

PROPOSTA DE CONVÊNIO ICMS CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA — CONFAZ

Isenta do ICMS os produtos da cesta básica nacional, o gás liquefeito de petróleo em recipiente de até 13 kg e a energia elétrica residencial de baixo consumo

POR QUE ESTE DOCUMENTO EXISTE

A Medida Provisória que desonera o consumo e tributa lucros, dividendos e remessas ao exterior alcança apenas os tributos federais. É o limite do que o Presidente da República pode fazer sozinho.

O ICMS não é alcançável por medida provisória, e isso não é escolha política. A Constituição Federal reserva à lei complementar a disciplina de isenções e benefícios de ICMS, exigindo deliberação conjunta dos Estados e do Distrito Federal (art. 155, § 2º, XII, "g"), e veda a edição de medida provisória sobre matéria reservada a lei complementar (art. 62, § 1º, III). A Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, atribui essa deliberação ao CONFAZ.

Em números: de cada R\$ 3.085,20 que uma família de um salário mínimo paga por ano em tributo sobre comida, luz e gás, **R\$ 328,92 são federais e R\$ 2.756,28 são ICMS**. A parte maior da conta está nesta mesa, não em Brasília.

Esta minuta é o documento que deve ser apresentado ao CONFAZ no mesmo dia em que a Medida Provisória for publicada, para que a decisão sobre o imposto do arroz e do botijão seja tomada publicamente, com nome e voto de cada Estado.

MINUTA

CONVÊNIO ICMS Nº __, DE __ DE ____ DE 20__

O Conselho Nacional de Política Fazendária — CONFAZ, na sua ____ª Reunião Ordinária, realizada em Brasília, DF, no dia __ de ____ de 20__, tendo em vista o disposto na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, resolve celebrar o seguinte

CONVÊNIO

CONSIDERANDO que o imposto sobre o consumo incide igualmente sobre quem ganha um salário mínimo e sobre quem recebe milhões, sem qualquer graduação segundo a capacidade contributiva;

CONSIDERANDO que a cesta básica de alimentos comprometeu, em maio de 2026, 58,7% do salário mínimo de um trabalhador na capital mais cara do País;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 214, de 2025, mantém o ICMS integral até 2028, reduzindo-o a 90%, 80%, 70% e 60% entre 2029 e 2032, com extinção somente em 2033, de modo que a carga estadual sobre os produtos aqui tratados subsistirá por mais sete exercícios, ao passo que a parcela federal se extingue já em 2027;

CONSIDERANDO que, para uma família que vive de um salário mínimo, essa parcela estadual representa cerca de R\$ 2.756,28 por ano — algo próximo de R\$ 19.000,00 até a extinção do imposto —, ao lado de R\$ 328,92 de tributo federal no mesmo período anual;

CONSIDERANDO que o Convênio ICMS nº 128, de 20 de outubro de 1994, já autoriza as unidades federadas a reduzir a carga tributária das operações com produtos da cesta básica, sendo esta proposta o passo seguinte e natural daquele instrumento;

CONSIDERANDO que a União promoveu, por meio da Medida Provisória nº ____, a desoneração integral e permanente dos tributos federais incidentes sobre os mesmos produtos, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a decisão sobre a parcela estadual;

CONSIDERANDO que a perda de arrecadação decorrente deste Convênio é compensada, no âmbito federativo, pela recomposição de receita prevista na referida Medida Provisória e pelos mecanismos de repartição constitucional;

CONSIDERANDO que a concessão de benefício de ICMS depende de **DELIBERAÇÃO UNÂNIME** das unidades federadas, nos termos da Lei Complementar nº 24, de 1975, de sorte que a manifestação individual de cada Estado é determinante para o resultado do país inteiro, e por isso deve ser pública;

Cláusula primeira Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados a conceder isenção do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação — ICMS nas operações internas com:

- I — os produtos alimentícios que compõem a cesta básica nacional, na forma definida em legislação federal;

II — o gás liquefeito de petróleo — GLP, quando envasado em recipiente de até 13 kg (treze quilogramas) e destinado ao uso residencial;

III — o fornecimento de energia elétrica a consumidores residenciais, até o limite de 120 kWh (cento e vinte quilowatts-hora) por mês.

§ 1º Em relação ao inciso II, a isenção implica a redução a zero da alíquota *ad rem* fixada nos termos da Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, observado o regime monofásico.

§ 2º A isenção de que trata esta cláusula não acarreta a anulação do crédito relativo às operações anteriores.

Cláusula segunda O benefício previsto na cláusula primeira deverá ser integralmente repassado ao preço final ao consumidor.

§ 1º As unidades federadas adotarão, por meio de suas Secretarias de Fazenda e em articulação com os órgãos de defesa do consumidor, mecanismos de acompanhamento de preços destinados a verificar o repasse.

§ 2º A retenção do benefício sujeita o infrator às sanções previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, sem prejuízo da glosa do benefício fiscal.

Cláusula terceira O voto de cada unidade federada sobre este Convênio será tornado público, com identificação da posição adotada, no prazo de 5 (cinco) dias úteis contados da reunião, em formato aberto, no sítio eletrônico do CONFAZ e no do Ministério da Fazenda.

Cláusula quarta As unidades federadas publicarão, trimestralmente e em formato aberto, demonstrativo da renúncia decorrente deste Convênio e da evolução dos preços dos produtos alcançados.

Cláusula quinta Este Convênio entra em vigor na data da publicação de sua ratificação nacional no Diário Oficial da União, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do mês subsequente.

CARTA AOS GOVERNADORES

Senhora Governadora, Senhor Governador,

Encaminho a Vossa Excelência a minuta de Convênio ICMS acima, submetida nesta data ao Conselho Nacional de Política Fazendária.

A União fez a parte que lhe cabe. Por medida provisória, com efeito imediato, foram zerados em caráter permanente os tributos federais sobre a cesta básica, o gás de cozinha, a energia elétrica

residencial e os itens essenciais de higiene pessoal, e essa renúncia foi compensada pela graduação da tributação sobre lucros e dividendos e pela taxaço das remessas ao exterior.

O que a União não pode fazer é decidir sobre o ICMS. Essa decisão é de Vossa Excelência e de seus 26 pares, e não há instrumento federal, judicial ou administrativo que a substitua.

Peço vênia para uma observação sobre a ordem de grandeza. A desoneração federal que acabo de mencionar vale até 2027, quando o PIS/PASEP e a COFINS se extinguem e a Contribuição sobre Bens e Serviços nasce com alíquota zero para a cesta básica. **O ICMS, não:** permanece integral até 2028 e só se extingue em 2033. Em outras palavras, a parcela que depende desta mesa é a maior da conta e a de maior duração — sete exercícios de diferença.

A conta é conhecida. Uma família que vive de um salário mínimo gasta R\$ 1.109,46 por mês com comida, luz e gás — 68% do que recebe. Desse valor, R\$ 229,69 por mês são ICMS. São R\$ 2.756,28 por ano, e cerca de R\$ 19.000,00 até 2033, cobrados de quem não tem como não comer, não tem como não cozinhar e não tem como ficar no escuro.

O caminho jurídico já está pavimentado: o Convênio ICMS nº 128/1994 autoriza a redução de carga na cesta básica desde o século passado. Não se pede aqui nenhuma inovação normativa. Pede-se a decisão.

Uma palavra sobre o quórum. A Lei Complementar nº 24, de 1975, exige deliberação unânime para a concessão de benefício de ICMS: um único voto contrário inviabiliza a medida para o país inteiro. É regra concebida para conter a guerra fiscal, e que aqui opera em sentido inverso. Não cabe alterá-la por este instrumento; cabe, porém, assegurar que a decisão seja tomada às claras.

Solicito, por fim, que a posição de Vossa Excelência seja tornada pública antes da reunião do CONFAZ. A população que paga esse imposto tem o direito de saber, com antecedência e com nome, quem votou a favor e quem votou contra a isenção do arroz e do botijão.

Brasília, ____ de _____ de 20__.

Presidente da República

NOTA SOBRE O INSTRUMENTO

Não existe, para o ICMS, equivalente estadual da medida provisória. Ainda que algumas Constituições estaduais prevejam medida provisória — o Supremo Tribunal Federal admitiu essa possibilidade por simetria no julgamento da ADI 425 —, benefício de ICMS continua dependendo de deliberação conjunta das unidades federadas. Um Estado que conceda isenção isoladamente concede benefício inconstitucional, atacável por qualquer outro Estado.

No caso do GLP e dos combustíveis a trava é ainda maior: desde a Lei Complementar nº 192/2022 o regime é monofásico, com alíquota específica fixada nacionalmente por convênio. Nenhum Estado altera isoladamente um centavo do preço do botijão.

Daí a arquitetura de duas peças: **medida provisória** para o que é federal, com efeito no dia da publicação; **convênio no CONFAZ** para o que é estadual, com voto público dos 27.