Na Mídia

18/09/2021| UOL

Gasolina sofre bitributação de ICMS, como diz Bolsonaro?

Giulia Fontes

Percentuais do ICMS cobrado sobre a gasolina variam entre 25% e 34%

O ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), um tributo cobrado pelos estados, tem sido apontado pelo presidente Jair Bolsonaro (sem partido) como o culpado pela alta no preço da gasolina. Sem dar mais detalhes, Bolsonaro diz que há uma "bitributação" do ICMS.

Números da ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis) desmentem o presidente, e mostram que os aumentos da Petrobras, e não o ICMS, pesaram mais para a alta recente da gasolina. Além disso, segundo especialistas, não existe, do ponto de vista técnico, uma "bitributação" do ICMS. Mas o imposto é mesmo

cobrado duas vezes, em dois momentos diferentes. Isso não significa que o ICMS seja cobrado em dobro, mas sim que existe uma espécie de "cascata".

O ICMS é alvo de críticas por isso: o próprio imposto já está incluído no preço da gasolina antes de ser cobrado, o que aumenta a arrecadação. Sem esse método de cálculo, um litro de gasolina de R$ 5, com ICMS de 25%, pagaria R$ 1,25 de imposto. Mas, na realidade, paga R$ 1,67. Entenda os detalhes a seguir:

ICMS cobrado sobre ele mesmo

O ICMS sobre combustíveis não é fixo: o valor do tributo é calculado por um percentual (a alíquota) aplicado sobre o preço. Por isso, quanto mais alto o preço, maior vai ser o valor do tributo, mesmo que a alíquota não tenha mudado.

O modo como o ICMS é cobrado é o que atrai críticas. Pela chamada "cobrança por dentro", o valor do imposto acaba incluído no preço que é usado como base de cálculo para o tributo. Ou seja, o ICMS acaba incidindo sobre ele mesmo.

O modo como o ICMS é cobrado é o que atrai críticas. Pela chamada "cobrança por dentro", o valor do imposto acaba incluído no preço que é usado como base de cálculo para o tributo. Ou seja, o ICMS acaba incidindo sobre ele mesmo.

Por causa da cobrança "por dentro", se um produto custa R$ 5 e a alíquota do ICMS é de 25%, por exemplo, o valor do tributo não será R$ 1,25 (25% de R$ 5). Segundo João Eloi Olenike, presidente executivo do IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação), o valor final será de R$ 1,67 porque há a inclusão do próprio ICMS no preço.

O valor é mesmo mais alto do que se o imposto fosse cobrado "por fora" (somente o percentual sobre o preço), mas bem menor do que uma cobrança em dobro, em que valor do ICMS seria de R$ 2,50 (R$ 1,25 + R$ 1,25).

A cobrança "por dentro" não é ilegal: a Constituição prevê que o cálculo seja assim desde 2002. Segundo Olenike, é uma "jabuticaba brasileira", isto é, algo que só existe aqui.

É uma forma de cobrar mais e disfarçar essa cobrança. No fim, a alíquota que aparece na legislação não é a que realmente é cobrada. Com a cobrança por dentro, é bem maior. João Eloi Olenike.

Douglas Mota, sócio da área Tributária do Demarest Advogados, diz que isso é um problema do ICMS de forma geral.

O ICMS é um imposto que incide sobre o próprio ICMS. Mas isso não ocorre só com os combustíveis, é para tudo. É uma regra do tributo. Douglas Mota, sócio da área Tributária do Demarest Advogados.

Por que não é bitributação? Especialistas dizem que, tecnicamente, a bitributação ocorre quando duas esferas diferentes de governo cobram dois impostos com a mesma função sobre o mesmo produto ou serviço. Seria bitributação, por exemplo, se o governo federal tivesse um imposto sobre a circulação de bens semelhante ao ICMS, e os dois (o tributo federal e o próprio ICMS) fossem cobrados sobre a gasolina.

Não há bitributação. O termo que está sendo usado não é correto. João Eloi Olenike.

Fora dos termos técnicos, uma interpretação da "bitributação" mencionada pelo presidente poderia ser uma suposta cobrança dupla do ICMS. Seria o caso, por exemplo, se as alíquotas fossem aplicadas duas vezes sobre o mesmo preço - o que também não ocorre.

Alíquotas altas Os percentuais do ICMS são definidos por cada um dos estados. Segundo levantamento da Fecombustíveis (Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e Lubrificantes), eles variam de 25% (valor cobrado em estados como Santa Catarina e São Paulo) a 34% (alíquota no Rio de Janeiro).

Josiane Minardi, advogada tributarista sócia do Gamil Föppel Advogados, afirma que alíquotas tão altas contrariam a Constituição, que determina que produtos considerados essenciais tenham tributação menor.

A Constituição prevê que o ICMS seja seletivo, ou seja, que varie de acordo com a essencialidade do produto. Quanto mais essencial, menor deve ser a tributação. O que vemos é que o ICMS de combustíveis, assim como da energia elétrica, por exemplo, tem alíquotas muito elevadas. Mas isso já existe há muito tempo. Josiane Minardi.

Preço médio Há ainda um detalhe importante para os combustíveis. Ao contrário de outros produtos, o preço usado para o cálculo do imposto não é o valor que o motorista paga na bomba.

Isso porque o recolhimento do ICMS é feito por substituição tributária: em vez de cobrar o tributo em cada um dos elos da cadeia (refinaria, distribuidores e postos), os governos estaduais recolhem tudo de uma vez, nas refinarias. A ideia é facilitar a fiscalização e evitar sonegação. Outros produtos, como bebidas, também são tributados assim.

Por isso, o valor utilizado como base é um preço médio, a pauta fiscal, que é atualizado quinzenalmente pelos estados. Esse preço médio é fruto de uma pesquisa nos revendedores. Mas, como é uma média, há postos que cobram mais ou menos do que a pauta.

O que acontece é um efeito cascata, porque o preço na bomba já está inflado com o ICMS cobrado na refinaria. Halley Henares Neto, presidente da ABAT (Associação Brasileira de Advocacia Tributária).

Paulo Miranda Soares, presidente da Fecombustíveis, critica a forma como a pesquisa é realizada. Segundo ele, os levantamentos são enviesados porque consideram igualmente postos de capitais, que têm maior volume de venda, e os do interior, que geralmente têm preço mais alto.

É uma espécie de 'esperteza tributária', porque os estados usam os preços maiores para fazer a média. No fim, é o consumidor que paga mais. Paulo Soares.

Valor fixo resolveria?

A Fecombustíveis defende que o ICMS deixe de ser cobrado por uma alíquota, e que passe a ser um valor fixo por litro de gasolina, como são os tributos federais.

O governo federal enviou ao Congresso um projeto propondo essa mudança, mas o texto ainda não foi votado. Um dos problemas é o impacto sobre as finanças estaduais.

problema é que o ICMS é a base do caixa dos estados, especialmente o cobrado sobre a energia elétrica, o combustível e as telecomunicações. Marcio José da Silveira, professor de planejamento tributário do Ibmec-SP.

Além disso, não há garantia de que um tributo com valor fixo diminuiria o valor final para o consumidor.

O projeto daria previsibilidade [à cobrança do imposto], mas o impacto para o consumidor depende de qual será esse preço fixo. Douglas Mota.

No início de setembro, a AGU (Advocacia-Geral da União) foi ao STF (Supremo Tribunal Federal) pedindo que o Congresso aprove, em 120 dias, uma lei que uniformize as alíquotas entre os estados.

"Polêmica não existe", diz Comsefaz

André Horta, diretor institucional do Comsefaz (Comitê Nacional de Secretários da Fazenda, Finanças, Receitas ou Tributação dos Estados e Distrito Federal), afirma que a "polêmica" criada por Bolsonaro sobre uma "bitributação" do ICMS "não existe".

A discussão sobre a substituição tributária já aconteceu há muito tempo. Isso já foi contestado e acabou sendo incluído na Constituição. Um caso típico é o do refrigerante: já imaginou se o estado fosse em cada bar ou lanchonete para cobrar o tributo? É um custo operacional muito alto, não haveria aparato para fiscalizar. André Horta.

Horta afirma que, como o preço usado como base para o cálculo do imposto é fruto de uma pesquisa, "quem define a base é o varejista".

Se o preço no posto diminuir, a pauta fiscal também vai cair. E, se o posto vender a gasolina a um valor inferior ao da pauta, ele tem direito de receber a diferença. (...) A regra do ICMS proíbe que os estados cobrem imposto a mais. André Horta.

Segundo ele, o projeto apresentado pelo governo federal acabou travando no Congresso não pelo seu teor, mas porque o governo federal "apresentou o tema de forma inadequada", sem conversar com os estados, "o que não é saudável do ponto de vista federativo".

Governo não comenta críticas O UOL procurou o Ministério da Economia para comentar as críticas em relação às falas do presidente e também ao projeto do governo sobre o ICMS. O órgão não quis comentar.

A reportagem também entrou em contato com a Secretaria de Comunicação do governo federal, mas não obteve resposta até a publicação deste texto.