é **vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

III - **cobrar tributos**:

[...]

b) **no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou**; (grifos nossos)

De todo o exposto, podemos fazer uma síntese:

- i) o ICMS monofásico **deverá** ser uniforme em todas as UFs - não se tratando de mera faculdade, mas de obrigação;
- ii) o princípio da anterioridade anual não precisará ser respeitado quando do reestabelecimento de alíquotas;
- iii) as alíquotas poderão ser específicas.

Em relação ao primeiro inciso, nas tratativas para definição das alíquotas para cada produto, surge a dificuldade de se chegar a valores que agradem igualmente a todas as UFs. Para tentar contornar essa problemática, foi adotada a premissa de que nenhum ente teria a sua arrecadação comprometida pela mudança (SEF/MG, 2018).

Já o segundo inciso permite que uma nova alíquota do imposto possa vigorar no mesmo ano, caso seja reestabelecida - majoração a nível superior ao da alíquota definida na lei instituidora, no entanto, deverá respeitar a anterioridade anual. Em ambos os casos, o princípio da noventena deverá continuar a ser respeitado.

Do terceiro inciso, por sua vez, extrai-se que as alíquotas poderão ser específicas ou *ad valorem*. Conquanto as tratativas acerca da monofasia do ICMS tenham avançado por ter o ICMS plurifásico alíquotas *ad valorem*, na incidência monofásica tal problema inexistiria, já que não haveria recolhimento do tributo em momento pretérito à ocorrência do fato gerador. Não obstante, uma alíquota específica traz às UFs a vantagem de lhes propiciar uma maior previsibilidade arrecadatória, já que o montante recolhido seria função apenas do volume de produto demandado. É certo que alíquotas *ad valorem* melhor se coadunam com o fundamento constitucional da livre iniciativa: companhias mais eficientes – que pratiquem menores custos – acabam por pagar valores nominais inferiores aos pagos por companhias menos eficientes. Já quando utilizadas alíquotas específicas, os empresários mais produtivos, que oferecem produtos

mais baratos, acabam por ser onerados com tributos percentualmente superiores aos recolhidos por companhias menos eficientes. Por esse motivo, visando a fomentar a competitividade empresarial, é sempre preferível a utilização de alíquotas *ad valorem*. No entanto, algumas peculiaridades da precificação dos combustíveis devem ser levadas em conta.

O ICMS é um tributo de caráter eminentemente fiscal, sendo o objetivo principal da sua arrecadação o financiamento do aparato estatal. Uma boa previsibilidade quanto ao montante arrecadado, portanto, não é apenas desejável, como necessária. Como já comentado, é natural que ocorram leves oscilações na quantidade total recolhida de um imposto, em decorrência do nível de atividade econômica e dos preços praticados pelos agentes. Com base nessas oscilações, deverá o Estado se adaptar, adequando os seus gastos não obrigatórios, para mais ou para menos, conforme a distorção do projetado com o efetivado. Todavia, há um limite aceitável para essa oscilação, qual seja o que não force o contingenciamento de gastos obrigatórios. Do contrário, haveria o risco de um colapso da Administração Pública. Nessa linha, analisando o comportamento do preço do petróleo ao longo do tempo¹³, houve uma queda na cotação do petróleo Brent de mais de 75% em menos de dois anos, estando cotado à U\$ 114,92 o barril em 19 de junho de 2014 e depois à U\$ 27,79 em 20 de janeiro de 2016. Poder-se-ia argumentar que outras *commodities* também estão sujeitas a elevadas oscilações no mercado internacional – como também às variações do câmbio – mas nenhuma delas possui tamanha relevância na receita pública como os derivados de petróleo. Em 2017, por exemplo, o ICMS do setor de petróleo, combustíveis e lubrificantes representou 17,8% do ICMS total arrecadado no País (Confaz, 2018b). Após a nova política de preços adotada pela Petrobras em 2017¹⁴, é de se esperar que os combustíveis derivados do petróleo acompanhem as cotações internacionais. Assim sendo, caso venha a ocorrer novamente, em um curto espaço de tempo, uma queda nos preços semelhante à presenciada entre 2014 e 2016, o total do ICMS arrecadado pelas UFs poderia sofrer uma queda de 13%¹⁵. Algo, no mínimo, temerário.

Em suma, dado o caráter eminentemente fiscal do ICMS, a elevada volatilidade internacional do preço do petróleo e a altíssima relevância do ICMS oriundo dos seus derivados para o orçamento público, entende-se que a implementação de uma alíquota específica, ante às *ad valorem* atualmente praticadas, casa em perfeita harmonia com a busca por um melhor planejamento orçamentário governamental.

¹³ O preço do petróleo guarda estreita relação com o dos seus derivados, por isso é mais fácil a sua utilização quando queremos verificar apenas uma variação percentual.

¹⁴ Em 30 de junho de 2017, a política de preços da Petrobras foi revista de modo a aumentar a frequência de ajustes para acompanhar a volatilidade crescente da taxa de câmbio e das cotações de petróleo e derivados. São princípios da nova política de preços da Petrobras: i) o preço de paridade internacional; ii) uma margem para remuneração dos riscos inerentes à operação; iii) nível de participação no mercado; iv) preços nunca abaixo da paridade internacional (Petrobras, 2017).

¹⁵ Considerando câmbio e alíquotas de ICMS *ad valorem* constantes.

Alguns exemplos de vantagens obtidas com a efetiva implementação do convênio seriam as seguintes (Plural, 2018 e SEF/MG, 2018):

- cessariam as preocupações decorrentes do posicionamento do STF;
- eliminação de operações simuladas;
- redução dos custos contábeis dos agentes de mercado;
- fim da guerra fiscal entre fronteiras;
- fluxos logísticos seriam otimizados, já que não mais teriam de levar em conta as distintas alíquotas entre as UFs;
- maior previsibilidade de arrecadação, pois a base de cálculo passaria a ser o volume transacionado e não mais o valor comercializado, mitigando assim a influência das flutuações dos preços de derivados na receita governamental.

Entre os potenciais benefícios indicados acima, ressalta-se a redução da complexidade tributária e do custo associado a esta ação, incluindo a necessidade de provisionamento de recursos para eventuais multas a partir de interpretações divergentes entre o agente e a fiscalização. A uniformização de alíquotas nacionais também permite uma melhor integração e efetividade entre as políticas energéticas e tributárias do ponto de vista do Estado Brasileiro.

O sistema monofásico de ICMS (que passaria a ser cobrado por volume ou massa, em valor único no País), em estudo no Confaz, tem o potencial de trazer grandes benefícios para o setor de Abastecimento (redução de riscos para o negócio e custos com mão-de-obra, reequilíbrio entre equipes tributárias e área produtiva de cada empresa), mas a monofasia requer unanimidade.

A monofasia, após a edição de um Convênio no âmbito do Confaz, deverá ser internalizada pelas UFs através das suas respectivas casas legislativas, devendo as leis estaduais obedecer ao princípio da anterioridade.

Com as mudanças propostas, estuda-se a responsabilização dos importadores pelo recolhimento de ICMS incidente sobre as internalizações de combustíveis realizadas. Em decorrência da elevada pulverização desses agentes, eventuais inadimplementos poderiam ocorrer. Em relação à possibilidade de não recolhimento de tributos por parte dos sujeitos passivos, entende-se que inexistirá a chance de os importadores evadirem-se do pagamento, haja vista que as importações ocorrem em pontos localizados e controlados, onde o desembaraço aduaneiro se dá apenas após a quitação das obrigações tributárias. Alguns importadores se utilizam de medidas liminares para realizarem o desembaraço aduaneiro sem o recolhimento dos impostos necessários no ato. Todavia, entende-se que tal prática não é exclusiva da importação de derivados de petróleo, podendo qualquer agente econômico - de qualquer área de atuação - utilizar-se do Judiciário para protelar suas obrigações. Nessa seara, uma saída vislumbrada seria o depósito em juízo do tributo correspondente quando do deferimento de uma liminar.

A celebração do convênio ocasionaria o fim do recolhimento pelas refinarias da Petrobras do ICMS incidente, por exemplo, sobre o álcool anidro, devendo um outro responsável pela contribuição ser definido (produtores de etanol ou distribuidores). De forma simétrica, também seria alterada a sistemática tributária do biodiesel. O GT-05 do Confaz está ampliando sua interface com os produtores de biocombustíveis para debater o tema e pacificar os entendimentos.

Talvez o maior problema na legislação de ICMS não seja a existência de diferentes alíquotas, mas a complexidade do sistema vigente, causando grande risco fiscal e tributário para o empreendedor e prejudicando a logística ótima dos produtos.

Há, contudo, a possibilidade de elevação dos tributos a partir da introdução do monofásico. A adesão conjunta, de grande parte dos combustíveis, pode minimizar esse aumento, uma vez que o pico de arrecadação de cada combustível é diferente entre os entes federativos. No entanto, o acerto das alíquotas se torna ainda mais complexo, especialmente por necessitar da unanimidade de um Convênio ICMS.

Outra importante questão advinda com a aplicação do ICMS monofásico é o aparente entrave relacionado ao crédito tributário. Alguns combustíveis são parte dos insumos para o funcionamento de outros setores da economia que por sua vez utilizam o valor do ICMS pago pela venda do combustível como crédito na sequência da cadeia. Se não houver compensação pelo valor recolhido anteriormente, esses setores podem ser impactados. Como exemplo, pode-se citar uma termoelétrica que utilize diesel. Essa atividade deixaria de receber os créditos pagos quando houvesse a tributação do diesel, perdendo competitividade para outras fontes de geração de energia. Algo semelhante ocorreria com, por exemplo, QAV e GLP.

Não foram feitos estudos no âmbito do SCT Tributação sobre o impacto de possíveis aumentos na arrecadação decorrentes da adesão do ICMS monofásico, bem como da ausência de créditos a compensar em etapas posteriores a partir dessa alteração tributária. Sobre a ausência de créditos, vale observar que pode interferir na lógica concorrencial de alguns setores. O art. 155, § 2º, I, da CF diz que o ICMS “será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal”. Todavia, o inciso II, do mesmo parágrafo, afirma que:

II - a isenção ou não-incidência, **salvo determinação em contrário da legislação:**

- a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;
- b) **acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores;** (grifo nosso)

Depreende-se do dispositivo que a utilização do crédito de ICMS pelos agentes a jusante da cadeia de valor poderia ser restringida por intermédio de legislações estaduais, apesar de os mesmos poderem alegar que o art. 155, § 2º, I, lhes dá esse direito. Por essa razão, a fim de minimizar a insegurança jurídica para com eles, entende-se ser prudente explicitar, em eventual Convênio ou legislações estaduais acerca dessa matéria, o direito de os contribuintes posteriores ao fato gerador continuarem a usufruir do crédito de ICMS dos seus insumos.

A adesão do monofásico, todavia, pode estimular mudanças de fluxos de combustíveis entre as UFs, além de reduzir o contrabando interestadual. Em ambos os casos, a UF de maior alíquota atual deve se beneficiar de uma uniformização. Contudo, não foram estimados os potenciais benefícios, que podem servir de argumento para redução tributária nas UFs com maiores alíquotas, a fim de aproximar o valor da monofasia da média das alíquotas vigentes no País para cada produto. A Figura 5, a Figura 6 e a Figura 7 indicam a alíquota específica equivalente por cada UF para gasolina, diesel e GLP no mês de março de 2018.

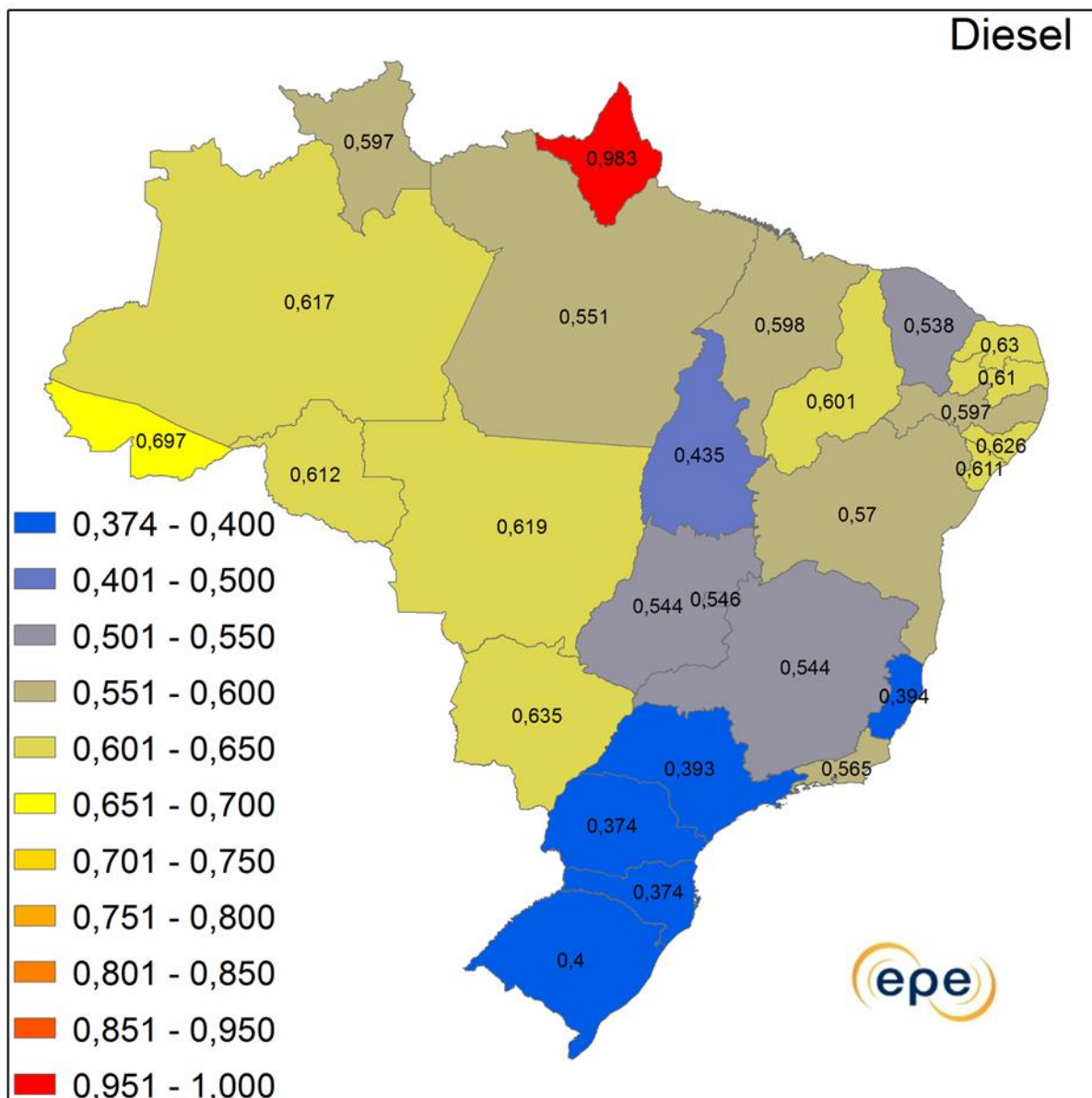


Figura 5 - Alíquotas Específicas Equivalentes por UF – Diesel (R\$/L)

Fonte: EPE (2018) a partir de Confaz (2018c e 2018d)

O atual recolhimento de ICMS sobre o diesel corresponde a uma alíquota específica equivalente com média simples de R\$ 0,57/L. O estado do Amapá é o que possui a maior alíquota, de R\$ 0,983/L, enquanto Paraná e Santa Catarina possuem as menores, de R\$ 0,374/L. Além desses, São Paulo, Espírito Santo e Rio Grande do Sul possuem os menores valores. Cumpre destacar que o diesel é um combustível com tratamento tributário peculiar em razão da sua importância estratégica no transporte de cargas e passageiros do País.

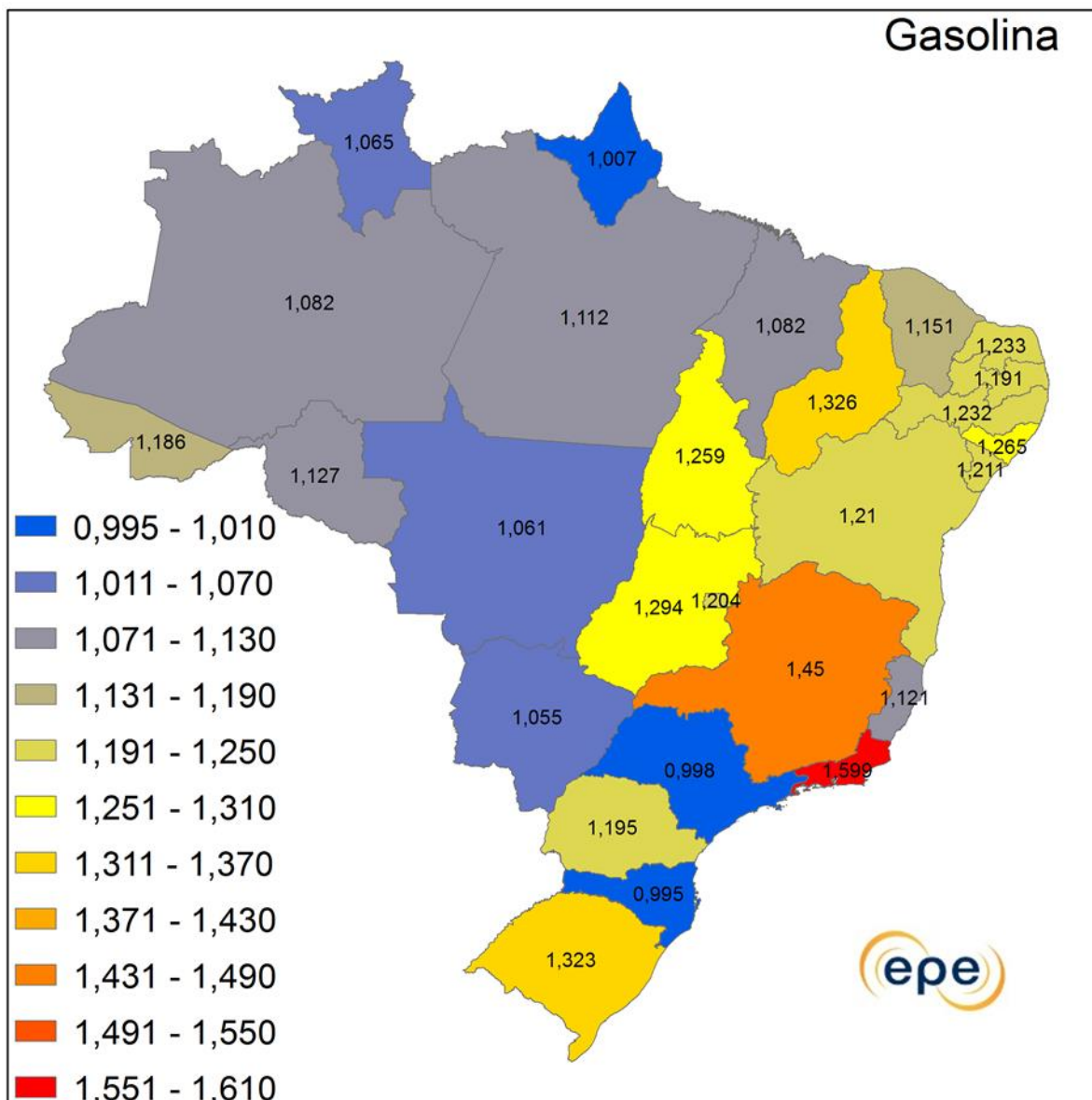


Figura 6 - Alíquotas Específicas Equivalentes por UF – Gasolina (R\$/L)

Fonte: EPE (2018) a partir de Confaz (2018c e 2018d)

A gasolina, por sua vez, é um produto com outro aspecto de alta relevância: é um dos itens de maior peso na cesta de bens definidos para o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e suas variações de preço contribuem direta e intensamente para a inflação do País. A Figura 6 indica que as alíquotas específicas equivalentes variam de pouco menos de 1 real a quase 1,6 real. Note que o estado do Amapá é a terceira UF com menor alíquota, ao contrário do apresentado anteriormente em relação ao diesel.

Esse aspecto ressalta a importância de uma inserção do monofásico de uma forma conjunta para os combustíveis, ainda que esses valores não representem, na integralidade, a arrecadação por litro de combustível comercializado. Isso se deve, por exemplo, à necessidade de incorporação e conseqüente abatimento dos valores dos insumos para produção dos combustíveis.

Ressalta-se que as diferenças indicadas na Figura 5 e na Figura 6 servem de estímulo ao contrabando interestadual e à distorção logística por questões tributárias, o mesmo se aplicando à Figura 7.

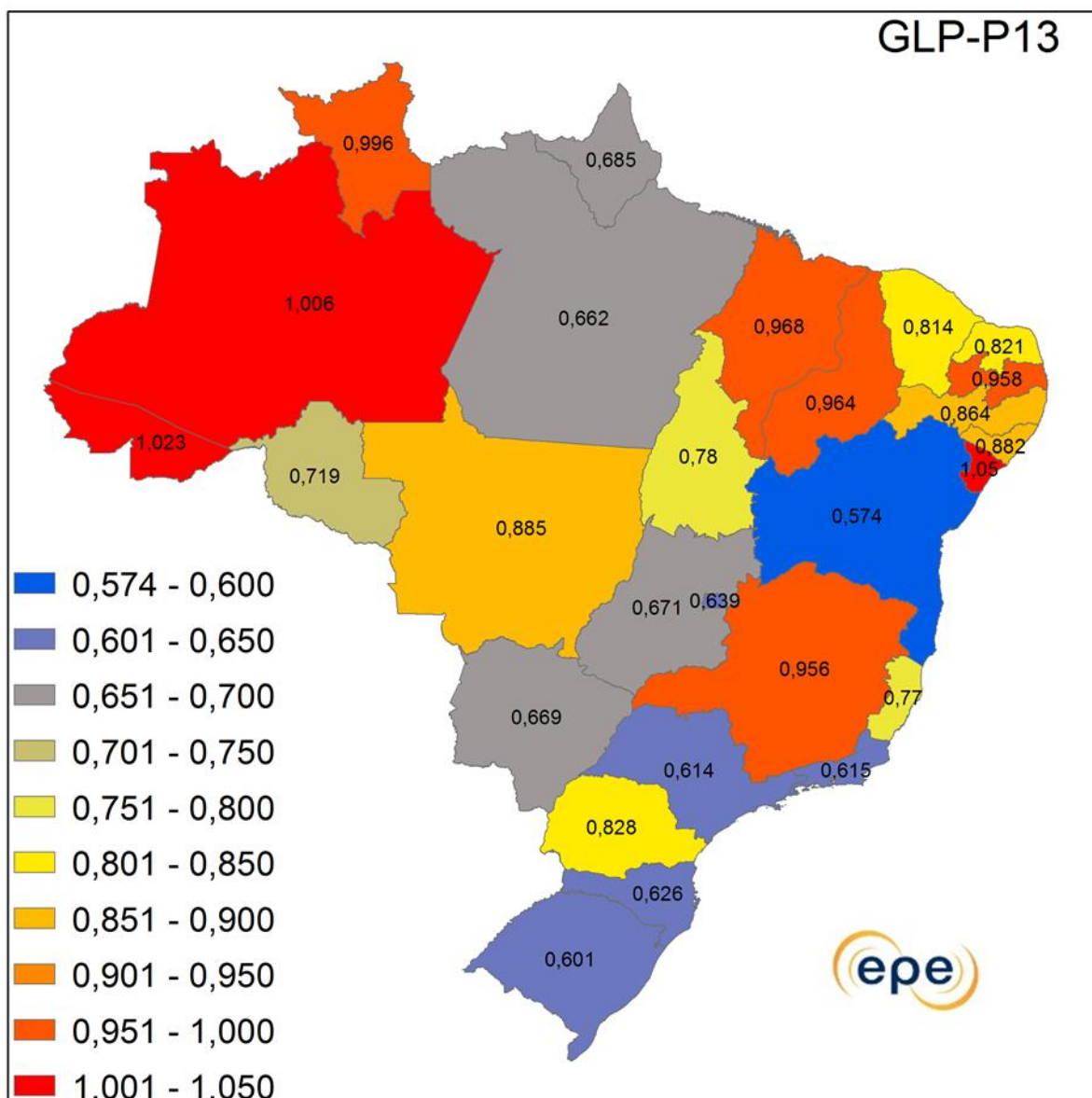


Figura 7 - Alíquotas Específicas Equivalentes por UF – GLP-P13 (R\$/kg)

Fonte: EPE (2018) a partir de Confaz (2018c e 2018d)

O GLP vendido em botijão de 13kg (P13) é constantemente associado ao consumo para cocção, com indicativos de que mudanças nos preços possam reflexos diretos sobre as

classes sociais menos favorecidas da sociedade (Combustível Brasil, 2017d e CNPE, 2005). Em especial, destaca-se com a maior alíquota específica equivalente à do estado de Sergipe, de R\$ 1,05/kg, enquanto a menor é a do estado vizinho, de R\$ 0,574/kg, na Bahia.

O GLP é um símbolo da complexidade da legislação tributária brasileira, uma vez que a mesma molécula possui múltiplas formas de tributação a depender de sua origem (Combustível Brasil, 2017c). Como todo o debate sobre monofasia passa, necessariamente, pela uniformização da alíquota através de convênio de ICMS no âmbito do Confaz, abre-se uma possibilidade de diálogo e definição sobre a tributação do GLGN¹⁶. Conforme descrito em Combustível Brasil (2017c), 4 UFs não haviam aderido ao Protocolo ICMS nº 4/2014, mas o Estado da Paraíba se tornou signatário em 2018 (ver Capítulo 2). Assim, quando for o momento de inserção do GLP na sistemática da monofasia do ICMS, é importante aproveitar o mesmo fórum (e a presença de todas as secretarias de fazenda) para eliminar a distorção relacionada ao GLGN, caso ainda exista à época.

O SCT Tributação compreende a necessidade da simplificação e da harmonização e diante do exposto, e entende a importância do caminho desenhado para um ICMS monofásico. Ainda assim, é interessante quantificar prós e contras a adoção do monofásico. Em particular, o Confaz, que possui as informações tributárias dos combustíveis inseridos no Scanc, está realizando análises no âmbito do Sub GT do GT-05. Vale destacar que as alterações propostas podem refletir em aumento do tributo incidido diretamente, uma vez que as UFs avaliam a alteração sem considerar a manutenção de uma incidência média para o País. Apesar disso, a análise mais completa deve incluir redução de custos, distorções, barreiras à entrada, desestímulo ao contrabando e outros aspectos podem compensar total ou parcialmente o viés de alta no preço ao consumidor.

¹⁶ A ANP não reconhece outro produto semelhante ao GLP em função de sua origem. Contudo, a nomenclatura sugerida pelas normas tributárias adotadas pela maioria das UFs estabelece GLGN para o derivado de gás natural.

3. CONTRIBUIÇÕES DE DISTINTAS INSTITUIÇÕES

Há décadas, o Sistema Tributário Brasileiro aguarda melhorias que visem sua atualização. Sua complexidade vem inviabilizando as operações empresariais de forma geral, não apenas no setor de combustíveis. Logo, a modernização do Sistema é condição importante para que as empresas brasileiras melhorem seus aspectos concorrenciais.

Conforme indicado anteriormente, o questionário do SCT Tributação teve como objetivo colher subsídios para elaboração desse documento, de modo a subsidiar a tomada de decisão em relação às propostas sobre o tratamento isonômico das UFs, e simplificação e harmonização dos mecanismos tributários no âmbito da Iniciativa Combustível Brasil. Nas Seções 3.1 e 3.2 são analisadas as principais contribuições enviadas pelas instituições através de respostas ao questionário sobre o tema. Seção 3.3 complementa o diagnóstico com contribuições adicionais, recebidas ao longo de reuniões do SCT Tributação e revisita contribuições remetidas para as propostas 29 e 30 no relatório do elaborado no segundo semestre de 2017.

3.1. Tributo Estadual Incidente sobre os Combustíveis (ICMS)

Solicitou-se apoio das instituições na indicação de dificuldades sobre a sistemática tributária vigente, conforme descrito na Seção 3.2¹⁷.

Entre os principais entraves enfrentados sobre o ICMS, Abicom, Brasilcom, Plural e Sindigás apontam que cada UF possui regulamento próprio, com regras e obrigações acessórias diferentes entre elas. Isto também é evidenciado pelo IBP e Petrobras, que ressalta que, por vezes, ocorrem alterações diárias demandando constantes parametrizações sistêmicas e emissão de notas fiscais complementares, além de gerar elevado contencioso estadual (interpretação divergente de diversas normas tributárias).

O Sindigás comenta ainda que existe uma infinidade de dificuldades no manejo do ICMS do GLP na atualidade, destacando-se a existência de alíquotas diferenciadas sobre a origem do produto (seja oriundo do petróleo, de gás natural produzido no Brasil ou de gás natural originário de importação) e ainda sobre o tamanho do recipiente em que é comercializado. Indica, também, que existe uma enorme dificuldade para que as distribuidoras se utilizem dos créditos de ICMS, que acumulam em suas operações. Esses aspectos foram indicados no Capítulo 2 e em Combustível Brasil (2017c).

A Petrobras aponta os diversos prazos de recolhimento de ICMS, ICMS-Difal¹⁸, ICMS de substituição tributária (ICMS-ST), repasses e valores provisionados, como fonte de problemas e ainda coloca que os prazos são exíguos para permitir uma correta apuração do valor devido. Desta forma, ocorre o pagamento a maior de ICMS, gerando grandes dificuldades na obtenção do ressarcimento, conforme destacado pelo IBP.

¹⁷ O Apêndice reproduz as contribuições recebidas pelo SCT Tributação.

¹⁸ Diferencial de Alíquota de ICMS.

O Brasilcom relata que os estados criam enormes dificuldades para a abertura de filiais e para a obtenção de inscrição estadual de substituição tributária, limitando a livre concorrência.

IBP e Petrobras apontam a falta de uma regulamentação clara e padronizada específica para o transporte e armazenagem de granéis líquidos, relatando que o setor de combustíveis fica dependente de regimes especiais. Petrobras e IBP destacam, ainda, a falta de uniformidade das legislações que regem esses tributos; lista restritiva de custos e despesas que dão direito ao crédito fiscal e falta de clareza na definição dos custos e despesas que dão direito ao crédito (conceito de insumos, por exemplo). O IBP ainda pontua que esses tributos facilitam a sonegação e concorrência desleal, sendo necessário a monofasia para todos os combustíveis, inclusive o etanol hidratado.

Tanto o Brasilcom, como IBP, Petrobras e Plural destacam que as diferentes alíquotas estaduais criam uma maior complexidade no tratamento sistêmico das informações, tornando necessário alto custo com pessoal especializado para o cumprimento das obrigações tributárias além da geração recorrente de pedidos de ressarcimento, que se acumulam durante longos períodos. Isso causa um ambiente que compromete o interesse do consumidor e a competição, coibindo a entrada de novos agentes, segundo o IBP. A Petrobras ainda aponta que o ICMS torna a logística para suprimento de petróleo e distribuição de derivados ainda mais complexa para os agentes. A Abicom relata que os Preços Médios Ponderados ao Consumidor Final (PMPF) são muito divergentes entre os estados, gerando acúmulo de créditos nas operações interestaduais, e que não há restituição dos tributos recolhidos a maior. Relatam, ainda, que não conseguem aproveitar créditos de insumos adquiridos e que são bitributados no chamado estorno do Convênio ICMS nº 110/2007 (alterado pelo Convênio ICMS nº 54/2016).

Sobre a uniformização das alíquotas estaduais, Petrobras, IBP e Brasilcom apontam que isso causaria simplificação tributária e equilíbrio concorrencial. A Petrobras pontua que a uniformização pode acarretar em elevação no preço para o consumidor final, caso seja feita pelas maiores alíquotas praticadas, e, ainda, destaca o impacto do estorno de crédito de ICMS decorrente das operações interestaduais amparadas pela imunidade tributária, além da ausência de uniformidade das alíquotas. A Abicom relata que além de uniformizar as alíquotas, é necessário a uniformização dos PMPF, deixando de existir complementos do ICMS a recolher ou ressarcimentos a receber. Desta forma, as empresas teriam maior fluxo de caixa para movimentação de produtos. A Abicom complementa que a legislação passaria a ser única, garantindo maior segurança aos Estados e simplicidade para as empresas.

A Petrobras complementa que outro ponto importante são as alíquotas a serem fixadas e os créditos que envolvem essas operações/produtos. Do ponto de vista do setor de combustíveis, o tratamento isonômico, alíquotas mais uniformes e tendência para a simplificação e harmonização sem dúvida melhorariam a dinâmica tributária desse Setor e contribuiria positivamente para a melhora das condições concorrenciais, podendo inclusive atingir o consumidor com a melhoria do seu bem-estar.

Sobre a implementação de uma alíquota específica de ICMS, IBP, Brasilcom e Abicom creem que isto traria simplificação tributária, tributação isonômica, maior equilíbrio concorrencial e, destacado pelo Brasilcom, maior transparência para o consumidor sobre a formação de preços dos combustíveis. A Petrobras aponta que a este tipo de tributação pode trazer uma maior complexidade no controle e prestação de contas aos fiscos, mas que apresenta vantagens como a eliminação de eventuais espaços para sonegação fiscal e práticas anticoncorrenciais que ocorrem com o sistema de substituição tributária, em que a carga de tributos não é definitiva. Uma alíquota específica, segundo a Plural, mitigaria aumento de preços automáticos ao consumidor final, desindexaria tributos de movimentos de preços do produto na refinaria e nas usinas, criaria maior estabilidade no preço final, contribuiria para o fim da guerra fiscal e desequilíbrio concorrencial entre os Estados, a fiscalização seria concentrada, arrecadação seria previsível, traria a impossibilidade de redução por subfaturamento, traria neutralidade concorrencial e desestimularia ocorrências de fraudes que afetam diretamente o consumidor final, como adulteração, fraudes metrológicas, dentre outras.

No entender do Sindigás, o ICMS, com efeito não-cumulativo, acaba sendo devido a cada etapa da cadeia, a qual se apropria de sua parcela que será utilizada a futuro para créditos (ou na forma de créditos) para abater em ICMS devidos em outras etapas. Caso o valor do ICMS passasse a ser específico, incidente em apenas em uma etapa da cadeia, resta compreender se esse “novo ICMS” seria um custo para todos os demais elos da cadeia abaixo do produtor/importador e, se assim fosse, o Sindigás entende que, no caso do GLP, oneraria todos os elos que deixassem de creditar-se do ICMS por ele devido. Complementa, ainda, que o ICMS necessita permanecer como um imposto não-cumulativo. O Capítulo 2 descreve um possível caminho para contornar esse impacto decorrente da adesão à monofasia e ressalta a oportunidade de tratar simultaneamente alguns imbróglios da tributação vigente para o GLP, a exemplo da adesão do Distrito Federal, Espírito Santo e Roraima ao Protocolo ICMS nº 4/2014 (que estabelece metodologia para tratamento do GLGN) a fim de transformá-lo em Convênio ICMS¹⁹.

Os agentes também ressaltaram a redução no número de alíquotas entre os estados e a diminuição de obrigações acessórias como parte do caminho para a harmonização e simplificação do sistema, podendo indicar uma diminuição da estrutura tributária das empresas do setor. A uniformização das legislações estaduais e dos cálculos do ICMS seria outro passo importante, uma vez que a existência de diferentes legislações torna mais complexa a atuação no mercado doméstico.

Em relação à instituição de alíquota específica para o ICMS, a medida, segundo as instituições, traria benefícios de forma geral: desindexaria tributos de movimentos de preços do produto na refinaria e nas usinas; criaria maior estabilidade no preço final; contribuiria para o fim da guerra fiscal e desequilíbrio concorrencial entre os estados; e a fiscalização ficaria mais concentrada, entre outras vantagens.

¹⁹ Para mais informações, ver Combustível Brasil (2017c).

No que concerne ao instituto da substituição tributária (ST), com exceção dos agentes recolhedores de tributos, por questões de responsabilidade e aumento de seus custos, os agentes concordaram que a ST é positiva pois, concentrando a arrecadação em poucos agentes, dificulta a sonegação e facilita o recolhimento e sua efetiva fiscalização.

Sob a questão de qual etapa da cadeia deveria ocorrer o recolhimento do ICMS monofásico, caso implementado, assim como no caso da substituição tributária, quase todos os agentes concordam que deveria ocorrer na fase inicial (produtor/importador). Apenas a Petrobras destacou a possibilidade de o responsável ser o distribuidor.

Sobre o momento da incidência do ICMS monofásico, Petrobras e IBP comentam que este tipo de regime tributário é compatível em qualquer etapa da cadeia, mas destacam que a imposição no seu início possibilita maior concentração da fiscalização e mitigação do risco de sonegação. Ambos apontam, também, que as refinarias vendem óleo diesel A e gasolina A, sem a mistura de biocombustíveis, que é realizada nas distribuidoras. Nesse cenário, caso o imposto monofásico incida na operação de venda pelo refinador, ambas as instituições comentam que deverá ser criada uma regra para cobrança do imposto relativo à venda do etanol anidro e do biodiesel. Tal aspecto também foi analisado no Capítulo 2.

A atribuição da responsabilidade por substituição tributária pelo recolhimento do imposto à refinaria deve ser evitada, devido ao risco de permanecer o problema da cobrança do imposto em base presumida, comentam. IBP, Brasilcom, Abicom e Plural recomendam que a incidência seja nos produtores (refinarias para gasolina e diesel, usinas para etanol e biodiesel) e importadores. Já a Petrobras comenta que o recolhimento do ICMS do etanol anidro, etanol hidratado e biodiesel pode ser realizado pelas usinas ou pelas distribuidoras, e que o setor deve avaliar ambas alternativas.

O Sindigás comenta que não vê como óbvia a existência de vantagens no recolhimento de um ICMS monofásico para a cadeia de distribuição de GLP, sendo impossível indicar em qual elo a aplicação seria mais eficiente. Realizou uma estimativa de aumento de 45% do ICMS ao introduzir o monofásico para o GLP. Essa grandeza chama a atenção não apenas para o risco, mas também para a intensidade do potencial aumento advindo com a mudança do ICMS. Esse montante, no entanto, aparentemente, não contempla importantes aspectos, tais como abatimentos de créditos de insumos, redução de custos e distorções do mercado, e introdução do monofásico em múltiplos combustíveis (acomodando a alíquota específica de cada produto abaixo da maior alíquota equivalente atual, e permitindo que nenhuma UF tenha a sua arrecadação comprometida pela mudança). O Sindigás também ressalta que a atual sistemática permite a diferenciação do valor recolhido entre estados vizinhos ou integrantes de uma mesma cadeia logística, fato que gera estímulo ao “contrabando” da UF de menor montante tributado para a outra UF. Tal ação gera evasão fiscal e importantes prejuízos nos municípios fronteiriços. A Figura 5, a Figura 6 e a Figura 7, indicadas na Seção 2.3.2, ainda que não reflitam o montante efetivamente tributado, ilustram as diferenças de arrecadação por alíquota específica equivalente de diesel, gasolina e GLP P13 nas distintas UFs.

Outro ponto defendido pelos agentes, é a extinção das alíquotas interestaduais, essas, além de causarem maior complexidade ao sistema, também são apontadas como um incentivo à sonegação. De acordo com a proposta em tramitação no Confaz, a operação interestadual será tributada, mas a simplificação e a isonomia do tratamento das UFs indicam uma redução da incerteza sobre o montante a ser arrecadado/recolhido. Resta análise de eventual necessidade de consolidação/adaptação das normas distributivas em operações interestaduais.

Destacou-se, ainda, a inexistência de atualização monetária de saldos credores recorrentes, ocasionando desvalorização no tempo. Como os pontos elencados acima se relacionam ao tributo estadual, os caminhos para a evolução desses sistemas tributários seriam por meio de Emendas Constitucionais (EC) ou através de convênios e/ou ajustes no âmbito do Confaz. No escopo da representação do MF, a Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel) se propõe a encaminhar essas questões ao representante do MF no Confaz, Secretário-Executivo da instituição e Presidente da Comissão Técnica Permanente do ICMS – Cotepe/ICMS, para que se sugiram pautas, criação grupos de trabalho e outras providências no âmbito do Confaz, tratando de temas relativos ao aprimoramento da tributação de combustíveis.

Diante da flagrante complexidade do regime tributário brasileiro e, em especial, do ICMS (explicado no Capítulo 2), o Combustível Brasil concorda com soluções que caminhem para uma simplificação e harmonização do Sistema, uma vez que essas medidas irão enxugar custos e economizar tempo e recursos humanos. Todavia, é interessante respaldar quaisquer alterações desse porte com estudos e análises dos potenciais impactos sobre a sociedade.

3.2. Tributos Federais Atualmente Incidentes sobre os Combustíveis (PIS, Cofins e Cide)

A Brasilcom relata que não enfrenta problemas com tributos federais para as vendas de gasolina e diesel, uma vez que esses produtos têm recolhimento no produtor ou importador. No entanto, a instituição menciona que enfrenta problemas para o etanol hidratado - não pela complexidade do tributo, mas por diversas distribuidoras sonegarem esses tributos e competirem de maneira desigual no mercado, indicando que o principal prejudicado é o consumidor, pois esta sonegação fomentaria outros tipos de crimes, como o roubo de cargas e adulteração de combustíveis. O Sindigás comenta que não há dificuldades notáveis com os tributos federais.

IBP e Petrobras comentam que os tributos federais geram custos elevados para controle e atendimento das obrigações acessórias, aumento do contencioso tributário, complexidade e dificuldade na automação de processos. A Petrobras complementa que isso gera aumento do custo de produção e custo de venda dos combustíveis. A Plural afirma que a legislação dos tributos federais supracitados é complexa e possui excesso de regimes especiais. O IBP comenta que a desoneração de PIS/Cofins na Zona Franca de Manaus gera dificuldades adicionais.

Brasilcom, Plural e IBP destacaram a cobrança diferenciada de PIS e Cofins para o etanol hidratado, *vis-à-vis* outros combustíveis, incluindo o recolhimento na distribuidora. O SCT Tributação não analisou o motivo para a tributação do PIS e Cofins sobre o Etanol hidratado ocorrer tanto no produtor, quanto no distribuidor. Caso haja interesse em informações adicionais sobre o tema, faz-se necessário a indicação para que o referido subcomitê aloque esforços para busca-las e organizá-las adequadamente.

As diferenças tributárias entre combustíveis concorrentes, incluindo as esferas federal e estadual, também foi sinalizada pela Petrobras como uma importante dificuldade existente na atual conjuntura. Cavalcanti (2011) destaca possíveis razões para a diferenciação tributária entre combustíveis e analisa se a internalização das emissões de gases de efeito estufa é capaz de justificar a diferença de tratamento entre gasolina e etanol hidratado.

A Abicom relata que os volumes a tributar são definidos pela Receita Federal, mas não leva em consideração os volumes de perdas que naturalmente ocorrem na movimentação de grânéis líquidos, gerando impostos a maior a pagar. A compensação destes impostos não é imediata e seus processos de restituição são bastante longos. Para os importadores, continua a Abicom, ocorre grave problema quando da diminuição ou aumentos dos tributos federais: caso haja aumento, o contribuinte tem que complementar, caso já tenha recolhido; já se houver redução, não existe regra clara e definida para o ressarcimento ou compensação. No caso da Cide, a Abicom aponta que não existe regra alguma para o ressarcimento.

Caso uma unificação dos referidos tributos ocorresse, Petrobras e IBP pontuam que isto pode gerar uma simplificação no processo tributário e redução de seus custos. No entanto, ponderam que os tributos federais possuem destinações diferentes, logo, sua unificação deve ser feita de forma a não gerar controles e obrigações acessórias adicionais e ainda mais complexas que as atualmente existentes. A Plural também comenta que vê como positivo uma eventual unificação, que reduziria o número de legislações, tendo em vista a consolidação dos tributos, bem como a simplificação das obrigações acessórias. Em suma, diversos agentes concordam que a unificação seria positiva, com simplificação das obrigações e diminuição de legislações decorrentes de cada tributo atualmente vigente. Por sua vez, o Sindigás indica que, caso o sistema não cumulativo do PIS e Cofins fosse alterado para algo semelhante à Cide, haveria aumento de custo e conseqüente repasse ao consumidor final.

Abicom comenta que não seria afetada por uma simplificação dos tributos federais, mas que é preciso unificar os procedimentos das Alfândegas, para diminuir os tempos dos despachos aduaneiros. Esse aspecto está associado ao encaminhamento de nova proposta a ser validada pelo CT-CB e, caso aprovada, inserida em plano de ação do SCT Tributação.

Uma eventual junção dos tributos federais, a fim de simplificar o processo arrecadatário é um aspecto a ser debatido em reforma tributária, não sendo algo de simples execução. Ainda assim, de uma forma geral, qualquer medida que vier a melhorar a performance do mercado de combustíveis, com diminuição dos custos e preços finais, sem que houvesse perdas de arrecadação para os entes federados, seria positiva para a economia brasileira.

3.3. Contribuições Adicionais

São inúmeras as dificuldades decorrentes do atual sistema tributário relatadas, destacando-se: o excesso de alíquotas e de regimes especiais, as obrigações acessórias, a ausência de uniformidade nas legislações estaduais, a tributação diferenciada por tipo de combustível, a complexidade do ressarcimento de créditos devido à imunidade interestadual, a falta de regulamentação clara e padronizada para o transporte e armazenagem de graneis líquidos entre outras.

Em complemento às contribuições ao questionário sobre as propostas 29 e 30, foram recuperadas algumas colocações indicadas no relatório do SCT de Tributação no 2º semestre de 2017 (Combustível Brasil, 2017c):

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.**

[...]

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 [...]. 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.

[...]

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 vendas atacadas 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. (grifos nossos)

O IBP ressalta que há dificuldade de se estabelecer ambiente competitivo no segmento de distribuição; diz que há barreiras para atração de investidores em produção e refino, uma vez que investidores externos estão acostumados com ambientes tributários menos complexos de outros países; e que o impacto tributário em produtos assemelháveis dá ensejo a adulteração de combustíveis. Pontua que uma iniciativa do Governo de simplificar o regime tributário, uniformizar as alíquotas, e, em consequência, adotar a monofasia em cada uma das cadeias, é uma solução que deve contar com amplo apoio das empresas atuantes no setor. Isto poderia reduzir distorções e incrementos de custos decorrentes da legislação em vigor, ainda que o estorno de créditos de ICMS em virtude de imunidade interestadual continue em vigor.

Petrobras afirma que a simplificação e harmonização dos mecanismos tributários federais e estaduais, incidentes sobre a comercialização de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados do petróleo é de fundamental importância para estimular investimentos no setor. Especialmente para combustíveis, o ICMS destaca-se por sua complexidade e pela geração de custos em função de estorno de crédito decorrente das operações interestaduais amparadas pela imunidade tributária. Ressalta que, a depender de como seria aplicada, a monofasia pode minimizar os impactos para o setor.

O Brasilcom também ressalta a importância de uma simplificação tributária, com alíquotas uniformes e menos burocracia das obrigações acessórias. Além disso, aponta para a necessidade de se combater os devedores contumazes, concentrando os tributos em produtores e importadores. Desta forma, a publicidade da composição dos preços de combustíveis seria facilitada.

A Abicom aponta que a venda entre congêneres não é bem tratada pelo Scanc, causando referência circular no sistema e gerando, por vezes, multas exorbitantes. Também relata que a atual ampla base de dados dos órgãos governamentais da movimentação dos combustíveis permite que um imposto único sobre combustíveis (eliminado pela Constituição de 1988) fosse implementado e repartido entre as diversas esferas governamentais.

A Plural entende que o regime monofásico para o ICMS nos combustíveis é forte aliado como instrumento de arrecadação e combate à sonegação, equalizando a carga tributária no território nacional e facilita a atividade tributária do setor.

Com a análise conjunta das propostas 29 e 30 as contribuições acima tiveram tratamento ao longo do Capítulo 2, revisitado parcialmente na seção 3.1. Adicionalmente, o SCT Tributação havia indicado que (Combustível Brasil, 2017c):

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. (grifos nossos)

As colocações das distintas instituições são fundamentais para o redesenho de melhorias no processo tributário. Participar é o primeiro passo e o Combustível Brasil assume o compromisso com a sociedade para dar analisar, contribuir e dar suporte para o desenvolvimento da tributação a fim de reduzir assimetrias de informações, estimular o investimento e promover o ambiente mais competitivo.

Em que pese a possibilidade de melhoria na sistemática federal, observa-se a maior importância de ajustar o ICMS, maior e mais complexo dos tributos analisados nesse relatório.

CONSIDERAÇÕES 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. Um exemplo é a sistemática vigente para o ICMS, o maior tributo incidente sobre os combustíveis, que possui 27 regulamentos com suas especificidades.

Conclui-se, com base no Capítulo 2, que a mudança de entendimento do STF, transformando o recolhimento antecipado através da substituição tributária de definitivo para parcial, conduziu à busca por alternativas na forma de se tributar o ICMS sobre os combustíveis. Encontrou-se amparo legal na forma do tributo monofásico, atualmente em análise no âmbito do SubGT Tributação Monofásica do GT-05 do Confaz. O tributo, nesse caso, necessita de uniformização no território nacional. O acerto das alíquotas necessita da unanimidade de um Convênio ICMS.

Entre os potenciais benefícios indicados com a adesão do ICMS monofásico, ressalta-se a redução da complexidade tributária e do custo associado a esta ação, incluindo a necessidade de provisionamento de recursos para eventuais multas a partir de interpretações divergentes entre o agente e a fiscalização. A uniformização de alíquotas também permite uma melhor integração e efetividade entre as políticas energéticas e tributárias do ponto de vista do Estado Brasileiro.

Devido à premissa de que nenhuma UF teria a sua arrecadação comprometida pela mudança para o monofásico, torna-se crível a elevação dos tributos a partir de sua introdução. A adesão conjunta, de grande parte dos combustíveis, pode minimizar esse aumento, uma vez que o pico de arrecadação de cada combustível é diferente entre os entes federativos.

Não foi objeto deste relatório a análise do impacto de possíveis aumentos na arrecadação decorrentes da adesão ao ICMS monofásico. Também não foi contemplada a ausência de créditos a compensar, seja no caso de aquisição de insumo para produção do combustível ou quando o combustível é insumo para produção de algo em etapas posteriores, a partir dessa alteração tributária. Sobre a ausência de créditos, vale observar que pode interferir na lógica concorrencial de alguns setores. Ressalta-se que a utilização do crédito tributário por agentes à jusante do fato gerador pode ser prevista nas legislações que tratem da monofasia.

Quanto aos tributos federais, concluiu-se que a simplificação através de junção de PIS, Cofins e Cide é um aspecto complexo, sendo necessário o aprofundamento em debates relacionados à reforma tributária.

Os acontecimentos que afetaram o abastecimento no País na segunda quinzena de maio de 2018 não foram objeto do trabalho realizado, nem os seus possíveis impactos no setor. Nesse sentido, o relatório registra a situação tributária do País de forma estrutural, com análises estáticas e sem adaptações conjunturais.

A análise da experiência internacional não foi objeto deste relatório em função das disparidades entre o tempo necessário e o disponível para sua execução, apesar dos esforços institucionais e pessoais para disponibilizar importantes informações para registro e suporte às mudanças que estão por vir.

O SCT Tributação assume o compromisso com a sociedade brasileira de analisar e contribuir para o desenvolvimento do sistema tributário do País, a fim de reduzir barreiras e distorções, estimular o investimento e propiciar um ambiente de maior competitividade, pautando-se sempre pela transparência e diálogo com os interessados, conforme os valores da iniciativa Combustível Brasil. Nesse sentido, o SCT Tributação encaminha as 5 novas propostas indicadas para serem analisadas pelo referido Subcomitê, e que chegaram por diferentes caminhos, para validação do CT-CB. As novas propostas são: i) analisar os principais desestímulos tributários à movimentação de granéis líquidos através de oleodutos; ii) fornecer suporte à construção de bases tributárias para o BioQAV; iii) promover a racionalidade e a simplificação tributária para o setor de refino e de petroquímica; iv) considerar a produção de derivados em Zonas de Processamento de Exportação; v) analisar e propor mecanismos para dar maior celeridade junto aos órgãos de controle alfandegário a fim de estimular o investimento em infraestrutura de combustíveis.

Recomenda-se o encaminhamento, da Sefel/MF para o Confaz, desse relatório e questões agregadas para aprimoramento da atual tributação dos combustíveis, a fim de dar suporte às ações da instituição sobre o tema e fortalecer a interlocução entre o referido conselho nacional e o Combustível Brasil.

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. Nesse sentido, a EPE começou a estruturar uma série de estudos sobre a formação de preços dos principais combustíveis, incluindo o papel da tributação, sua origem, destinação legal, evolução temporal e experiências internacionais, a fim de difundir conhecimentos sobre o tema.

PRÓXIMOS PASSOS

- Encaminhar para avaliação das seguintes propostas pelo CT-CB e direcionamento ao SCT Tributação;
 - Analisar os principais desestímulos tributários à movimentação de granéis líquidos através de oleodutos;
 - Fornecer suporte à construção de bases tributárias para o BioQAV;
 - Promover a racionalidade e a simplificação tributária para o setor de refino e de petroquímica;
 - Considerar a produção de derivados em Zonas de Processamento de Exportação;
 - Analisar e propor mecanismos para dar maior celeridade junto aos órgãos de controle alfandegário a fim de estimular o investimento em infraestrutura de combustíveis.
- Solicitar ao CT-CB a atualização dos seus membros indicados pelas respectivas instituições, bem como dos membros responsáveis por participar das reuniões do SCT Tributação;
- Estreitar a relação do SCT Tributação com o GT-05 do Confaz, a fim de concretizar apresentações e aumentar o intercâmbio de informações;
- Encaminhar este relatório ao Confaz, após validação pelo CNPE, para suporte às ações em curso na referida instituição;
- Elaborar do plano de ação para as novas propostas;
- Desenvolver estudos sobre a proposta 28 que versa sobre impactos dos tributos sobre a eficiência na produção e distribuição e logística de abastecimento ao longo do 2º semestre de 2018;
- Avaliar a proposta 31 que versa sobre alternativas à atividade de rerrefino ao longo do 2º semestre de 2018;
- Acompanhar e suportar discussões sobre a adesão à metodologia de tributação do GLGN, no âmbito do Protocolo ICMS nº 4/2014;
- Acompanhar e suportar discussões sobre a harmonização e simplificação da sistemática tributária vigente, especialmente no que concerne à introdução do ICMS monofásico;
- Estruturar uma série de estudos da EPE relacionados à temática tributação e formação dos preços dos combustíveis.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos às instituições que colaboraram para o desenvolvimento deste relatório que contém propostas de novos temas e análises dos principais problemas tributários incidentes sobre a cadeia de produção e comercialização de combustíveis no País, entre as quais se destacam Abicom, Brasilcom, IBP, Petrobras, Plural e Sindigás.

REFERÊNCIAS

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL, (2017). *Panorama do Abastecimento de Combustíveis 2017*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/producao-de-biocombustiveis/>>. Acesso em 18 de maio de 2018.

BRASIL, (1993). *Emenda Constitucional nº 3/1993: Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc03.htm>. Acesso em 2 de maio de 2018.

Brasil, (1996). *Lei Complementar nº 87/1996: 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*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm>. Acesso em 2 de maio de 2018.

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 2 de maio de 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, (2011). *Tributos Incidentes sobre os Combustíveis*. Consultoria Legislativa, Brasília, Dezembro. Disponível em <bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/8426>. Acesso em 30 de abril de 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, (2016a). *Preços dos Combustíveis no Brasil*. Consultoria Legislativa, Brasília, Janeiro. Disponível em <bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/27120>. Acesso em 30 de abril de 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, (2016b). *Política de Preços e Refino de Petróleo no Brasil*. Consultoria Legislativa, Brasília, Janeiro. Disponível em <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/27679>>. Acesso em 30 de abril de 2018.

CAVALCANTI, M. (2006). *Análise dos Tributos Incidentes Sobre os Combustíveis Automotivos no Brasil*. Dissertação de mestrado, PPE/COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro. Disponível em <www.ppe.ufrj.br/ppe/production/tesis/mbcavalcanti.pdf>. Acesso em 30 de abril de 2018.

CAVALCANTI, M. (2011). *Tributação relativa etanol-gasolina no Brasil: competitividade dos combustíveis, arrecadação do estado e internalização de custos de carbono*. Tese de *Doutorado*. Rio de Janeiro: Coppe/ UFRJ, 2011. Disponível em <www.ppe.ufrj.br/ppe/production/tesis/marcelo_cavalcante.pdf>. Acesso em 30 de abril de 2018.

CNPE. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA. (2005). *Resolução CNPE nº 4/2005: Reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o gás liquefeito de petróleo - GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg*. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/conselhos-e-comites/cnpe/cnpe-2005>>. Acesso em 21 de maio de 2018.

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 maio de 2018.

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 maio de 2018.

COMBUSTÍVEL BRASIL, (2017c). *Relatório do Subcomitê de Tributação - 2º semestre de 2017*. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/subcomites>>. Acesso em 16 de maio de 2018.

COMBUSTÍVEL BRASIL, (2017d). *Relatório do Subcomitê de Concorrência e Competitividade - 2º semestre de 2017*. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/subcomites>>. Acesso em 16 de maio de 2018.

COMBUSTÍVEL BRASIL, (2018a). *Respostas das instituições ao questionário das propostas 29 e 30*. 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, (2018b). *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 maio 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, (1997). *Harmoniza procedimento referente a aplicação do § 7º, artigo 150, da Constituição Federal e do artigo 10 da Lei Complementar 87/96, de 13.09.96*. Disponível em <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1997/CV013_97>. Acesso em 26 de abril de 2018.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2018a). *Dispõe sobre a adesão do Estado da Paraíba 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/2018>>. Acesso em 30 de abril de 2018.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2018b). *Boletim do ICMS*. Disponível em <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/boletim-do-icms>>. Acesso em 30 de abril de 2018.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2018c). *Alíquotas de ICMS*. E-mail recebido do GT-05. 15 de março.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2018d). *ATOS COTEPE/PMPF*. Disponível em <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/atos-pmpf>>. Acesso em 16 de maio de 2018.

EPE. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (2018). *Estudos Internos Preliminares sobre Tributação dos Combustíveis*. Abril.

MAPA. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (2018). *Agroenergia*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/agroenergia>>. Acesso em 4 de abril de 2018.

PETROBRAS (2017). *Comunicados e Fatos Relevantes: 2016 e 2017*. Disponível em: <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes>>. Acesso em 16 de maio de 2018.

Plural. (2018). *ICMS – Combustíveis Substituição tributária X Tributação monofásica*. Apresentação de Mozart Rodrigues Filho para o SCT Tributação, 1º de março.

SEF/SC. SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA (1997). *Consulta nº 31/1997*. Disponível em <http://legislacao.sef.sc.gov.br/html/consultas/1997/con_97_031.htm>. Acesso em 26 de abril de 2018.

SEF/MG. SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE MINAS GERAIS (2018). *Apresentação feita pelo GT-05 do Confaz para o SCT Tributação*. 8 de fevereiro.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, (1998). ADI 1851. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1718462>>. Acesso em 25 de abril de 2018.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, (2002a). ADI 2675. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2025496>>. Acesso em 25 de abril de 2018.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, (2002b). ADI 2777. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2075948>>. Acesso em 25 de abril de 2018.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, (2016). Recurso Extraordinário 593.849 Minas Gerais. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2642284>>. Acesso em 26 de abril de 2018.

APÊNDICE – QUESTIONÁRIO E QUADRO SÍNTESE DAS RESPOSTAS DAS INSTITUIÇÕES

Conforme indicado anteriormente, o questionário do SCT Tributação teve como objetivo colher subsídios para elaboração desse relatório, de modo a subsidiar a tomada de decisão em relação às propostas sobre o tratamento isonômico das UFs, e simplificação e harmonização dos mecanismos tributários no âmbito da Iniciativa Combustível Brasil.

A.1. Contribuições sobre o Tributo Estadual (ICMS)

a. Quais são as principais dificuldades existentes

Abicom	<p>Os PMPFs, estaduais muito diferentes, gerando acúmulo de créditos nas operações interestaduais, quando vendemos para um estado com valores de PMPFs menores, não recebemos, as devoluções dos tributos recolhidos a maior. Na modalidade atual, não aproveitamos créditos de nenhum insumo que adquirimos.</p> <p>Temos também a bitributação no caso do chamado estorno do convenio 110/2007 (Alt. Pelo conv. ICMS 54/2016).</p> <p>A competência individual de cada Estado sobre esse tributo vem trazendo enormes dificuldades de controle e distorções do ponto de vista operacional e concorrencial. As diferenças de alíquotas entre os Estados têm facilitado a sonegação, provocando perda aos Estados e a justa concorrência. Alguns Estados (exemplo Amazonas) chegaram ao ponto de alterar a lei e retirar a obrigação do prazo de 90 dias para ressarcimento. Em seu lugar deixou a data como indefinida.</p>
Brasilcom	<p>Cada UF possui um regulamento próprio e com regras ou obrigações acessórias diferentes</p> <p>Cada UF possui e pode estabelecer alíquotas diferentes e que mudam conforme suas necessidades ou vontade política.</p> <p>Além de alíquotas, alguns estados também estabelecem bases de cálculos diferentes, como por exemplo</p> <p>A chamada redução de base de cálculo, que é instituída por um tempo determinado, o que dificulta ainda mais o acompanhamento e entendimento da legislação estadual ou seja, mesmo recolhendo o tributo, a entidade não sabe se esta cumprindo suas obrigações corretamente.</p>

	<p>Dificuldade de abertura de filial. Usando como motivo a sonegação fiscal, os estados tentam dificultar ao máximo a abertura de novas empresas e até de filiais de empresas já existentes há décadas e sem histórico de sonegação. Em alguns estados, é quase impossível abrir uma filial, o que impede a livre concorrência, pois forma um oligopólio local.</p> <p>A mesma dificuldade para a abertura de filiais, se dá para a obtenção de inscrição estadual de substituição tributária, pois para se vender para outro estado, a entidade tem que ser inscrita no estado para o qual pretende comercializar. Caso não tenha tal inscrição, é necessário recolher todos os tributos antecipadamente, mesmo que esses já tenham sido recolhidos anteriormente, e depois, solicitar ao fisco do seu estado de origem, o ressarcimento do tributo que já havia sido recolhido. Tal ressarcimento, pode demorar meses ou até mesmo anos.</p> <p>Em virtude das dificuldades apontadas, torna-se necessário um alto custo em pessoal especializado e horas de trabalho gasto no entendimento e cumprimento das obrigações tributárias, além do dispêndio com multas que acabam por ser imputadas, mesmo que sem dolo da entidade.</p>
--	--

Plural	<p>Complexidade legislativa, para cada Unidade Federada existe um Regulamento de ICMS com suas particularidades.</p> <p>Número relevante de obrigações acessórias que devem ser observadas pelos contribuintes.</p> <p>Alíquotas diferenciadas entre UFs, gerando pedidos de ressarcimento.</p> <p>Com o fim da definitividade da substituição tributária o referido instituto passa a ter características de mero mecanismo de antecipação da arrecadação.</p> <p>Isso porque, a obrigação de devolver o excesso do ICMS implicará, por certo, aumento dos pedidos de restituição formulados pelos contribuintes substituídos e a conseqüente necessidade de alocar recursos materiais e humanos na fiscalização das operações por eles praticadas. Haverá inclusive mais espaço para procedimentos sonegatórios, tendentes a reduzir o preço final da mercadoria com o objetivo de viabilizar pedidos de restituição indevida.</p> <p>Assim, a substituição tributária, consistia em poderoso instrumento de arrecadação e combate à sonegação, poderá se tornar uma simples ferramenta de antecipação de receita, cujos custos, porém, poderão mitigar ou até superar o benefício, na medida em que se exigirá investimentos no aumento do aparato de fiscalização e haverá demandas administrativas e judiciais visando à restituição de valores recolhidos indevidamente, bem como a elevação do risco de sonegação.</p> <p>Outro ponto de destaque é a diferença das alíquotas interestaduais - 7% (Região Sudeste, exceto ES, e Sul) e 12% (Região Centro-oeste, norte e nordeste).</p> <p>Tal fato, gera distorção no mercado na medida de alguns players se utilizam dessa sistemática para informar venda estados com alíquota interestadual de 7% e entregar em Estados onde a alíquota interestadual e de 12%.</p> <p>Disparidades entre as alíquotas dos Estados fomentam a concorrência desleal e fraudes, tais como: sonegação de tributos através de simulação de vendas interestaduais, adulteração de produto, fraudes metrológicas, roubo de cargas, dentre outras.</p>
Sindicás	<p>Existe uma infinidade de dificuldades no manejo do ICMS na atualidade. Com respeito ao GLP destaca-se a existência de alíquotas diferenciadas entre os estados e, mesmo dentro dos próprios estados, alíquotas que recaem sobre o GLP comercializado em recipientes de até 13 kg e o GLP denominado empresarial, comercializado em recipientes maiores de 13 kg e a granel.</p>

	<p>Não obstante ainda destacamos a existência de tratamento diferente para três categorias de GLP: o GLP derivado de petróleo, que dispõe de imunidade nas operações interestaduais; o GLGNn, GLP oriundo de gás natural produzido no Brasil; e o GLGNI, GLP oriundo de gás natural originário de importação. Some-se ainda a enorme dificuldade existente para que as distribuidoras utilizem-se dos créditos de ICMS, que acumulam em suas operações, a dificuldade de uso desses créditos, transformando perversamente o ICMS devido pelas distribuidoras de um imposto de valor agregado a um custo inexorável que deve ser carreado ao consumidor final.</p> <p>As diferenças de entendimento e de tratamento das informações fiscais dentro e entre as unidades federativas cria um volume importante de dúvidas que eventualmente podem tornar-se passivos tributários contra as empresas distribuidoras de GLP.</p>
--	---

IBP	<p>Falta de uniformidade nas legislações estaduais, que geram dificuldades na automação de processos, elevam o custo para controle e atendimento das obrigações acessórias e aumentam o contencioso tributário.</p> <p>Adoção de soluções logísticas complexas para suprimento de petróleo e distribuição de derivados.</p> <p>Estorno de crédito de ICMS em virtude da imunidade nas operações interestaduais com petróleo e com combustível e lubrificantes líquidos e gasosos derivados de petróleo.</p> <p>Falta de regulamentação clara e padronizada para o transporte e armazenagem de graneis líquidos, fazendo com que o setor de combustível seja dependente de regimes especiais, com grande discricionariedade do poder executivo estadual.</p> <p>Diferença de tributação entre combustíveis concorrentes (ex. etanol e gasolina, GLP e GN, GN e óleo combustível, etc.).</p> <p>Pagamento a maior de ICMS, com dificuldade de obtenção de ressarcimento por parte dos estados, em função da substituição tributária dos combustíveis derivados de petróleo, aliado à imunidade interestadual e à variedade de alíquotas de ICMS para os mesmos produtos.</p> <p>Substituição tributária.</p> <p>Falta de uniformidade e excesso de legislações tributárias estaduais, com alterações diárias, as quais demandam constantes parametrizações sistêmicas, notas fiscais complementares etc.</p> <p>Concorrência desleal por sonegação e inadimplência fiscal, de agentes que usam, como modelo de negócio, simplesmente não recolher tributos.</p>
-----	---

Petrobras	<p>Falta de uniformidade e excesso de legislações tributárias estaduais, com alterações diárias, as quais demandam constantes parametrizações sistêmicas, notas fiscais complementares etc.</p> <p>Estorno de crédito de ICMS em virtude da imunidade nas operações interestaduais com petróleo, combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos derivados de petróleo.</p> <p>Ausência de regulamentação do parágrafo 3º do art. 21 da Lei Complementar nº 87/96, o qual assegura como norma geral que o estorno dos créditos proporcionalmente às operações isentas ou não tributadas não impede a utilização dos mesmos créditos em operações posteriores, sujeitas ao imposto, ainda que em outros Estados.</p> <p>Substituição Tributária.</p> <p>Elevada quantidade de obrigações acessórias, de alíquotas não uniformes, além da dificuldade decorrente do grande número de agentes de fiscalização, o que contribui para a adoção de critérios jurídicos nos lançamentos fiscais não uniformes.</p> <p>Diversos prazos de recolhimento do ICMS, do ICMS-DIFAL, do ICMS ST, Repasses e Valores Provisionados, com períodos exíguos para permitir a adequada apuração do valor devido do tributo, e diversas regras para antecipação do imposto.</p> <p>Falta de regulamentação clara padronizada para o transporte e armazenagem de graneis líquidos, fazendo com que o setor de combustível seja dependente de regimes especiais.</p> <p>Diferença de tributação entre combustíveis concorrentes.</p> <p>Legislações restritivas e não uniformes em relação a definição dos insumos e dos bens do ativo imobilizado que conferem o direito ao crédito fiscal do ICMS.</p> <p>Elevado contencioso estadual (interpretação divergente de diversas normas tributárias).</p> <p>Ausência de transparência da carga tributária devido ao cálculo de tributo sobre tributo, inclusive o próprio ICMS (cálculo por dentro), resultando em alíquotas nominais e efetivas.</p> <p>Inexistência de regulamentação que garanta a atualização monetária de saldos credores recorrentes, ocasionando perda ante a desvalorização do ativo no tempo.</p>
-----------	--

b. Avalie o impacto das diferentes alíquotas estaduais nas suas operações

Abicom	Acumulo de créditos que os estados não devolvem. E o estorno do convenio ICMS 110/2007 Cláusula vigésima primeira.
--------	---

	<p>“§ 13. Nas saídas isentas ou não tributadas da gasolina resultante da mistura com AEAC ou do óleo diesel resultante da mistura com B100, o imposto diferido ou suspenso, em relação ao volume de AEAC ou B100 contido na mistura, englobado no imposto retido anteriormente por substituição tributária, deverá ser:</p> <p>I - Segregado do imposto retido anteriormente por substituição tributária;</p> <p>Conforme citado no item 1.1, essa diferença de alíquota causa grave distorção, provocando sonegação, desequilíbrio concorrencial e falta de cumprimento pelos Estados em sua obrigação de ressarcimento.</p>
Brasilcom	- Dificuldade na formatação de planilha de preços e no cumprimento das obrigações acessórias, como por exemplo o envio do SCANC. Não basta apenas alterar a alíquota na planilha, pois, essa também, influencia no PMPF e conseqüentemente no complemento e ressarcimento de icms que a distribuidora tem a obrigação de calcular.
Plural	<p>A Plural não opera no setor combustíveis, portanto não tem impactos em função das diferentes alíquotas estaduais.</p> <p>Não obstante a Plural não ser afetada pelas diferentes alíquotas os possíveis impactos no setor foram descritos no item 1.1.</p>
Sindigás	<p>A existência de diferença de alíquotas dentro da própria UF, a diferença de tratamento dos créditos devidos entre as operações interestaduais entre GLGNn e GLGNI criam enormes problemas de administração dos valores devidos de ICMS e acúmulos continuados de créditos não ressarcidos pelos estados eventualmente beneficiados.</p> <p>A existência de alíquotas e valores diferentes entre estados vizinhos ou integrantes de uma mesma logística por onde passa o produto cria novamente problemas de ordem tributária. Adicionalmente, no caso específico de UFs com diferenças importantes de alíquota/valores de ICMS há um estímulo para “contrabando” de GLP do estado de menor alíquota para o estado de maior alíquota, criando uma evasão fiscal no estado de maior alíquota e importantes prejuízos aos comerciantes localizados nos municípios ao longo dessas fronteiras.</p> <p>O Sindigás não dispõe e consideramos de difícil cálculo, uma avaliação financeira dos custos advindos dessas diferentes alíquotas/valores de ICMS cobradas pelas UFs.</p>
IBP	O IBP não é afetado diretamente nas suas operações e sim seus associados. No entanto, observamos com relação às operações de nossos associados:

	<p>Maior complexidade no tratamento sistêmico das informações (parametrização das operações, emissão de documentos fiscais, controles etc.), fato que acaba por aumentar o custo e a administração para o cumprimento das obrigações tributárias (principal e acessórias). Além disso, a diversidade de alíquotas também é um dos fatores de contencioso tributário e da geração recorrente de pedidos administrativos de ressarcimento, que se acumulam durante períodos não razoáveis, sem que haja a efetiva realização do direito pelo contribuinte que sofreu a retenção a maior de ICMS-ST.</p> <p>Necessidade de ressarcimento dos valores recolhidos a maior (em presunção anterior decorrente da cadeia de substituição tributária), nos termos do Convênio ICMS nº 110/2007, sem específica previsão em lei de prazo para a devolução dos recursos;</p> <p>Problemas concorrenciais em postos de combustível localizados próximos à divisas estaduais.</p>
Petrobras	<p>A falta de uniformidade nas alíquotas de um mesmo produto nos diversos estados traz, principalmente, maior complexidade no tratamento sistêmico das informações (parametrização das operações, emissão de documentos fiscais, controles etc.), fato que acaba por aumentar o custo e a administração para o cumprimento das obrigações tributárias, tanto a principal quanto as acessórias. Além disso, a diversidade de alíquotas também é um dos fatores de contencioso tributário e da geração recorrente de pedidos administrativos de ressarcimento, que se acumulam durante períodos não razoáveis, sem que haja a efetiva realização do direito pelo contribuinte que sofreu a retenção a maior de ICMS-ST.</p>

c. Como isso afeta sua instituição?

Abicom	<p>Aumento excessivo no custo do produto.</p> <p>Levando em consideração que essa devolução não tem quaisquer correções financeira e que podem durar mais de ano.</p> <p>Perda de poder concorrenciais e impacto no capital de giro quando ocorre falta de ressarcimento.</p>
Brasilcom	<p>- Alto custo para o cumprimento das obrigações acessórias</p> <p>- Dificuldade de explicar ao público o motivo de um determinado estado o preço ser mais alto do que outro. O governo estadual dificilmente se manifesta sobre o assunto e quando o faz, não imputa à sua alta carga tributária a diferença de preço.</p>

	<p>- Nas operações interestaduais, a distribuidora é obrigada, a recolher para o estado de destino, a diferença da carga tributária, além de ter de recolher para o estado de origem, o icms dos biocombustíveis (anidro e biodiesel) , o que torna seu custo maior do que ao da distribuidora já situada no estado de destino, prejudicando a livre concorrência e lesando o consumidor.</p> <p>- Envio do SCANC. Todo mês, na data de envio do relatório SCANC, as empresas são obrigadas a manter pessoal, muito além do horário normal da jornada de trabalho, para cumprir tal obrigação, pois como existe operações entre as próprias distribuidoras, uma tem que esperar a outra gerar o relatório para poder entregar o seu, e muitas vezes a primeira que gerou, tem que reprocessar novamente, após a entrega da outra.</p>
Plural	A Plural não é afetada pelas alíquotas estaduais, porem a resposta do item 1.1. demonstra como tal fato pode afetar suas associadas.
Sindicás	<p>As empresas associadas ao Sindigás reportam dificuldades de lidar com diferentes alíquotas para GLP, GLGNn, GLGNi e ainda com as diferenças entre esses mesmos produtos quando de uso residencial ou empresarial. Ainda reportam grande dificuldade de uso de créditos acumulados e a ampla incidência de casos em que as UFs recusam a efetuar ressarcimentos devidos às distribuidoras.</p> <p>Importante ressaltar que as diferenças de alíquotas/valores cobrados entre estados vizinhos geram distorções competitivas muito danosas aos empreendedores, especialmente revendedores de GLP, localizados nos municípios fronteiriços.</p>
IBP	O IBP não é afetado diretamente e sim seus associados. Tem por missão promover o desenvolvimento do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis, visando uma indústria competitiva, ética e socialmente responsável. Neste contexto, entendemos que as regras de ICMS vigentes comprometem um modelo de mercado que priorize o interesse do consumidor e a competição em toda a cadeia do <i>downstream</i> , na medida em que coíbe a entrada de novos agentes e a atração dos investimentos necessários para este segmento.
Petrobras	<p>Custo elevado para controle e atendimento das obrigações acessórias.</p> <p>Aumento do contencioso tributário.</p> <p>Complexidade e dificuldade na automação de processos.</p> <p>Adoção de soluções logísticas complexas para suprimento de petróleo e distribuição de derivados.</p>

	Aumento da carga tributária em função da incidência do tributo sobre ele mesmo. Aumento do custo de produção/venda de combustíveis.
--	---

- d. Caso as alíquotas estaduais fossem uniformizadas, garantindo o tratamento isonômico dos agentes em UFs distintas, quais seriam os possíveis impactos?

Abicom	<p>Uniformizar não só as alíquotas, mas também os valores de PMPF, deixaria de existir complementos do ICMS a favor da UF de destino a recolher ou ressarcimento a receber, e as empresas teriam um maior fluxo de caixa para movimentação de produto.</p> <p>A legislação passaria a ser única, o que garantiria uma maior segurança aos Estados e simplicidade e as empresas.</p> <p>Acabaria com diversas modalidades de base de cálculos diferentes (PMPF ou MVA)</p>
Brasilcom	<p>Maior concorrência entre os agentes, beneficiando o consumidor</p> <p>Redução de custos com as obrigações acessórias</p> <p>Segurança jurídica</p>
Plural	Resposta no item 1.5.
Sindicás	<p>A uniformização das alíquotas no caso do GLP, se pacificado o entendimento da existência de um único GLP, incluindo GLP, GLGNn, GLGNI (fosse para uso residencial ou empresarial), assim como a adoção de um único sistema de créditos e cálculo do valor devido de ICMS nas UFs de origem e destino para o GLP oriundo de GN, potencialmente racionalizariam o trabalho fiscal, reduzindo custos administrativos com possibilidade de redução de custos logísticos. Isso porque o deslocamento de produto tenderia a seguir uma lógica de eficiência no transporte, diferente do que ocorre hoje que por vezes somos obrigados a seguir uma lógica tributária.</p> <p>Importante ressaltar que as eventuais vantagens de uniformização somente podem ser indicadas tomando-se como premissa que o valor total de ICMS resultante dessa “uniformização” fosse idêntico ao valor total de ICMS hoje recolhido. Enfim, as benesses de uma uniformização devem ser comparadas vis-à-vis com eventuais aumentos de custos do GLP para a sociedade.</p>
IBP	Simplificação tributária e, conseqüentemente, simplificação no tratamento sistêmico das informações (parametrização das operações, emissão de documentos fiscais, controles, etc.).

	<p>Equilíbrio concorrencial entre agentes.</p> <p>Não geração de ressarcimento de créditos de ICMS.</p> <p>Criação de ambiente favorável para a implantação da monofasia.</p>
Petrobras	<p>Certamente, a uniformização das alíquotas por produto traria, principalmente, simplificação no tratamento sistêmico das informações (parametrização das operações, emissão de documentos fiscais, controles, etc.).</p> <p>Caso a uniformização das alíquotas se desse pelos maiores percentuais atualmente existentes, provavelmente, traria elevação no preço dos produtos para o consumidor final.</p> <p>Cabe ressaltar que, em relação ao ICMS, o principal impacto para o <i>Downstream</i> no Brasil, além da ausência de uniformidade das alíquotas, é o estorno de crédito de ICMS decorrente das operações interestaduais amparadas pela imunidade tributária.</p>

- e. Se a alíquota do ICMS passasse a ser específica (R\$/L, assim como ocorre com a Cide-combustíveis), incidindo monofasicamente (apenas em uma etapa da cadeia), como isso afetaria sua instituição? Explique.

Abicom	<p>Positivamente. Melhoria no ambiente concorrencial, facilidade de controle fiscal e melhoria no capital de giro.</p>
Brasilcom	<p>Facilitaria a elaboração da planilha de preço e o cumprimento das obrigações principal e acessória</p> <p>Tornaria mais claro ao público a composição dos preços</p> <p>Maior concorrência entre os agentes econômicos o que favoreceria os consumidores</p>
Plural	<p>O regime monofásico apresenta algumas diferenças marcantes em comparação com a substituição tributária, entre as quais destacam-se as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ A carga tributária deverá ser uniforme em todo o País, podendo variar conforme o tipo de produto que se opte por incluir no regime;

- O cálculo do ICMS deverá guardar relação com a operação praticada pelo sujeito passivo que realizar a operação sujeita à tributação, podendo ser levado em conta seu valor efetivo ou aquele que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência. Isso vale tanto no caso de serem adotadas alíquotas ad valorem, quanto no caso de alíquotas específicas, pois estas, embora calculadas em função de certa unidade de medida, devem respeitar os parâmetros delineados pelos princípios da seletividade, capacidade contributiva e não-confisco. Vale dizer, o quantum do tributo deve ser proporcional à expressão econômica do negócio jurídico sobre o qual recairá a incidência única do ICMS. Se, por exemplo, a tributação for concentrada no início da cadeia, deverá ser levada em conta, na fixação do tributo, a operação praticada pelo contribuinte sujeito ao imposto.
- O CONFAZ poderá reduzir e restabelecer as alíquotas, por razões de política fiscal, sem observar a anterioridade anual (mas sim a nonagesimal);
- O sujeito passivo do ICMS terá direito a créditos relativamente às operações anteriores. Os demais agentes econômicos que comercializarem o produto não terão direito a crédito, salvo disposição convenial em contrário (CF, art. 155, §2º, II) . Se o combustível ou lubrificante for adquirido diretamente do sujeito passivo para emprego em processo produtivo, haverá direito de crédito.
- Uma vez ocorrida a operação sujeita à incidência monofásica, não há que se falar em direito à restituição de ICMS, caso não se concretizem outras etapas do ciclo econômico, pois trata-se de fato gerador efetivo e não presumido;
- A repartição do produto da arrecadação nas operações interestaduais variará conforme se trate de combustível lubrificante derivado ou não de petróleo e de destinatário contribuinte ou não.

Nesse sentido além de equalizar a carga tributária em todo o território nacional é simplificar a complexidade do modelo tributário atual do ICMS. No caso do setor de combustíveis, pode-se afirmar que:

- mitiga aumentos de preços automáticos ao consumidor final
- desindexa tributos de movimentos de preços do produto na refinaria e nas usinas;
- cria maior estabilidade no preço final;
- contribui para o fim da guerra fiscal e desequilíbrio concorrencial entre os Estados;
- Fiscalização concentrada;
- Previsibilidade da arrecadação;
- Impossibilidade de redução por subfaturamento;

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Neutralidade concorrencial; e ➤ Desestimula ocorrências de fraudes que afetam diretamente o consumidor final como: adulteração, fraudes metrologicas, dentre outras.
Sindigás	<p>A comparação estabelecida entre CIDE e ICMS nos chama atenção, pois diferentemente da CIDE o ICMS constitui-se como custo somente para o último elo da cadeia. Assim, a resposta fica prejudicada.</p> <p>No entender do Sindigás o ICMS, com efeito não-cumulativo, acaba sendo devido a cada etapa da cadeia a qual se apropria de sua parcela que será utilizada a futuro para créditos (ou na forma de créditos) para abater em ICMS devidos em outras etapas. Caso o valor do ICMS passasse a ser específico, incidente em apenas em uma etapa da cadeia, resta compreender se esse “novo ICMS” seria um custo para todos os demais elos da cadeia abaixo do produtor/importador e, se assim fosse, entendemos que no caso do GLP oneraria todos os elos que deixassem de creditar-se do ICMS por ele devido.</p> <p>O conceito em si de um valor de ICMS <i>ad rem</i>, de valor idêntico para todas as UFs parece simplificador e potencialmente estimulador de um tratamento mais racional, porém novamente no caso do GLP deve-se analisar se este valor <i>ad rem</i> seria aplicado a todo GLP, independente de uso ou embalagem de comercialização. Ainda deve-se ressaltar que no caso do GLP persistiria uma solução a ser dada ao desentendimento de algumas UFs sobre como tratar as operações interestaduais do GLGNn e do GLGNi.</p> <p>No caso do GLP não acreditamos exista uma resposta simples para o presente questionamento, pois ao nosso entender o ICMS necessariamente necessita permanecer como um imposto não-cumulativo, figura que nos parece diferente do exemplo acima mencionado.</p>
IBP	<p>O IBP não é afetado diretamente, mas entendemos que, para nossos associados, em geral, os impactos seriam:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Simplificação; ➤ Tributação isonômica; ➤ Esvaziamento do ressarcimento; e ➤ Equilíbrio concorrencial. <p>Vale destacar que a implementação da monofasia já em 1º de janeiro de 2019, minimiza o risco dos estados ficarem expostos a pedidos de ressarcimento massivos de agentes por mais 12 meses, dado o fim da definitividade da ST.</p>

<p>Petrobras</p>	<p>A tributação monofásica poderá apresentar vantagens e desvantagens, a depender da etapa da cadeia econômica em que ela for fixada. Como vantagens, destaca-se a eliminação de eventuais espaços para sonegação fiscal e práticas anti-concorrenciais, como acontece atualmente com o regime de substituição tributária, em que a carga tributária não é definitiva. Em relação aos créditos dos estabelecimentos de refino, destaca-se a redução do estorno de créditos decorrente da imunidade sobre as operações interestaduais com petróleo, combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos derivados de petróleo</p> <p>Essencialmente para os produtores nacionais de combustíveis derivados de petróleo, a implementação da incidência monofásica deve estar condicionada, e vir acompanhada, da definição uniforme dos créditos presumidos (Ex. por litro).</p> <p>Por outro lado, poderia trazer maior complexidade no controle e prestação de informações aos fiscos, o que pode se reverter em aumento do contencioso tributário. Além disso, é necessária a realização de estudos minuciosos para identificar o impacto da monofasia no aproveitamento de créditos de ICMS.</p>
------------------	---

- f. Qual etapa da cadeia seria a recomendada para ser a responsável pelo recolhimento de um ICMS monofásico (apresente as vantagens e desvantagens da incidência neste segmento vis-à-vis aos demais)?

<p>Abicom</p>	<p>Produção e importação. Porém, ambas as atividades precisam ter tratamento isonômico na forma de apurar e com os mesmos prazos de recolhimento do tributo para todos os eventuais contribuintes. Nessa hipótese, também precisa haver tratamento restritivo a benefícios e incentivos fiscais.</p>
<p>Brasilcom</p>	<p>Na gasolina e diesel, seria nas refinarias (produtores) e importadores</p> <p>No etanol hidratado, seria nas usinas (produtores) e importadores</p> <p>O motivo dessa recomendação é porque como são menos agentes, principalmente as refinarias, facilitaria a fiscalização e hoje, o icms da gasolina e diesel já é concentrado nas refinarias e importadores. Já no etanol hidratado, hoje é concentrado no distribuidor e como sabido, existe uma alta sonegação.</p>
<p>Plural</p>	<p>Seria recomendado que o Produtor/importador seja responsável pelo recolhimento do ICMS monofásico dos derivados de petróleo, bem como dos biocombustíveis.</p> <p>Abaixo quadro com avaliação das alternativas para tributação dos biocombustíveis na tributação monofásica.</p>

✓ Tributação monofásica do biocombustível na usina x distribuidora		
	Vantagens	Desvantagens
Usina	Possibilidade de manter política de incentivos no Estado de origem (a repartição de receitas continua nos moldes atuais – art. 155, §4º, II)	Não há
Distribuidora	Não há	Fiscalização pulverizada Segmento propenso à sonegação (criação de empresas efêmeras, de fachada etc) Recolhimento no destino dificulta manutenção de políticas de incentivos às usinas
✓ Tributação monofásica do álcool anidro e biodiesel com substituição tributária para frente na refinaria/importador x diferimento para a distribuidora		
	Vantagens	Desvantagens
Substituição para a frente: refinaria ou importador	- Manutenção da Petrobras como operador - Concentração da fiscalização e arrecadação do ICMS sobre a gasolina (C) na refinaria/importador	Ilegalidade: o substituto não participa da cadeia do álcool anidro e biodiesel, portanto, não há elação com o fato gerador real ou presumido que autorize o recolhimento do respectivo imposto (art. 128 do CTN c/c art. 8º, II e §5º, e 9º da LC 87/96 c/c ADI 1851/AL); Risco de questionamento jurídico pela refinaria/importador frustra a arrecadação e desequilibra o mercado.
Diferimento : distribuidora	Há base jurídica	Fiscalização pulverizada Segmento propenso à sonegação (criação de empresas efêmeras, de fachada etc)

Sindicás	<p>Não temos claro a existência de vantagem no recolhimento de um ICMS monofásico para a cadeia de Distribuição de GLP. Assim sendo, resta impossível indicar em qual elo da cadeia a aplicação monofásica seria mais eficiente, certo, no entanto que o elo da cadeia que for escolhido para que incida a aplicação do valor <i>ad rem</i> do ICMS monofásico beneficiar-se-á da totalidade dos créditos do ICMS e, para os demais elos, o ICMS do GLP restará como custo, sem oportunidade de uso para créditos.</p>
IBP	<p>O regime de tributação monofásica é compatível em qualquer etapa da cadeia da circulação econômica da riqueza (bens e serviços). Sendo que a sua imposição no início da cadeia, no produtor, na usina, na refinaria e na indústria, possibilita a concentração da fiscalização nesses poucos contribuintes, promovendo melhor fluxo de arrecadação para os Estados e mitigação do risco de sonegação.</p> <p>Cabe assinalar que a refinaria vende o óleo bdiesel A e a gasolina A sem a mistura do biocombustível (biodiesel e etanol anidro), que é realizada pelas distribuidoras de combustível. Nesse cenário, caso o imposto monofásico incida na operação de venda pelo refinador, deverá ser criada uma regra idêntica para cobrança do imposto relativo a venda do etanol anidro e do biodiesel, pelos seus produtores. A atribuição da reponsabilidade por substituição tributária pelo recolhimento do imposto à refinaria deve ser evitada, devido ao risco de permanecer o problema da cobrança do imposto em base presumida, a qual gera a restituição do valor pago a maior no regime de substituição tributária para frente, com todas as suas complexidades e problemas.</p> <p>Diante do exposto, recomendamos a instituição do ICMS monofásico sobre as operações praticadas pelas Refinarias, Importadoras, Formuladoras, Centrais Petroquímicas, com os produtos gasolina A e óleo diesel A, inclusive diesel marítimo, conjugada com instituição do ICMS monofásico, sobre as operações praticadas pelas Usinas, com os biocombustíveis (etanol anidro, etanol hidratado e biodiesel B100).</p>
Petrobras	<p>O regime de tributação monofásica é compatível em qualquer etapa da cadeia da circulação econômica da riqueza (bens e serviços). Sendo que a sua imposição no início da cadeia, no produtor, na usina, na refinaria e na indústria, possibilita a concentração da fiscalização nesses poucos contribuintes, promovendo melhor fluxo de arrecadação para os Estados e mitigação do risco de sonegação.</p>

Cabe assinalar que a refinaria vende o óleo diesel A e a gasolina A sem a mistura do biocombustível (biodiesel e etanol anidro), que é realizada pelas Distribuidoras de Combustível. Nesse cenário, caso o imposto monofásico incida na operação de venda da refinaria, deverá ser criada uma regra para cobrança do imposto relativo a aquisição do etanol e do biodiesel, que são misturados a gasolina e ao óleo diesel, respectivamente. Entendemos que tal regra não poderá ser a atribuição da reponsabilidade por substituição tributária pelo recolhimento do imposto à refinaria, com o risco de permanecer o problema da cobrança do imposto com base de cálculo presumida, demandando, nesses casos, a restituição do valor pago a maior no regime de substituição tributária para frente se a base de cálculo efetiva da operação for inferior à presumida.

Diante do exposto, vislumbramos as seguintes alternativas que devem ser avaliadas pelo setor:

1) Instituição do ICMS monofásico sobre as operações praticadas pelas Refinarias, Importadoras, Formuladoras, Centrais Petroquímicas, com os produtos gasolina A e óleo diesel A, inclusive diesel marítimo, conjugada com instituição do ICMS monofásico, sobre as operações praticadas pelas Usinas, com os biocombustíveis (etanol anidro, etanol hidratado e biodiesel B100).

2) Instituição do ICMS monofásico sobre as operações praticadas pelas Refinarias, Importadoras, Formuladoras, Centrais Petroquímicas, com os produtos gasolina A e óleo diesel A, inclusive diesel marítimo, conjugada com instituição do ICMS monofásico, sobre as operações praticadas pelas Distribuidoras, com os biocombustíveis (etanol anidro, etanol hidratado e biodiesel B100).

A.2. Contribuições sobre os Tributos Federais (PIS, Cofins e Cide)

a. Quais são as principais dificuldades existentes?

Abicom	<p>No caso das importadoras, os volumes são definidos pela RFB com base nos volumes de bordo, existente no navio. Não contempla os volumes das perdas após a descarga da mercadoria, Navio x Terra, gerando impostos a maior a pagar e a sua compensação não é imediata. Além dos processos de restituição são bastante demorados.</p> <p>Os mesmos argumentos citados para o ICMS servem para esses tributos. Além desses pontos, existe grave problema quando ocorre aumentos e diminuições do tributo. No caso do importador, se houver aumento e o contribuinte já tiver recolhido, ele terá de complementar. Já se houver diminuição, não existe regra clara definida para o ressarcimento ou compensação. No caso da CIDE, não existe regra alguma para ressarcimento. O mesmo não pode se dizer com relação as regras para ressarcimento e compensação com relação ao produtor. Pelo fato desse contribuinte dispor do produto em fabricação sem afetação tributaria primaria, ele consegue compensar sem dificuldade seus tributos federais.</p>
Brasilcom	<p>Para as distribuidoras de combustíveis:</p> <p>Na Gasolina e Diesel – Pis, Cofins e Cide já são retidos no produtor ou importador, não ocasionando dificuldades.</p> <p>No etanol hidratado, a distribuidora tem a responsabilidade pelo recolhimento do Pis e a Cofins. O seu recolhimento é simples, R\$/m³, todavia, como mencionado nos itens do icms, essa obrigação imputada as distribuidoras, proporciona uma enorme sonegação fiscal.</p>

Plural	<p>Complexidade da legislação, excesso de regimes especiais envolvidos (Exp.: RECOB por produto e não por empresas)</p> <p>Retorno da tributação PIS e da COFINS do etanol hidratado na distribuição (Decreto nº 9.101 de 2017).</p> <p>O retorno da tributação PIS e da COFINS do etanol hidratado na distribuição se deu em função da necessidade de elevar a arrecadação tributária federal.</p> <p>Nesse sentido, o Governo Federal viu-se obrigado a elevar ao máximo as alíquotas específicas aplicáveis aos produtores e importadores do etanol.</p> <p>Além disso, e ao contrário do que historicamente adotou, também alterou as alíquotas específicas aplicáveis à distribuição do etanol, tornando-as, pela primeira vez, maior que zero.</p> <p>Cabe afirmar que a única justificativa plausível para o estabelecimento de alíquotas positivas (maior que zero) para a atividade de distribuição do etanol é o fato de que, considerando a limitação de valor para as atividades de produção e importação, a resultante da arrecadação não seria satisfatória.</p> <p>Entretanto, convém frisar que a adoção de redução a zero das alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins aplicáveis à atividade de distribuição de etanol foi mecanismo exitoso para evitar a prática de evasão fiscal nesse setor, considerando a elevada quantidade de distribuidores, muitos dos quais notórios sonegadores de tributos e sem qualquer respaldo patrimonial que possa servir de lastro para o cumprimento de suas obrigações fiscais.</p> <p>Assim, a concentração da tributação nos produtores e importadores assegura a arrecadação tributária e um mercado saudável, inclusive para estimular investimentos internos e externos, pela ausência de distorções competitivas.</p> <p>A partir do momento que a tributação no setor de distribuição passa a ser maior que zero, criam-se condições para a prática de concorrência desleal, mediante a sonegação tributária contumaz, colocando em risco a estabilidade do mercado de combustíveis, desestimulando investimentos e, pior, frustrando a arrecadação federal.</p>
Sindicás	<p>Não há dificuldades notáveis com respeito aos tributos federais supramencionados para o GLP.</p>
IBP	<p>Desoneração de PIS/COFINS para a Zona Franca de Manaus</p> <p>Falta de uniformidade das legislações que regem esses tributos.</p>

	<p>Em relação aos créditos fiscais desses tributos: (i) Lista restritiva de custos e despesas que dão direito ao crédito; e (ii) Falta de clareza na definição dos custos e despesas que dão direito ao crédito (ex. conceito de insumos).</p> <p>Facilita a sonegação e a concorrência desleal, uma vez que o hidratado hoje tem carga na distribuição. Tal e qual nos demais combustíveis no ICMS, é preciso monofasia de PIS Cofins para todos os combustíveis, inclusive para o hidratado.</p>
Petrobras	<p>Falta de uniformidade das legislações que regem esses tributos.</p> <p>Em relação aos créditos fiscais desses tributos: (i) Lista restritiva de custos e despesas que dão direito ao crédito; e (ii) Falta de clareza na definição dos custos e despesas que dão direito ao crédito (ex. conceito de insumos).</p>

b. Como isso afeta sua instituição?

Abicom	<p>Aumento excessivo de custo com capital de giro.</p> <p>Perda de competitividade.</p>
Brasilcom	<p>Nossas empresas deixam de vender etanol hidratado, pois não conseguem competir com os preços dos devedores contumazes (concorrência desleal)</p> <p>O Estado deixa de arrecadar os tributos necessários as suas atividades</p> <p>O consumidor acaba no final sendo prejudicado, pois a sonegação fomenta outros tipos de crimes, como o roubo de cargas e adulteração de combustíveis. E como o governo deixa de arrecadar, falta recursos para investimentos na sociedade.</p>
Plural	<p>A Plural não é afetada pelo retorno da tributação PIS e da COFINS do etanol hidratado na distribuição, porem a resposta do item 2.1. demonstra como tal fato pode afetar suas associadas.</p>
Sindigás	<p>Sem afetamento.</p>
IBP	<p>O IBP não é afetado diretamente nas suas operações. No entanto, observamos com relação às operações de nossos associados:</p> <p>Custo elevado para controle e atendimento das obrigações acessórias.</p> <p>Aumento do contencioso tributário.</p> <p>Complexidade e dificuldade na automação de processos.</p>

Petrobras	<p>Custo elevado para controle e atendimento das obrigações acessórias.</p> <p>Aumento do contencioso tributário.</p> <p>Complexidade e dificuldade na automação de processos.</p> <p>Aumento do custo de produção/venda de combustíveis.</p>
-----------	---

- c. Caso houvesse uma simplificação, com a incidência de apenas um único tributo federal (ainda que mantido o valor do somatório de PIS, Cofins e Cide), quais seriam os possíveis impactos para sua instituição?

Abicom	<p>Nenhum. Precisamos unificar os procedimentos das Alfandegas, isso é o que é importante, para diminuir os tempos dos despachos aduaneiros e que os valores para recolhimento dos tributos sejam os efetivamente recebidos em terra pelos importadores.</p> <p>Caso fosse disponibilizado um sistema igualitário de incidência, apuração e recolhimento entre os contribuintes, haveria melhoria no ambiente concorrencial</p>
Brasilcom	N/A
Plural	Positivo, tendo em vista que reduziria o número de legislações, tendo em vista que os tributos estariam consolidados, bem como a simplificação das obrigações acessórias.
Sindigás	Se o sistema não cumulativo do PIS e COFINS for alterado para algo semelhante à CIDE, haverá aumento de custo e repasse que deverá ser suportado pelo consumidor final.
IBP	Em princípio, a redução/eliminação de tributos pode gerar simplificação no processo tributário e redução de custos . No entanto, considerando que os tributos citados possuem destinações diferentes, sua unificação deve ser feita de forma a não gerar controles e obrigações acessórias adicionais e ainda mais complexas que as atualmente existentes.
Petrobras	Em princípio, a redução/eliminação de tributos pode gerar simplificação no processo tributário e redução de custos. No entanto, considerando que os tributos citados possuem destinações diferentes, sua unificação deve ser feita de forma a não gerar controles e obrigações acessórias adicionais e ainda mais complexas que as atualmente existentes. Outra questão importante são as alíquotas a serem fixadas e os créditos que envolvem essas operações/produtos.

A.3. Comentários Finais

Abicom	<p>Operações entre Congêneres: (uma Distribuidora adquire do outro) o Sistema de Capitação de Anexos SCANC – deveria ser mais direto e gerar os repasses diretamente para a refinaria fornecedora assim simplificaria esse relatório de repasse e acabaria com a falta de repasse uma vez que quando uma distribuidora é fornecedor do outro e ambos comercializam para fora do estado ocorre um sistema circular (loop) que em muitos casos fica ICMS-ST sem repassar e daí ocorre multas exorbitantes para a Distribuidora que deixou de receber o relatório da outra, onde a comunicação entre as congêneres deve ser realizada por e-mail ou telefone até encerrar o <i>loop</i>.</p> <p>Desde a eliminação na constituição de 1988 do IUCL – Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes que temos nos deparado com falhas na incidência dos tributos estaduais e federal. Todas as movimentações e soluções legislativas para melhoria do sistema se aproximam da volta da sistemática do IUCL. Devido a atual ampla base de dados dos órgãos governamentais da movimentação dos combustíveis nos diversos agentes e UF's, teríamos uma enorme facilidade em repartir esse eventual, eventual novo tributo/receita do IUCL. Com isso, os Estados economizariam o custo com toda sua estrutura com a máquina arrecadadora. Passaríamos a ter um processo tributário mais simples, com melhoria na concorrência entre as empresas e zeraríamos a sonegação.</p>
Brasilcom	<p>Além da simplificação tributária, com alíquotas uniformes e menos burocracia das obrigações acessórias, é urgente o combate aos devedores contumazes, que creio, com medidas simples como a concentração dos tributos nos produtores e importadores, resolveremos o problema rapidamente.</p>

Plural	<p>A Plural entende que o regime monofásico para o ICMS nos combustíveis é forte aliado como instrumento de arrecadação e combate à sonegação e a livre concorrência.</p> <p>Isso porque, em linhas gerais com a implementação do regime monofásico (i) a carga tributária deverá ser uniforme em todo o País, podendo variar conforme o tipo de produto que se opte por incluir no regime, (ii) uma vez ocorrida a operação sujeita à incidência monofásica, não há que se falar em direito à restituição de ICMS, caso não se concretizem outras etapas do ciclo econômico, pois trata-se de fato gerador efetivo e não presumido; (iii) repartição do produto da arrecadação nas operações interestaduais variará conforme se trate de combustível lubrificante derivado ou não de petróleo e de destinatário contribuinte ou não.</p> <p>Por fim, vale salientar que a adoção da tributação monofásica de combustíveis e lubrificantes apresenta a virtude de equalizar a carga tributária no território nacional e facilitar sobremaneira a atividade tributária, atendendo a justiça fiscal e sedimentando as bases para o regular exercício da atividade econômica, em setor propenso a desequilíbrios concorrenciais decorrentes da inadimplência tributária.</p> <p>Como já adiantado, a partir do momento que a tributação do PIS e da COFINS no setor de distribuição passa a ser maior que zero, criam-se condições para a prática de concorrência desleal, mediante a sonegação tributária contumaz, colocando em risco a estabilidade do mercado de combustíveis, desestimulando investimentos e, pior, frustrando a arrecadação federal.</p>
Sindicás	<p>No debate da modificação do ICMS para uma incidência monofásica com valor <i>ad rem</i> idêntico para todas as UFs, no caso específico do GLP, em que as alíquotas flutuam para o GLP comercializado em embalagens de até 13kg, entre 12% e 18%, e para o GLP comercializado em embalagens maiores que 13kg com alíquotas flutuando entre 12% e 25%, ou seja, havendo diferenças de alíquotas para esses dois grandes grupos dentro de uma mesma UF, calculamos que caso as UFs viessem a adotar o valor de ICMS igual ao das UFs de maior valor poderíamos ter um resultado final de um incremento médio nacional da ordem de 45% sobre o ICMS hoje arrecadado nos estados. Em um cálculo aproximado, estimamos que o valor do ICMS total anual poderia saltar dos atuais R\$5,5 bi para R\$8,2 bi (os valores mencionados foram estimados com base nos valores de ICMS de março/2018, para um ano de demanda de GLP).</p>

	<p>Assim sendo, nossas avaliações preliminares nos fazem crer que a criação de um valor <i>ad rem</i> para um ICMS de incidência monofásica precisaria ser estipulado com base no ICMS médio cobrado entre todas as UFs da União, resultando em aumento significativo de arrecadação e preço ao consumidor final em algumas UFs e renúncia fiscal em outras, com conseqüente e benéfica redução de custo do GLP para o consumidor final.</p> <p>Não bastasse essa dificuldade insistimos que o GLP de uso residencial e empresarial deveria ter valor idêntico de ICMS e o entendimento das parcelas devidas de ICMS nas operações interestaduais do GLGNn e GLGni, igualmente deveria ser unificado. Ainda, resta compreender qual seria o custo para os diversos elos da cadeia de abastecimento de GLP quando com a criação deste novo ICMS monofásico deixassem de ter direito aos créditos devidos em cada etapa da comercialização/consumo.</p>
IBP	<p>O IBP, na representação de seus diversos associados, ressalta:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ A dificuldade de se estabelecer um ambiente competitivo no segmento de distribuição; ➤ A barreira para atração de investidores em produção e refino, acostumados com ambientes normativos menos complexos de outros países; e ➤ O impacto dos produtos assemelháveis, com carga tributária diferenciada, que dá ensejo a adulteração de combustíveis. <p>Entendemos que uma eventual iniciativa do Governo de simplificar o regime tributário, uniformizar as alíquotas e, em conseqüência, adotar a monofasia em cada uma das cadeias, é uma solução que deve contar com amplo apoio das empresas atuantes no setor. Tal fato pode reduzir as distorções e incrementos de custos em decorrência da legislação atualmente existente, ainda que não resolva por completo uma questão extremamente impactante para o setor, que é o estorno de créditos de ICMS em virtude da imunidade interestadual.</p>

Petrobras	A simplificação e a harmonização dos mecanismos tributários federais e estaduais, incidentes sobre a comercialização de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo é de fundamental importância para estimular novos investimentos no <i>Downstream</i> . No setor de combustíveis, o ICMS destaca-se por sua complexidade e pela geração de custos em função estorno de crédito decorrente das operações interestaduais amparadas pela imunidade tributária. Cabe ressaltar que a monofasia pode minimizar os impactos para o setor, a depender da forma como for aplicada.
-----------	---