

Ajusta Brasil
Iniciativa cidadã independente
Minuta submetida a debate público

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 16 de janeiro 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 7 de janeiro 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 **todos** 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 A fruição da isenção depende de lei específica de cada unidade federada, nos termos do [art. 150, § 6º, da Constituição Federal](#), recomendando-se que a respectiva proposição seja encaminhada à Assembleia Legislativa ou à Câmara Legislativa no prazo de 60 (sessenta) dias contados da ratificação nacional deste Convênio.

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

Cláusula sexta 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.

OFÍCIO AO CONFAZ

OFÍCIO Nº ____/20__ — GMF

Brasília — DF, ____ de _____ de 20__.

A Sua Senhoria o Senhor

Secretário-Executivo do Conselho Nacional de Política Fazendária — CONFAZ

Assunto: Proposta de convênio autorizativo de isenção do ICMS sobre 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.

Senhor Secretário-Executivo,

Cumprimentando-o cordialmente, o **Ministério da Fazenda**, em cumprimento ao disposto no art. 7º da Medida Provisória nº ____, de ____ de ____ de 20__, e com fundamento no [art. 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal](#) e na [Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975](#), vem, respeitosamente, perante este Colegiado, apresentar **PROPOSTA DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO**, com fulcro nas razões fáticas e jurídicas a seguir expostas.

I. DA JUSTIFICATIVA E DOS FATOS

Uma família que vive de um salário mínimo despende R\$ 1.109,46 por mês com alimentação, energia elétrica e gás de cozinha, o equivalente a 68% de sua renda. Desse montante, **R\$ 229,69 por mês correspondem ao ICMS** — R\$ 2.756,28 por ano, e cerca de R\$ 19.000,00 até 2033, cobrados de quem não tem como deixar de comer, de cozinhar ou de manter a casa iluminada.

A União já adotou a medida que lhe compete. Por medida provisória, foram fixadas em zero, em caráter permanente, as alíquotas dos tributos federais incidentes sobre esses mesmos produtos, e a renúncia correspondente foi compensada pela graduação da tributação sobre lucros e dividendos e pela tributação das remessas de recursos ao exterior. Remanesce, contudo, a parcela estadual, que esta Casa é a única competente para alcançar.

Há assimetria temporal que agrava o quadro e recomenda urgência. Os tributos federais ora desonerados extinguem-se em 2027, quando a Contribuição sobre Bens e Serviços os substitui já com alíquota zero para a cesta básica. **O ICMS, não:** permanece integralmente exigível até 2028 e só se extingue em 2033. A parcela que depende deste Conselho é, portanto, a maior da conta e a de maior duração — sete exercícios de diferença.

II. DAS RAZÕES TÉCNICAS E JURÍDICAS

O [art. 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal](#) reserva à deliberação conjunta dos Estados e do Distrito Federal a concessão de isenções e benefícios fiscais de ICMS, na forma da [Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975](#). Não há instrumento federal, legislativo, judicial ou administrativo, que substitua essa deliberação — razão pela qual a matéria é submetida a este Colegiado.

Sobre o caráter autorizativo dos convênios existentes, cabe registro. O [Convênio ICMS nº 224, de 15 de dezembro de 2017](#), editado sobre a mesma matéria, autoriza apenas onze unidades federadas — Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe. As dezesseis demais, entre as quais Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Goiás, Santa Catarina e o próprio Distrito Federal, não estão sequer autorizadas. A remissão a convênios já existentes não responde, portanto, pela maior parte do território nacional.

Não se pleiteia inovação normativa. O [Convênio ICMS nº 128, de 20 de outubro de 1994](#) já autoriza os Estados e o Distrito Federal a reduzir a carga tributária incidente sobre os produtos da cesta básica, e o faz há três décadas. O que se pede é a decisão, com o alcance e a permanência que a situação econômica reclama.

A medida não configura renúncia fiscal desarrazoada. Incide sobre bens de consumo essencial e demanda inelástica, cuja tributação onera proporcionalmente mais as famílias de menor renda; seu efeito imediato é a recomposição do poder de compra e a redução da pressão inflacionária sobre o custo de vida, com retorno sobre a arrecadação estadual pelo aumento do consumo dos demais bens.

III. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se a este Conselho Nacional de Política Fazendária:

- a) o recebimento e o regular processamento do presente pleito pela Secretaria Executiva do CONFAZ;
- b) a inclusão da proposta de convênio anexa na pauta de deliberações da próxima Reunião Ordinária deste Colegiado;
- c) a aprovação do texto normativo anexo, que autoriza os Estados e o Distrito Federal a conceder a isenção nos termos propostos;
- d) a publicidade do voto de cada unidade federada, com a devida antecedência em relação à reunião, considerando que a [Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975](#) exige decisão unânime para a concessão do benefício, de modo que um único voto contrário inviabiliza a medida para todo o País — circunstância que torna o conhecimento público das posições condição de controle social da deliberação.

Informam-se anexos a minuta do convênio proposto e a nota técnica de impacto financeiro, para subsídio dos membros deste Conselho.

Aproveita-se a oportunidade para renovar protestos de elevada estima e consideração.

Respeitosamente,

Ministro de Estado da Fazenda

Anexos:

- I — Minuta do Convênio ICMS proposto;
- II — Nota técnica de impacto financeiro e orçamentário;
- III — Cópia da Medida Provisória nº ____, de ____ de ____ de 20__.

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 taxaação 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 vênica 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, de 20 de outubro de 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 7 de janeiro 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.

Dai 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.