

O preço dos combustíveis e os projetos para redução de tributos

Um dos temas mais destacados atualmente no Congresso diz respeito à redução da tributação sobre o preço dos combustíveis. Existem três projetos em debate no Senado e a dúvida, que será respondida ao longo do texto, é: o aumento do tributo *necessariamente* reduzirá o preço dos combustíveis?



Fernando Facury Scaff
professor e tributarista

O primeiro projeto é uma PEC, proposta pelo deputado Christino Áureo,

que acresce um artigo ao ADCT, e determina que os entes federados poderão promover nos anos de 2022 e 2023 a redução total ou parcial de tributos de sua competência incidentes sobre combustíveis e gás. Estabelece que esta redução tributária não necessitará ser compensada, afastando esta exigência constitucional (art. 113, ADCT), o que implica em irresponsabilidade fiscal.

Este projeto ainda propõe uma norma extremamente curiosa, que prevê a possibilidade de serem "reduzidas as alíquotas de tributos de caráter extrafiscal, (...) ainda que não incidentes sobre os produtos mencionados", o que é de uma abertura conceitual enorme, pois, o que exatamente significa "tributos de caráter extrafiscal"? Todos os tributos possuem "caráter extrafiscal", sendo a distinção usualmente feita pelo advérbio "predominantemente", que não consta da frase.

O Imposto de Renda é um tributo que possui caráter *predominantemente* fiscal (arrecadatório), mas também possui caráter extrafiscal (regulatório). O IOF é o oposto, tal como o IPI. Logo, sob este aspecto, a norma é imprecisa e traz a possibilidade de redução de qualquer tributo. Ademais, ainda menciona que tal redução pode ocorrer sobre tributos "ainda que não incidentes sobre os produtos mencionados" (combustíveis e gás), ou seja, a redução pode alcançar todo e qualquer produto.

Além disso, da forma redigida, cada estado poderá reduzir isoladamente o ICMS, na proporção que bem entender, sem a uniformidade que impõe as deliberações do Confaz. Já imaginaram a *guerra fiscal* que irá ocorrer? A insegurança jurídica vai grassar.

Este projeto, que já foi aprovado na Câmara e encontra-se em debate no Senado, é o da preferência do



presidente Bolsonaro, informou o jornal *Valor Econômico* em 11/2/22.

O segundo projeto, que ficou conhecido como PEC *kamikaze*, foi proposto pelo senador Carlos Fávaro, e também permite aos entes federados reduzir os tributos de sua competência em 2022 e 2023, destacando-se que a energia elétrica entrou no rol de produtos que podem ser desonerados. Além da renúncia fiscal, esta PEC cria gastos públicos (subsídios) ao instituir "auxílio diesel" de R\$ 1.200,00 *por mês* para cada caminhoneiro, cria o "vale gás", e repassa dinheiro a estados e municípios para reduzir o preço do transporte público para idosos.

Os recursos para tais gastos correrão à custa do *Fundo Social* dos royalties do petróleo, criado no governo Lula e predominantemente destinado a gastos com saúde e educação. São previstas novas fontes de recursos para turbinar este Fundo, embora não tenha sido demonstrada sua sustentabilidade financeira e nem referido como se dará a disputa entre esses gastos com combustíveis e aqueles programados para saúde e educação.

Esta PEC *afasta diversas medidas de responsabilidade fiscal*, como (1) a compensação sobre a redução de tributos (art. 113, ADCT), (2) a apuração da meta de resultado primário, (3) o limite de despesas primárias, (4) o limite para operações de crédito, (5) permite que esta despesa seja realizada por meio de créditos extraordinários, (6) os quais podem ser realizados *sem* que ocorram despesas imprevisíveis e urgentes, (7) sendo que tais irresponsabilidades fiscais são permitidas apenas para a União. Não é à-toa que esta PEC ficou conhecida como *kamikaze*, isto é, *suicida*.

O terceiro é o Projeto de Lei Complementar 11/20, cujo substitutivo é do senador Jean Paul Prates. Atribui poderes ao Confaz para redução das alíquotas (*ad valorem*) e cria a possibilidade de cobrança por unidade de medida (*ad rem*) do ICMS sobre gasolina, etanol, diesel, biodiesel e GLP (consta que durante os debates o álcool foi retirado da lista), o que permite a adoção do ICMS monofásico.

As alíquotas terão que ser uniformes para todo o país, mas poderão ser diferenciadas por produto, sendo permitido ao Confaz *arbitrar* a base de cálculo, considerando "o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência", bem como estabelecer "equivalências dos produtos mencionados" para fins de incidência do ICMS. É criada uma câmara de compensação entre os Estados, sem maiores detalhamentos. Parece nítido que o Confaz ganhará superpoderes caso essa norma seja aprovada.

Este PL 11/20 ainda determina que, quando ocorrer aumento do valor do ICMS, não será necessário obedecer a anterioridade *plena* (de um exercício para outro) sendo suficiente a *noventena* (intervalo de 90 dias), o que é claramente inconstitucional. O jornal *Valor Econômico* noticiou em 15/2/22 que durante os debates parlamentares foi acrescido neste projeto a possibilidade de ser criado um imposto sobre a exportação de petróleo, cuja arrecadação serviria para estabilizar os preços dos combustíveis no mercado interno, o que foi considerado estapafúrdio pela equipe econômica do próprio governo.

Não fosse suficiente todo esse debate legislativo, o Poder Executivo *judicializou* a matéria, tendo proposto em setembro de 2021 a [ADO 68](#), na relatoria da ministra Rosa Weber, que não concedeu a liminar pretendida, e aguarda análise após concluída a fase do contraditório. Esta ação busca declarar *a omissão* do Congresso ao não criar a lei complementar necessária para o ICMS monofásico — lacuna



que o PL 11/20 busca preencher.

O Poder Executivo ainda fez outro movimento pouco usual, pois *consultou o TSE* para saber se é legal reduzir o preço dos combustíveis no ano da eleição (*Folha de S.Paulo*, 15/2/22). Aguarda-se a resposta.

Ainda sobre o assunto, o Poder Executivo editou a Medida Provisória 1.100, em 14/02/22, promovendo ajustes no PIS e na Cofins na cadeia de produção do álcool hidratado combustível, cujos efeitos ainda pendem de maior análise.

Tendo chegado a este ponto da exposição e deixando de apreciar outros aspectos da matéria, que possui diversas inconstitucionalidades, retorna-se à questão inicial: Será que a redução dos tributos sobre a cadeia econômica dos combustíveis *necessariamente* fará cair o preço final na bomba? *Resposta*: sim, talvez e não (pode rir, caro leitor/leitora).

Sim, pois pode haver um impacto inicial em face da redução de custo na cadeia de produção.

Talvez, pois o que determina o *preço* é a concorrência, e não a redução da carga tributária. Logo, a redução é uma *possibilidade*, e *jamais* uma certeza. E o impacto será percentualmente baixo no preço final.

Não, pois tal medida não implicará em uma redução *permanente* do preço, em face do aumento da inflação, que no ano passado quase chegou a 11%. Assim, em pouco tempo, a eventual redução será engolida pelos posteriores aumentos de preço.

Dois aspectos finais para concluir.

Primeiro: toda essa movimentação indica que o presidente Bolsonaro *busca responsabilizar alguém* pelo aumento dos preços dos combustíveis. *Alvos de sempre*: o STF, caso não decida sobre a ADO 68; o TSE, caso responda que o Poder Executivo não pode reduzir tributos em ano eleitoral; o Congresso, que não regulamentou o ICMS monofásico; os governadores, caso não reduzam o ICMS e seu impacto não chegue na bomba de combustível, e por aí vai.

Segundo: o ponto central do problema não está sendo atacado, e encontra na fórmula de *precificação* da Petrobras, imediatamente vinculada à variação de preços internacionais, que seguem dois fatores altamente instáveis: o câmbio e as tensões políticas (para as internacionais, ver as disputas na Ucrânia e em Taiwan; para as nacionais..., basta ler as notícias do cotidiano). Quem ganha com isso? Os acionistas da Petrobrás (um *punhado* de gente). Quem perde com isso? A população brasileira (212 milhões de pessoas).

Você acredita que o presidente fará *de imediato* a *coisa certa*, que é criar uma espécie de câmara de compensação para amortecer a variação dos preços de combustíveis, sem mexer no dinheiro do Fundo Social, já destinado à nossa combatida educação e saúde públicas? Nada de tabelamento ou congelamento: *amortecimento da variação de preços*, a fim de que a instabilidade cambial e política seja reduzida e não repassada de imediato aos consumidores. Qual a chance de isso ocorrer?

Date Created

21/02/2022