



Rio de Janeiro, 15 janeiro de 2021

DOWNSTREAM 011/21

Ao Senhor

José Mauro Ferreira Coelho

Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Ministério de Minas e Energia - MME

Referente: Tributação no novo modelo de comercialização de biodiesel

Prezado Senhor,

O IBP - Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás e suas associadas do segmento de downstream, a ABICOM - Associação Brasileira dos Importadores de Combustíveis e a Brasilcom - Associação de Distribuidoras de Combustíveis, representando 46 (quarenta e seis) distribuidoras regionais de combustíveis, representantes de parcela relevante do mercado de distribuição e comercialização de combustíveis, e com o compromisso de apoio à Política Nacional de Biocombustíveis, vem, pela presente, apresentar suas considerações à Proposta Tributária do setor sobre Comercialização de Biodiesel no “novo cenário downstream”.

Em 05 de janeiro de 2021, ocorreu reunião com representantes de órgãos governamentais para tratar da tributação do biodiesel com o fim do leilão realizado pela Petróleo Brasileiro (PB) na qual foram colocadas as opções trazidas pelas entidades que representam os produtores de biodiesel (ABIOVE - Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais, a APROBIO - Associação dos Produtores de Biocombustíveis do Brasil e a UBRABIO - União Brasileira do Biodiesel e Bioquerosene) como alternativas às disposições constantes no Convênio ICMS 110 de 2007 (“Convênio ICMS”). Este, como se sabe, trata, há mais de uma década, da tributação do ICMS incidente nas operações com combustíveis derivados ou não de petróleo.

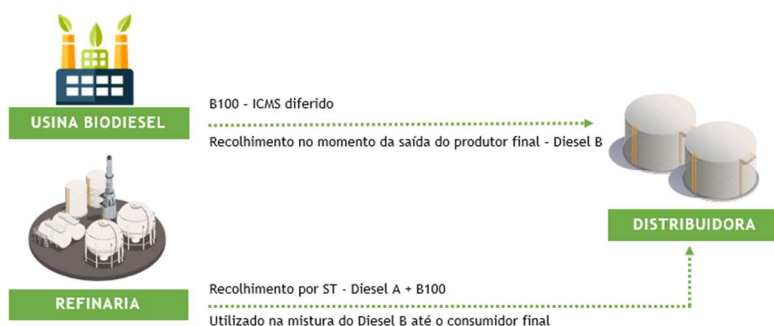
Nesse sentido, o Convênio ICMS dispõe de um Capítulo para tratar das operações com álcool etílico anidro combustível e biodiesel B100, sendo que na cláusula vigésima primeira prevê o diferimento ou suspensão do ICMS nas operações internas ou interestaduais com AEAC e com B100, quando destinados a distribuidora de combustíveis, para o momento em que ocorrer a saída da gasolina resultante da



mistura com AEAC ou a saída do óleo diesel resultante da mistura com B100, promovida pela distribuidora de combustíveis.

Ou seja, o imposto postergado (diferido) ou suspenso desses biocombustíveis é pago de uma só vez, englobadamente, com o imposto incidente sobre as operações com gasolina ou óleo diesel até o consumidor final, o qual, por sua vez, é retido por substituição tributária pelas Refinarias de Petróleo levando em consideração a base de cálculo presumida estabelecida para a Gasolina C e O Diesel B pelo CONFAZ - Conselho Fazendário Nacional.¹

Esquemáticamente:



O CONFAZ registrou, no “Relatório de Atividades: Comercialização de Biodiesel” sob a coordenação de Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB), sua posição favorável à manutenção da tributação tal como prevista atualmente. E isso no sentido de não haver vantagem tributária na alteração do modelo atual, com os leilões, para um modelo sem leilões. Com efeito, a venda direta do produtor para o distribuidor não demandaria alteração no regime atual. Tal afirmativa parte da premissa de permanência das regras tributárias vigentes, com o diferimento do ICMS na operação de venda do biodiesel para o distribuidor, bem como a substituição tributária desse produto (B100) nos produtores e importadores de diesel A.

Apesar de os Estados já terem se manifestado de forma favorável à manutenção do sistema atual, as associações de produtores apresentaram duas propostas alternativas sob a alegação de “severo acúmulo de créditos deste tributo nos produtores de biodiesel, com efeitos nefastos em toda a cadeia e, principalmente, onerando o consumidor final” e “alterações abruptas e intempestivas nas sistemáticas de comercialização e tributárias vigentes teriam o condão de não só inviabilizar parte substancial da atividade produtiva doméstica de biodiesel”, sendo imperativo para

¹ A base de cálculo presumida para a aplicação do ICMS-ST dos combustíveis é o PMPF (preço médio ponderado fiscal), cujos valores por Estado são publicados quinzenalmente pelo CONFAZ por meio de ATO COTEPE ICMS.



que não se imponham custos associados à ineficiência do sistema tributário que a comercialização do biodiesel pelos produtores de B100 fosse realizada com destaque do imposto estadual (ICMS).

Em que pese o alegado “*severo acúmulo de créditos*” e o aumento do custo associado à “*ineficiência do sistema tributário*” com a saída do produtor/importador não terem sido estimados no ofício ou na apresentação oferecidos pelas associações que representam os produtores de biodiesel, deve-se registrar que existem alternativas tributárias para diminuição dos impactos desse acúmulo de crédito que não colocam em cheque a necessidade de evolução do mercado de combustíveis - que é uma demanda do próprio Conselho de Política Energética responsável por estabelecer tais diretrizes, tampouco a atual estabilidade da tributação dos biocombustíveis adicionados aos combustíveis fósseis.

Em tese, a preocupação de acúmulo de créditos de ICMS nos produtores de B100 quando a venda de seu produto for realizada com diferimento de ICMS procede, mas existem opções de mitigação desse problema que são bem mais simples, causam menos distorções no setor e dependem de uma implementação legislativa e operacional de menor escala. Por exemplo, é possível se buscar a isenção, suspensão ou diferimento do ICMS nas aquisições de insumos pelos produtores de B100.

E sobre a atual sistemática de tributação dos biocombustíveis adicionados aos combustíveis fósseis vale registrar que a mesma já se encontra estabelecida na legislação atual e, apesar da complexidade, sua operacionalização é segura e vigora há mais de 20 anos, proporcionando aos Estados uma arrecadação eficiente, bem como uma adequada distribuição das receitas do ICMS entre os Estados produtores e consumidores do B100 que é adicionado ao diesel A.

A alteração dessa sistemática para implantação de uma substituição tributária diretamente no B100, que é um insumo intermediário da cadeia, demandaria (i) alteração significativa do Convênio ICMS 110/2007 e das legislações estaduais, (ii) aumentaria a complexidade atual, (iii) traria desafios para implementação², (iv) diminuiria a eficiência do regime atual, (v) poderia causar aumento da carga tributária e problemas de acúmulo de créditos no elo seguinte da cadeia e (vi) traria diferença de regimes tributários entre produtos equivalentes (etanol anidro e biodiesel).

Assim, as signatárias deste documento entendem que: (i) a saída das Refinarias como intermediárias das operações com B100 segue a lógica da evolução do mercado com maior liberdade e competitividade para o setor e (ii) não existe espaço para alteração da tributação do B100 no sentido de tornar seus produtores substitutos

² Alteração de uma complexa declaração fiscal chamada SCANC que registra e controla todo fluxo nacional das operações com combustíveis e faz o rateio do ICMS entre os Estados.



tributários do ICMS. Assim, passa a expor suas considerações técnicas às propostas apresentadas pelas associações de produtores de biodiesel:

ALTERNATIVA 1. MANUTENÇÃO DAS REFINARIAS COMO ADQUIRENTES E RESPONSÁVEIS PELA ST DO DIESEL A E DO BIODIESEL QUE COMPÕEM A MISTURA.

A primeira proposta trazida pelos produtores de B100 foi a manutenção do atual sistema de comercialização do biodiesel *“como modelo mais adequado para a segurança do abastecimento e para a continuidade do programa de mistura obrigatória”*. Inobstante o modelo atual ter se mostrado importante para o amadurecimento do mercado de combustíveis com a inclusão do B100 ele não se adequa às novas diretrizes da política energética nacional e à consequente adaptação natural do setor.

Em 2007, buscando atender à exigência da sua mistura obrigatória ao óleo diesel, de maneira a garantir publicidade, transparência e igualdade de acesso a todos os interessados estabilidade para ingresso dessa nova matriz energética foi editada Resolução CNPE nº 5 de 2007 estabelecendo diretrizes gerais para a realização de leilões públicos para aquisição de biodiesel, em razão da obrigatoriedade legal da adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional.

Ou seja, é competência do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a dar concretude aos objetivos apontados na Lei do Petróleo, por meio do uso racional dos recursos energéticos do País, do estabelecimento de diretrizes para programas específicos em relação ao uso dos biocombustíveis e da garantia, em função das características regionais, do suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso do País.

Imbuído dessa prerrogativa que o CNPE editou a Resolução nº 14, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2020 estabelecendo novas diretrizes para a comercialização de biodiesel em todo território nacional, dentre as quais (i) que a entrada em vigor do modelo deverá ocorrer até 1º de janeiro de 2022 e que (ii) os Leilões Públicos continuarão sendo promovidos e operacionalizados no formato atual até a entrada em vigor do modelo do novo modelo de comercialização. Resta clara, portanto, a intenção do CNPE de implementar a comercialização direta dos biocombustíveis pelo seus produtores e importadores.

Nessa mesma linha, a Petrobras, empresa atualmente responsável pelos leilões do biodiesel, vem trabalhando intensamente para concluir ainda em 2021 o



desinvestimento de algumas de suas unidades de refino, em cumprimento ao Termo de Compromisso de Cessação de Prática (“TCC”) assinado com o CADE em 11 de junho de 2019.

Com efeito, a alternativa proposta de manutenção do refinador na cadeia de comercialização do biodiesel vai de encontro ao disposto na Resolução do CNPE, bem como ao processo de desinvestimento da Petrobras, sendo um flagrante retrocesso no plano energético traçado para o Brasil.

Concomitante a isso, leva-se em consideração que novos players surgirão com a venda dos ativos de produção da Petrobras, e que imputar a estes obrigações que não estão diretamente ligadas ao *core business* do ativo em desinvestimento pode trazer reflexos negativos na percepção de potenciais investidores, tendo em vista que deverá investir em tecnologia e pessoal para gerir essa obrigação imposta - aquisição de biodiesel - pelo agente regulador.

Não obstante tais fatos serem suficientes para afastar a viabilidade da alternativa 1 é importante destacar que, sob este ponto, ainda faltam elementos e esclarecimentos sobre como se daria a nova dinâmica desse mercado considerando outros aspectos como a gestão, custeio e rateio dos recursos - pessoais, tecnológicos e sistêmicos - necessários à implantação e manutenção da alternativa 1.

ALTERNATIVA 2. HIPÓTESE DO PRODUTOR DE BIODIESEL SER UM SUBSTITUTO TRIBUTÁRIO

Sucessivamente, as entidades representantes dos produtores de biocombustível apresentaram uma segunda alternativa, sugerindo que os produtores de biodiesel figurem como substitutos tributários do ICMS relativamente ao biodiesel.

Nessa alternativa, toda a comercialização de biodiesel, independente do destinatário, passa a ser realizada com o ICMS-Próprio e ICMS-ST. Apesar disso, a sugestão não esclarece como se daria a aplicação da substituição tributária num produto que é intermediário, que não possui estimativa de base de cálculo presumida e é utilizado na elaboração de um produto final que já é onerado pela substituição tributária.

Esse é o primeiro aspecto de aumento de complexidade da proposta. Atualmente, o regime de substituição tributária dos combustíveis fósseis está todo baseado na antecipação do ICMS do produto final vendido aos consumidores (no caso, o Diesel B que é vendido nas bombas de combustíveis). É por isso que, quinzenalmente o CONFAZ divulga o ‘*preço médio ponderado final*’ dos combustíveis que são vendidos



para serem utilizados como base de cálculo do ICMS-ST, sendo tais valores baseados em pesquisas de preço de mercado.

Outro ponto é que o B100 se submete às regras de repartição de tributação geral do ICMS (ou seja, repartição do imposto entre os Estados produtor e consumidor), enquanto o Diesel A (derivado de petróleo puro) se submete à regra de destinação total do imposto para o Estado de consumo. Com efeito, exatamente como ocorre com o Etanol Anidro e a Gasolina A. Isso traz uma complexidade natural ao sistema tributário já que significa dizer que o Estado produtor do biocombustível - que está misturado ao combustível fóssil - tem direito a uma parcela do ICMS que é retido pelas Refinarias de Petróleo.

Essa complexidade foi resolvida pela concentração da tributação no elo produtor do insumo preponderante da cadeia (as Refinarias), e com o estabelecimento de regras que determinam a forma de cálculo de repasse do ICMS entre os Estados. E isso só foi possível com a concentração da tributação no principal elo produtor da cadeia e a aplicação do **diferimento** do ICMS no insumo secundário, evitando assim a imposição de uma bitributação e propiciando uma distribuição eficiente das receitas de ICMS de combustíveis entre os Estados.

Não à toa, essa sistemática encontra-se totalmente regulamentada nas legislações nacional e estaduais e operacionalizada por meio do **Sistema de Captação e Auditoria dos Anexos de Combustíveis - SCANC** que captura, sistematiza e audita todas as operações realizadas com os principais combustíveis em âmbito nacional, por meio do qual as Refinarias de Petróleo são capazes de realizar os repasses do ICMS para cada um dos Estados.³

³ <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/sistemas/scanc/>

SCANC Sistema de Captação e Auditoria dos Anexos de Combustíveis

Sistema de informações relativas a operações comerciais de circulação de combustível derivado de petróleo, em que o imposto tenha sido retido anteriormente, e/ou circulação de álcool etílico anidro combustível (AEAC), que tenha ocorrido com diferimento ou suspensão do imposto.

Deve ser utilizado pelos contribuintes de qualquer parte do país, que comercializam combustíveis (refinarias de petróleo, centrais petroquímicas, formuladores, importadores, distribuidores de combustíveis e transportadores revendedores retalhistas), exceto postos revendedores varejistas.

Com as informações fornecidas pelos citados contribuintes, mensalmente, o sistema gera e transmite relatórios para as respectivas Unidades da Federação.

Ao Estado de Minas Gerais cabe o gerenciamento central do SCANC, hospedando-o em servidor de internet da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF/MG) e zelando por sua segurança e atualização.

Para mais informações e acesso ao SCANC, consulte o menu abaixo:

Subsecretaria da Receita Estadual (SRE)

Superintendência de Arrecadação e Informações Fiscais (SAIF)



Precisamente por isso que, atualmente, a substituição tributária do ICMS do B100 é feita pelos Produtores e Importadores do Diesel A, que consideram o PMPF do Diesel B como base de cálculo da tributação.

Assim, é possível afirmar que, no cenário atual, a manutenção do diferimento do ICMS nas operações com B100 nas vendas realizadas para as Distribuidoras é a medida tributária mais prática, factível e juridicamente segura, apta a evitar reflexos mais danosos que um possível acúmulo de créditos de ICMS nos produtores. Aliás, efeito esse que, repita-se, pode ser contornado por outros meios legais que visem manter a neutralidade fiscal e evitar um aumento indireto da carga tributária por meio do acúmulo de créditos.

Com isso, resta claro que a implementação da substituição tributária do B100 não se dará com apenas uma alteração do Convênio ICMS 110 de 2007, mas também com alteração nas legislações estaduais e necessidade de adaptação de uma complexa sistemática de apuração e distribuição das receitas tributárias que funcionam há mais de duas décadas. Ou seja, esta alteração traria desnecessária complexidade ao sistema e, por consequência, insegurança jurídica.

A se criar uma sistemática tributária em substituição ao Convênio ICMS, sugerimos a implementação do ICMS monofásico, sistemática já trabalhada no âmbito do Grupo Técnico do Confaz, e pronta a ser aprovada pelos Estados.

Com a implantação da monofasia tributária alcançaríamos, de fato, a simplificação tributária para o setor de combustíveis, convergindo as legislações estaduais diminuindo a complexidade das regras em todo território nacional, equalizando a carga tributária (alíquotas “ad rem”), reduzindo-se sobremaneira as obrigações acessórias e os custos burocráticos.

A adoção da tributação monofásica nos combustíveis apresenta a virtude de facilitar a atividade tributária, atendendo a justiça fiscal e sedimentando as bases para o regular exercício da atividade econômica, em um setor propenso a desequilíbrios concorrenciais decorrentes da inadimplência tributária.

Assim, por todo o exposto, o IBP, a ABICOM e a BRASILCOM buscam, com o presente, contribuir com as políticas nacionais direcionadas à promoção do aproveitamento racional das fontes de energia, que a devem ter como objetivos a preservação do interesse nacional, a promoção do desenvolvimento, a proteção ao meio ambiente, o incremento em bases econômicas, sociais e ambientais da participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional, assim como a atração de investimentos na produção de energia e a proteção dos interesses do consumidor quanto a preços, qualidade e oferta de produtos, tal como disposto na Lei do Petróleo (Lei nº 9.478, de 1997).



Finalmente, renovamos nossos agradecimentos pela atenção que nos tem sido dispensada e nos colocamos à disposição desde já para mais esclarecimentos, caso julgue pertinente.

Respeitosamente,

Valéria Amoroso Lima
Diretora Executiva de
Downstream
IBP

Sérgio de Souza Araujo
Presidente Executivo
ABICOM

Abel da Silva Leitão
Vice-Presidente Executivo
BRASILCOM