

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

EDUARDO AUGUSTO DO ROSÁRIO CONTANI

NEWTON CESAR PILAU

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta; Eduardo Augusto do Rosário Contani; Newton Cesar Pilau – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-753-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

A realização do VI encontro virtual do CONPEDI ocorre em num momento de ruptura do sistema tributário nacional vigente. Surpreendente é de fato a aprovação - relâmpago - em dois turnos de votação, na Câmara de Deputados, da proposta de emenda constitucional que trata sobretudo da reformulação da exação tributária sobre o consumo no Brasil. Percebe-se, inclusive, que considerada a encampação da da proposta do que se denominou "imposto sobre valor agregado (IVA)" dual, sem embargo do imposto seletivo sobre bens nocivos, onde a União Federal concentrará a cobrança de um tributo sobre consumo com a concentração/união do IPI/COFINS/PIS e os Estados membros e Municípios com a cobrança de um imposto concentrando sob uma única rubrica o ICMS e o ISS, não teremos apenas uma alteração de impostos e contribuições a serem cobradas; mas, outrossim, uma alteração clara do pacto federativo mesmo porque na Federação brasileira o que de fato determina a autonomia dos entes federativos é sua competência tributária. Mesmo que remanesça a competência dos Estados para a cobrança do ITCD (que se propõe progressivo) e do IPVA (que, por sua vez, alcançará embarcações e aeronaves de luxo) e os Municípios ainda possam cobrar IPTU e ITBI (cujas alíquotas ainda se se mantém baixas), entendemos se considerada que a carga tributária sobre o consumo dos entes subnacionais é a preponderante e mesmo determinante de sua sobrevivência financeira (mormente dentre os maiores Municípios que efetivamente exercem sua competência tributária e não dependam exclusivamente de repartição de receitas⁰) nota-se que havendo aglutinação num mesmo imposto (IVA) das competências sobre ICMS/ISS o que restará da Federação só o futuro dirá. Pretendia-se inclusive a criação de um IVA nacional que seria sem dúvida a transformação de uma Federação em um Estado unitário já que mesmo com a criação de Conselhos ou Câmaras de compensação ou de distribuição das receitas obtidas teríamos a União Federal como protagonista. O IVA dual, se de fato for confirmado no Senado Federal, enfrentará não só os desafios naturais da transição estabelecida (com prazo final em 2033) mas como os conflitos que advirão no compartilhamento de receitas, mudança da arrecadação para os Estados /Municípios de destino do consumo (ao contrário da regra atual que privilegia os Estados de origem e não de destino das mercadorias), aproveitamento irrestrito dos créditos nas operações comerciais/industriais, incentivos fiscais, etc.

O CONPEDI, como a maior entidade científica do direito no Brasil, tem agora como desafio sobretudo enfrentar estas questões já que impactarão diretamente a vida nacional.

Novos rumos, inclusive, se pretende se dar a tributação sobre e renda e patrimônio no Brasil buscando cada vez mais se dar ao atual sistema uma condição maior justiça na tributação e permitir que o tributo não só seja um instrumento fundamento e necessário para a existência do Estado mas que também seja um agente catalizador de investimentos e equalizador do conhecido desequilíbrio socioeconômico nacional.

Tenhamos esperança cautelosa mas com otimismo já que saímos finalmente da inércia de décadas e isso, por si, só já é objeto de elogios.

Parabéns ao CONPEDI por mais um evento que novamente nos provoca e nos engrandece como estudiosos do direito, em especial do direito tributário, objeto deste qualificado Grupo de Trabalho que dignificou com sua excelência e ousadia o arcabouço doutrinário tributário nacional.

**REPERCUSSÃO DAS LEIS COMPLEMENTARES 192/2022 E 194/2022 NA
ARRECAÇÃO DO ICMS DO ESTADO DO PARÁ**

**REPERCUSSION OF COMPLEMENTARY LAWS 192/2022 AND 194/2022 ON
ICMS COLLECTION IN THE STATE OF PARÁ**

**Maria Stela Campos da Silva
Bruno Torres de Souza
Samuel Almeida Bittencourt**

Resumo

De competência dos Estados, o ICMS é o principal imposto de natureza eminentemente fiscal, representando, no Estado do Pará, uma importante receita para a consecução de políticas públicas. O advento das Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, que definiram, dentre outras providências, a incidência monofásica do ICMS sobre os combustíveis derivados de petróleo e lubrificantes, com fundamento no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea h, da Constituição Federal de 1988, operaram significativa mudança no regime de arrecadação deste imposto. Portanto, o estudo tem como objetivo analisar a repercussão dessa novel legislação na arrecadação do ICMS no âmbito do Estado do Pará, no ano de 2022, bem como sua constitucionalidade a luz do pacto federativo. Para a sistematização das ideias, foram utilizadas pesquisas exploratórias, análise de doutrinas, normas e trabalhos desenvolvidos na área, bem como documentos oficiais, tais como informativos e gráficos. O desenvolvimento da pesquisa permite observar a importância do ICMS para os cofres do tesouro estadual e a consequente reação do Estado para mitigar os efeitos deletérios em decorrência de eventual queda de arrecadação.

Palavras-chave: Tributação, Icms, Leis complementares 192/2022 e 194/2022, Inconstitucionalidade, Pacto federativo

Abstract/Resumen/Résumé

Within the jurisdiction of the States, ICMS is the main tax of an eminently fiscal nature, representing, in the State of Pará, an important revenue for the achievement of public policies. The advent of Complementary Laws 192/2022 and 194/2022, which defined, among other measures, the single-phase incidence of ICMS on fuels derived from petroleum and lubricants, based on art. 155, § 2, item XII, letter h, of the Federal Constitution of 1988, brought about a significant change in the tax collection regime. Therefore, the study aims to analyze the impact of this new legislation on the collection of ICMS within the State of Pará, in the year 2022, as well as its constitutionality in the light of the federative pact. For the systematization of ideas, exploratory research was used, analysis of doctrines, norms and works developed in the area, as well as official documents, such as newsletters and graphics.

The development of the research allows observing the importance of ICMS for the state treasury coffers and the consequent reaction of the state to mitigate the deleterious effects due to a possible drop in collection.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Taxation, Icms, Complementary laws 192/2022 and 194/2022, Unconstitutionality, Federal pact

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal brasileira adota política fiscal que importa em que a consecução de políticas e serviços públicos tem como principal fonte de financiamento a cobrança de tributos. Nessa perspectiva, há necessidade de adoção de postura diligente na cobrança dos tributos.

Esse assunto ganha relevo no contexto da Amazônia, a qual, correspondendo a aproximadamente 54% do território brasileiro e, embora representando relevante fonte de riquezas materiais e imateriais, apresenta graves índices de pobreza, marginalização e violência.

De competência dos Estados, o ICMS é o principal imposto de natureza eminentemente fiscal, representando, no Estado do Pará, uma receita de aproximadamente R\$ 28.585.099.010,00 (vinte e oito bilhões, quinhentos e oitenta e cinco milhões, noventa e nove mil e dez reais), segundo a Lei Orçamentária Anual de 2021 do Estado do Pará (Brasil, 2021).

Ocorre que, com o advento das Leis Complementares número 192 e 194 de 2022, que definiram, dentre outras providências, a incidência monofásica do ICMS sobre os combustíveis derivados de petróleo e lubrificantes, com fundamento no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea h, da Constituição Federal, operou-se significativa mudança no regime de arrecadação do imposto.

A estratégia adotada passou pelo enquadramento dos combustíveis, incluindo a gasolina, no critério essencialidade.

Neste contexto, o Estado do Pará teve que reduzir a alíquota de tributação sobre os combustíveis graças a essas alterações legislativas, com impacto direto na sua arrecadação. A estabilidade econômica e o controle inflacionário no âmbito internacional e no doméstico foram os fundamentos políticos usados para mitigar as consequências do aumento exorbitante nos preços dos combustíveis, decorrente dos efeitos da pandemia do Covid-19 e da guerra entre a Ucrânia e a Rússia.

Assim sendo, o presente artigo tem o propósito de analisar os impactos ocorridos em decorrência das Leis Complementares número 192 e 194, no Estado do Pará, seu reflexo nos cofres do tesouro estadual e a consequente reação do estado para mitigar seus possíveis efeitos deletérios.

Aqui há pesquisa teórica e exploratória, realizada a partir de levantamento bibliográfico e análise documental. Para o atingimento dos fins propostos, o trabalho é composto por três seções.

Na primeira sessão são delineados alguns aspectos relacionados a importância do ICMS para o Estado do Pará, seu principal imposto e fonte arrecadatória atualmente, discorrendo um pouco de suas características e seu histórico.

Em seguida, são abordados os impactos das reduções do ICMS no Estado, principalmente suas maiores fontes de arrecadação: combustíveis, energia elétrica e telecomunicações, produtos esses que sofreram alterações legislativas e entendimentos jurisprudenciais.

Por fim, são identificados aspectos sobre a discussão da constitucionalidade das Leis Complementares número 192 e 194 e as providências adotadas pelo Estado do Pará para mitigar seus efeitos, também em conjunto com os outros Estados membros da federação.

O desenvolvimento da pesquisa permite, sobretudo, munir a comunidade acadêmica de substrato informativo para nortear as demais pesquisas sobre o assunto, principalmente por ser um assunto novo que trás grandes impactos na arrecadação dos Estados e que pode abalar o pacto federativo.

2. A IMPORTÂNCIA DO ICMS PARA O ESTADO DO PARÁ

O Estado possui necessidades diversas, principalmente aquelas voltadas às políticas e serviços públicos que atendam a garantia dos direitos fundamentais, destacando os que possuem natureza social, a exemplo da saúde, educação e alimentação. O Estado arrecada as receitas decorrentes da cobrança de tributos e essa arrecadação se destina a financiar as políticas e os serviços públicos demandados.

Os cofres públicos recebem as receitas que ingressam nos cofres para custear as despesas públicas. As despesas públicas são realizadas para a consecução dos fins do estado, envolvendo as relacionadas ao custeio de sua máquina administrativa, a prestação serviços e elaboração de políticas públicas que devem estar alinhadas com a implementação de direitos fundamentais. A estimativa da receita e a fixação da despesa são elementos obrigatórios e constantes no orçamento público.

Para que aconteça a execução orçamentária, as receitas públicas são estimadas e as despesas públicas fixadas. O Manual de Contabilidade Aplicada ao setor Público (MCASP) conceitua as receitas públicas como os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, sendo consideradas receitas públicas orçamentárias quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, a despesa orçamentária pública é definida pelo MCASP como

um conjunto de dispêndios auferidos pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos que são prestados a sociedade.

Em sua dissertação, Rei (2013) afirma que as políticas públicas e serviços públicos que tendem a implementação dos direitos fundamentais, especialmente aqueles de natureza prestacional são cometidos pelo Estado e são custeados por recursos que provém em maior parte da tributação, observando a importância dos tributos para o financiamento dos direitos sociais. Um dos impostos que possui relevante arrecadação para os Estados de forma geral é o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços (ICMS).

O atual ICMS é o único imposto que através de sua característica de ser um tributo de vocação nacional, contempla a competência impositiva dos Estados em virtude de políticas tributárias. Harada (2022) relata que o ICMS foi introduzido no sistema tributário nacional através da reforma tributária prevista na Emenda Constitucional nº 18 de 1965, porém não chegou a vigorar pois o novo Sistema Tributário foi incorporado pela Constituição de 1967.

A Constituição de 1988 em seu artigo 155 determinou a competência dos Estados e do Distrito Federal para instituir impostos sobre as operações relacionadas a circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviço, com ampliação do campo de incidência do antigo ICM, abarcando agora os serviços de transporte intermunicipais e interestaduais e o de comunicação.

Além disto, transformou a energia elétrica em mercadoria para entrar no campo de incidência deste imposto. No estado do Pará, o ICMS foi disciplinado por meio da lei nº 5.530/89.

Segundo Ricardo Alexandre (p. 764-765) o ICMS é um imposto com finalidade fiscal, isto é, arrecadatório, sendo o principal imposto dos Estados. É também um tributo real por incidir sobre as coisas. É um tributo proporcional, já que suas alíquotas não variam em função da base de cálculo, muito embora possam variar em razão da essencialidade do bem, já que a Constituição prevê a possibilidade da essencialidade.

Por fim, o ICMS é plurifásico, incidindo sobre todas as etapas da circulação da mercadoria. Devido a essa característica, o poder constituinte estabeleceu a obrigatoriedade da não cumulatividade.

A lei orçamentária do Estado do Pará, em 2021, se concretizou por intermédio da lei nº 9.160 de 06 de janeiro de 2021. A LOA de 2021 estabeleceu uma receita estimada para Impostos, taxas e contribuições de melhoria no valor total de R\$ 28.585.099.010,00 00 (vinte e

oito bilhões, quinhentos e oitenta e cinco milhões, noventa e nove mil e dez reais). O ICMS faz parte deste grupo (Brasil, 2021).

O ICMS é o imposto de maior arrecadação no país, segundo Harada (2022). No Estado do Pará a arrecadação do ICMS chegou a R\$ 16.943.956.449,82 (dezesseis bilhões, novecentos e quarenta e três milhões, novecentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e quarenta e nove reais e oitenta e dois centavos) no ano 2021, conforme portal de arrecadação da Secretaria da Fazenda do Estado do Pará (Sefa-PA).

Assim a arrecadação do ICMS no Estado do Pará representa mais da metade do valor estabelecido para a previsão do total de Receitas na LOA de 2021, portanto essencial para a sobrevivência do Estado.

Vale ressaltar que na arrecadação do ICMS com produtos sob a sistemática da ST é tão expressiva que conforme o Boletim de Arrecadação Mensal da SEFA é possível verificar que no ano de 2020 a sua participação por esta sistemática na arrecadação total do ICMS foi em média 42,33% e em 2021 foi de 39,84%.

É importante observar, também, a arrecadação do ICMS conforme segmento econômico, destacado conforme planilha abaixo, na qual depreende-se a relevância de determinados segmentos para a arrecadação.

Tabela 1

SEGMENTO ECONOMICO	ARECADAÇÃO JAN A DEZ/2021
Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	R\$ 97.013.054,08
Alojamento e Alimentação	R\$ 86.061.832,28
Bebidas	R\$ 1.124.568.226,15
Cigarro	R\$ 158.413.892,38
Cimento	R\$ 115.685.007,08
Combustíveis	R\$ 4.721.477.000,71
Comércio	R\$ 3.218.293.090,07
Comércio Atacadista	R\$ 1.828.153.434,79
Comércio Varejista	R\$ 1.390.139.655,28
Energia Elétrica	R\$ 1.934.448.798,56
Fabricação de Produtos Alimentícios	R\$ 458.545.964,50
Indústria	R\$ 398.039.971,00
Madeira Serrada	R\$ 62.070.735,34
Medicamentos	R\$ 304.069.774,24
Metalurgia	R\$ 299.725.986,74
Minérios	R\$ 855.460.755,28
Telecomunicações	R\$ 651.938.679,87
Transporte, inclusive de valores	R\$ 541.855.127,37
Veículos Automotores, Peças e Pneus	R\$ 890.218.055,74
Outros	R\$ 1.026.070.498,43

ICMS total	R\$ 16.943.956.449,82
------------	------------------------------

Fonte: SEFA / DAIF / SIAT

Da análise da despesa total para o exercício de 2021 fixada em lei para o Estado do Pará, conforme a LOA 2021 é de R\$ 31.079.338.835,00 (trinta e um bilhões, setenta e nove milhões, trezentos e trinta e oito mil e oitocentos e trinta e cinco reais), depreende-se que o valor arrecadado de ICMS é fundamental para que as políticas públicas estabelecidas para os diversos setores do estado possam ser realizadas.

O ICMS no Estado do Pará é a principal fonte de captação de recursos financeiros, sendo o imposto mais importante para a receita pública estadual.

3. OS IMPACTOS DAS REDUÇÕES DO ICMS NO ESTADO DO PARÁ

Os Estados não estavam preparados para a diminuição, muitas vezes drásticas, das alíquotas dos combustíveis, energia elétrica e telecomunicações. O Estado do Pará está no rol daqueles que sofreram muito com tais reduções, pois, depende muito, principalmente, da arrecadação de combustíveis e energia elétrica.

Ao observar esses três segmentos é possível verificar que eles possuem grande participação na arrecadação estadual. A tabela abaixo retirada do Boletim de Arrecadação Estadual da Secretaria de Estado da Fazenda do Pará (SEFA), fonte publicada mensalmente no próprio site da SEFA, ilustra muito bem isso.

Tabela 2

ARRECADAÇÃO ICMS COMBUSTÍVEIS/ENERGIA ELÉTRICA/TELECOMUNICAÇÕES 2021/2022							
Mês	Seguimento	Arrecadação 2022	Arrecadação 2021	Variação Nom. (%)	Variação Real (%)	Part. % de Arrecad.2022	Part%. Arrecadação 2021
JAN	Combustíveis	492.360.373	326.407.396	50,8%	37,1%	19,3%	24,30%
	Energia Elétrica	214.105.409	146.889.368	45,8%	32,4%	8,4%	10,93%
	Telecomunicações	57.175.594	59.697.745	-4,2%	-13,0%	2,2%	5,68%
FEV	Combustíveis	482.665.665	280.269.489	72,2%	56,0%	32,6%	24,05%
	Energia Elétrica	165.302.853	136.970.524	20,7%	9,3%	11,2%	11,75%
	Telecomunicações	54.797.739	51.324.104	6,8%	-3,3%	3,7%	4,40%
MAR	Combustíveis	409.858.852	298.499.241	37,3%	24,2%	28,7%	24,73%
	Energia Elétrica	155.801.472	134.892.521	15,5%	4,5%	10,9%	11,17%
	Telecomunicações	49.901.147	47.459.489	5,1%	-4,9%	3,5%	3,93%

ABR	Combustíveis	476.508.192	306.670.559	55,4%	39,6%	27,8%	24,73%
	Energia Elétrica	166.248.718	141.252.998	17,7%	5,7%	9,7%	11,39%
	Telecomunicações	53.469.797	55.389.925	-3,5%	-13,3%	3,1%	4,47%
MAI	Combustíveis	393.823.541	347.924.821	13,2%	0,9%	26,5%	26,87%
	Energia Elétrica	168.225.305	142.250.487	18,3%	5,5%	11,3%	10,99%
	Telecomunicações	48.042.648	54.248.947	-11,4%	-21,0%	3,2%	4,19%
JUN	Combustíveis	426.894.060	436.620.888	-2,2%	-12,5%	27,8%	30,26%
	Energia Elétrica	158.169.334	151.890.047	4,1%	-6,8%	10,3%	10,53%
	Telecomunicações	49.173.544	52.225.551	-5,8%	-15,7%	3,2%	3,62%
JUL	Combustíveis	515.430.718	410.302.450	25,6%	12,3%	30,4%	28,54%
	Energia Elétrica	167.198.278	160.385.104	4,2%	-6,8%	9,9%	11,16%
	Telecomunicações	51.109.438	56.399.497	-9,4%	-19,0%	3,0%	3,92%
AGO	Combustíveis	372.882.459	453.430.758	-17,8%	-25,3%	25,0%	29,73%
	Energia Elétrica	115.310.400	166.194.427	-30,6%	-37,0%	7,7%	10,90%
	Telecomunicações	44.119.580	57.286.468	-23,0%	-30,0%	3,0%	3,76%
SET	Combustíveis	427.412.322	468.507.559	-8,8%	-16,1%	27,4%	29,51%
	Energia Elétrica	118.431.259	181.126.872	-34,6%	-39,9%	7,6%	11,41%
	Telecomunicações	34.963.410	55.487.236	-37,0%	-42,0%	2,2%	3,50%
OUT	Combustíveis	376.427.711	431.336.772	-12,7%	-18,6%	24,3%	28,7%
	Energia Elétrica	135.088.230	197.254.289	-31,5%	-36,1%	8,7%	13,1%
	Telecomunicações	26.929.784	55.320.627	-51,3%	-54,6%	1,7%	3,7%
NOV	Combustíveis	356.583.715	487.038.667	-26,8%	-31,2%	18,6%	30,2%
	Energia Elétrica	124.701.909	193.245.601	-35,5%	-39,4%	6,5%	12,0%
	Telecomunicações	33.061.264	50.812.518	-34,9%	-38,9%	1,7%	3,2%
TOTAL		6.922.174.719	6.595.012.944	0,35%	-9,02%	12,76%	14,09%

Fonte: Boletim de Arrecadação Mensal do Estado do Pará

Na tabela acima foram levantados dados da arrecadação dos anos de 2021 e 2022 dos meses de janeiro a novembro disponíveis até o momento da escrita deste artigo, dezembro de 2022. É possível verificar que a partir do mês de agosto, reflexo das alterações das alíquotas em julho para 17%, que é a alíquota geral, houve grande redução na arrecadação e variação real dos três produtos analisados, mesmo que no total dos três produtos, em termos absolutos, a soma arrecadatória de 2022 ultrapasse o ano de 2021.

Porém, tem que ser destacado que em 2022 houve um disparada nos preços dos combustíveis devido, como um dos fatores, a guerra da Rússia contra a Ucrânia e o aumento da tarifa energética autorizada pela Anatel que ajudaram no aumento da arrecadação, principalmente no primeiro semestre, mas com a diminuição das alíquotas, o impacto arrecadatório está sendo grande a partir do segundo semestre.

Tabela 3

ARRECADAÇÃO ANUAL 2021/2022						
	Jan a Nov/2022	Jan a Nov/2021	Var. Nom. (%)	Var. Real (%)	Part.% Jan a Nov/2022	Part%. Jan a Nov/2021
Combustíveis	4.732.882.057	4.247.374.978	11,4%	1,8%	25,7%	27,6%
Energia Elétrica	1.691.038.516	1.752.436.851	-3,5%	-11,9%	9,2%	11,4%
Telecomunicações	503.642.650	596.530.747	-15,6%	-23,1%	2,7%	3,9%

Fonte: Boletim de Arrecadação Mensal do Estado do Pará

Na tabela 3, que descreve o acumulado de cada produto, é possível verificar a diminuição da participação desses três produtos na arrecadação estadual, em média dois pontos percentuais.

Em entrevista ao jornal O Liberal, jornal de circulação estadual do Pará, em 26 de novembro de 2022, o atual Secretário da Fazenda, René Sousa Júnior, afirmou que a expectativa para este ano é que o Estado do Pará perca 1,125 bilhão de reais no segundo semestre de 2022 com as modificações introduzidas pelas leis complementares 192 e 194/2022.

Nesta mesma matéria o professor e advogado Helenilson Pontes ressalta que o aumento inflacionário que houve desde o início do ano ajudou na arrecadação dos Estados, mas que isso é um fenômeno pontual e com a diminuição da inflação a arrecadação tende a diminuir.

O Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), através de estudo, propôs que para diminuir os impactos pela diminuição das alíquotas de energia, combustíveis, e telecomunicações, os Estados deveriam aumentar as suas alíquotas básicas em até 4 pontos percentuais para neutralizar as perdas. Para o Estado do Pará, a alíquota básica deveria aumentar de 17% para 21,5%.

Em dezembro de 2022, através da Lei 9.755/22, com efeitos a partir de 16.03.23, o Pará aumentou a alíquota básica do ICMS para 19% para diminuir os impactos que as leis complementares trouxeram.

Quem sofrerá com esses aumentos são as famílias/contribuintes que já pagavam ICMS da energia, combustível e telecomunicações mais indiretamente nos produtos que consumiam,

já que esses itens também fazem parte dos custos indiretos das empresas, e que agora vão sofrer mais diretamente que essa nova alíquota de 19% vai proporcionar. E por ser um imposto regressivo, o ICMS, causará ainda mais desigualdade socioeconômica nos Estados, principalmente no Pará.

4. A INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS COMPLEMENTARES NÚMERO 192 E 194/2022

No contexto da grave crise dos combustíveis no país, o Congresso Nacional, mais de 20 anos após a edição da Emenda Constitucional n. 33/2001, deliberou e aprovou, em poucos dias devido ao regime de urgência que foi dado, a Lei Complementar Federal nº 192/2022, de 11 de março de 2022, que definiu, dentre outras providências, os combustíveis derivados de petróleo e lubrificantes sobre os quais incidirá uma única vez o ICMS, com fundamento no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea h, da Constituição Federal de 1988.

Ao estabelecer a monofasia do ICMS sobre gasolina, etanol anidro combustível, diesel, biodiesel e gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado do gás natural, visando supostamente frear a escalada dos preços dos combustíveis, a União incorreu em grave violação ao pacto federativo e ao princípio da autonomia política, financeira e orçamentária dos entes subnacionais.

Dentre as principais mudanças provocadas pela referida lei complementar, pode-se destacar, além da substituição da tributação plurifásica pela monofásica em relação às operações com os combustíveis acima relacionados, a determinação de que as alíquotas serão definidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, com a obrigação de serem uniformes em todo o território nacional e específicas (*ad rem*), por unidade de medida adotada.

Além disso, a lei excepcionou a aplicação do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n. 101/2000, o qual exige que a renúncia de receita deva ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Isto tem uma lógica muito simples: para retirar uma receita o ente tem que demonstrar como cobrirá a despesa estabelecida na lei orçamentária.

A despeito de o art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “h”, da Constituição Federal ter previsto, a partir da modificação introduzida pela Emenda Constitucional n. 33/2001, a possibilidade de lei complementar apenas definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o ICMS incidiria uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade (incidência monofásica), a LC n. 192/2022 extrapolou a competência que lhe foi constitucionalmente atribuída.

Em manifesta inconstitucionalidade, o art. 3º, inciso V, alínea b, da LC n. 192/2022 fixou alíquotas específicas (*ad rem*), por unidade de medida, em clara afronta ao art. 18 e art. 155, §4º, inciso IV, alínea b, da CF/88, uma vez que a opção pela modalidade das alíquotas, *ad rem* ou *ad valorem*, é exclusiva dos Estados e Distrito Federal, mediante convênio celebrado no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

A referida violação constitucional é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 7.191, ajuizada pelos Governadores dos Estados de Pernambuco, Maranhão, Paraíba, Piauí, Bahia, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Rio Grande do Norte, Alagoas, Ceará e Rio Grande do Sul, em que se busca a declaração de inconstitucionalidade do art. 3º, V, alíneas “a”, “b” e “c”; art. 6º, §§ 4º e 5º; art. 7º e art. 8º da Lei Complementar Federal n. 192/2022.

Além da impugnação ao art. 3º, inciso V, alínea b, da LC n. 192/2022, a ADI 7.191 também tem como objeto a impugnação ao art. 6º, §§ 4º e 5º e art. 7º da referida lei complementar, que estabeleceram benefícios fiscais temporários, implementando isenção heterônoma em hipótese não permitida pela CF/88, consoante expressa vedação prevista no art. 151, da CF/88.

A referida ADI refuta, ainda, o art. 8º da LC 192/22, que excepcionou a exigência constitucional de estimativa de impacto para benefício fiscal, violando o comando do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988.

Também foi impugnado o art. 3º, inciso V, alínea b, da LC 192/22, que ao determinar que as alíquotas do imposto devam ser uniformes em todo o território nacional, interferiu na independência e autonomia dos entes federativos.

De outro lado, com o mesmo propósito buscado pela União por meio da Lei Complementar nº 192/2022, o Congresso Nacional editou a Lei Complementar nº 194, em 23 de junho de 2022, alterando o Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172/1966) e a Lei Kandir (Lei Complementar n. 87/1996), para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, o que impede a fixação de alíquotas acima da estabelecida para as operações em geral, bem como alterou dispositivos da Lei Complementar nº 192/2022, contra a qual foi ajuizada a ADI n. 7.191.

A LC 194/2022, tal como a anterior, incorreu em uma série de violações à Constituição Federal, afrontando a autonomia federativa e o federalismo cooperativo, com a imposição de ônus excessivo e desproporcional aos Estados e ao DF, de modo a comprometer fortemente a continuidade de serviços públicos essenciais sem estabelecer contrapartida para tais perdas.

Diante desses novos impactos à arrecadação dos entes subnacionais, os Governadores dos 11 Estados e o do Distrito Federal, signatários da ADI 7.191, ajuizaram uma nova ADI, a

n. 7.195, objetivando a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 7º, 8º, 9º e art. 10, da Lei Complementar Federal LC 194/2022.

Nos termos consignados no âmbito da ADI 7.195, os arts 1º e 2º da LC 194/2022 configuram verdadeira afronta ao pacto federativo, ao limitarem a autonomia dos Estados e DF, prevista no art. 18 da CF/88 e resguardada pelo art. 60, § 4º da CF/88, com o estabelecimento de limites indiretos à fixação das alíquotas do ICMS nas operações com os combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo, sem qualquer respaldo em estudos de impacto fiscal, ou demonstrações econômico-contábeis aptas a demonstrar a sua eficácia.

Outrossim, o precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da seletividade da energia elétrica e telecomunicações teria sido distorcido pelo legislador complementar, violando a separação dos poderes (art. 2º e art. 60, §4º, inciso III, da CF) e a coisa julgada (art. 5º, inciso XXXVI, da CF), uma vez que a Suprema Corte se debruçou apenas sobre energia elétrica e serviços de telecomunicações e modulou os efeitos da decisão para o exercício de 2024, a fim de que as finanças estaduais não fossem imediatamente atingidas, pois, o egrégio tribunal tinha consciência do impacto que esta decisão iria trazer para os entes federativos atingidos.

Ademais, as regras compensatórias pelas perdas, previstas na referida lei complementar, mostram-se inexecutáveis, uma vez que o ressarcimento dar-se-á por compensação de parcelas das dívidas refinanciadas desses entes com a União, havendo um gatilho que torna praticamente inviável a complementação de recursos. Ainda, não previu qualquer compensação para os Estados que não possuem dívidas com a União, como é o Estado do Pará, que vem mantendo um bom equilíbrio fiscal há alguns anos.

Conforme salientado pelo professor Scaff (2022), o impacto fiscal nos Estados será imensurável, uma vez que realizar a troca de arrecadação por pagamento de dívida não acarreta necessariamente dinheiro no caixa para custear educação, saúde e segurança pública, principais políticas públicas a cargo desses entes federados. De outro lado, segundo o autor, grande parte da dívida interfederativa encontra-se judicializada, razão pela qual sequer se conhece seu efetivo montante.

Nos termos pontuados pelo Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz) o ICMS é a principal fonte de receita dos estados e a aprovação da LC 192/2022 e da LC 194/2022 promoveu reduções estruturais nos orçamentos dos entes subnacionais retirando, por exercício fiscal, mais de R\$ 124 bilhões de arrecadação do tributo, recursos fundamentais para manter os investimentos e o funcionamento dos serviços públicos estaduais.

Diante desse cenário de evidente prejuízo à arrecadação tributária dos Estados e do Distrito Federal, em 14 de dezembro de 2022, o Plenário Virtual do STF homologou, por unanimidade, o acordo firmado entre União, Estados e Distrito Federal, por meio da Comissão Especial de Conciliação e Mediação criada pelo ministro Gilmar Mendes, no âmbito da ADI 7191 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 984, em busca de uma solução para os impasses federativos advindos com as Leis Complementares 192/2022 e 194/2022 e seus desdobramentos.

Dentre os pontos consensualizados entre as partes e homologado pelo Plenário do STF, destaca-se o reconhecimento por parte da União da necessidade de aperfeiçoamento legislativo que estabeleça que os Estados e o Distrito Federal, por meio do Confaz, são os competentes para implementar a monofasia e a uniformidade de alíquota do ICMS dos combustíveis indicados pelo Código Tributário Nacional, podendo definir a alíquota a ser adotada, se alíquota *ad rem* ou *ad valorem*.

Outrossim, ficou estabelecido que, até 31 de dezembro de 2022, os Estados celebrarariam convênio para adoção do ICMS uniforme e monofásico para os combustíveis, com exceção da gasolina, o que foi implementado em 22 de dezembro de 2022, pelos Secretários de Fazenda, Finanças, Economia e Tributação dos 26 Estados e do DF, os quais aprovaram, por meio do Confaz, convênio que define a alíquota máxima *ad rem* do ICMS para o Diesel S10, para o GLP e combustíveis similares, em operações monofásicas.

Por meio do acordo, os governos locais também se comprometeram reconhecer imediatamente a essencialidade do diesel, gás natural e gás liquefeito de petróleo (GLP). De outro lado, restou criado um grupo de trabalho específico para, no prazo de até 120 dias, revisar os critérios de apuração da perda de arrecadação do ICMS. E no que se refere ao debate acerca da *Tust/Tusd*, discussão essa que se arrasta por anos sobre a sua tributação, também ficou instituído grupo de trabalho para discussões envolvendo o tema, com prazo de até 120 dias.

Desta feita, o referido acordo será objeto de acompanhamento por parte da Suprema Corte, sobretudo considerando os diversos pontos que foram repassados a grupos de trabalho a serem criados pelos próprios entes federativos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ICMS no Estado do Pará é a principal fonte de captação de recursos financeiros. Sem esse tributo não há saúde, educação, políticas públicas para a melhoria das condições de vida da população, enfim, direitos humanos básicos.

No âmbito de arrecadação desse imposto, as Leis Complementares 192/2022 e 194/2022 foram idealizadas para tentar resolver o problema da escalada de preços dos combustíveis, notadamente, do diesel e da gasolina, decorrente de fatores externos alheios à vontade do governo.

As mudanças operadas, além de refletir na baixa do preço dos combustíveis na bomba, viabilizaram certa simplificação da cobrança tributária, contribuindo para a diminuição da sonegação e facilitando a cobrança do imposto de devedores contumazes.

Como consequência, tais normativos representaram abrupta queda de arrecadação do imposto no Estado do Pará.

A partir do mês de agosto de 2022, com as alterações das alíquotas em julho para 17%, que é a alíquota geral, houve grande redução na arrecadação e variação real de diversos produtos da economia paraense, mesmo que, no total dos valores verificados, em termos absolutos, a soma arrecadatória de 2022 ultrapasse o ano de 2021.

Para além disso, as regras compensatórias idealizadas pelo legislador, mostraram-se inexecutáveis.

Como reação, por intermédio da Lei 9.755/22, com efeitos a partir de 16.03.23, o Estado do Pará aumentou a alíquota básica do ICMS para 19% para diminuir os impactos deletérios para a arrecadação fazendária paraense.

Para além desses aspectos, essas leis suscitaram diversos questionamentos no Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à sua constitucionalidade. A principal delas no que concerne à violação do pacto federativo e ao princípio da autonomia política, financeira e orçamentária dos Estados, bem como a concessão de benefícios fiscais temporários, implementando isenção heterônoma em hipótese não permitida pela CF/88, consoante expressa vedação prevista no art. 151, da CF/88.

Diante da controvérsia, a aparente solução do litígio se deu em 15 de dezembro de 2022, com a homologação, pelo STF, do acordo firmado entre a União e todos os Entes Estaduais e Distrital, ficando a União encarregada de encaminhar ao Congresso Nacional o correspondente projeto de lei de aperfeiçoamento das Leis Complementares 192/2022 e 194/2022.

Em seguida, em 22 de dezembro de 2022, adveio o convênio, por meio do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que definiu a alíquota máxima ad rem do ICMS para o Diesel S10, para o GLP e combustíveis similares, em operações monofásicas, além de terem firmado o comprometimento de reconhecer imediatamente a essencialidade do diesel, gás natural e GL.

O principal objetivo do acordo foi garantir segurança jurídica a todos os agentes públicos envolvidos no processo arrecadatório e aos contribuintes em geral. Ocorre que, diante das várias nuances que ainda podem surgir sobre o assunto, o Estado do Pará deve permanecer vigilante, criando mecanismos de controle e facilitação da arrecadação, incrementando cada vez mais mecanismos jurídicos como a transação, considerando que não há, até o momento, como afirmar se essas medidas serão suficientes para garantir a manutenção das expectativas arrecadatórias anteriormente fixadas.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 14. Ed. Salvador: Juspodvm, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.160/2021. Lei orçamentária do ano de 2021. Estima a receita e fixa as despesas do Estado do Pará, para o exercício financeiro de 2021. Disponível em: <<http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/Lei-9160-loa-2021-ASSINADA-1.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Planalto. **Lei Complementar 192 de 11 de março de 2022**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp192.htm>. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. Planalto. **Lei Complementar 194 de 23 de junho de 2022**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp194.htm>. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.191**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6430743>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.195**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6434957>>. Acesso em: 26 de. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 984**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6426801>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. (Mensagem de Veto) Mensagem Nº 324, de 23 de junho de 2022 - Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Msg/Vep/VEP-324-22.htm>. Acesso em: 27 dez. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar, PLP 11/20. Transformada na Lei Complementar 192/2022. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2237876>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar, PLP 18/20. Transformada na Lei Complementar 194/2022. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2317648>> Acesso em: 27 dez 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Veto nº. 36/2022. Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei Complementar nº 18, de 2022. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos//veto/detalhe/15273#tramitacao_10332220>. Acesso em: 25 dez. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Veto nº. 36/2022. Partes vetadas pelo Presidente da República e rejeitadas pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 18, de 2022. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9227422&ts=1671717168547&disposition=inline>>. Acesso em 25 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6426801>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

COMSEFAZ. **Estados estabelecem ad rem do Diesel e do GLP, atendendo ao acordo de conciliação no STF.** Disponível em: <<https://comsefaz.org.br/novo/estados-estabelecem-ad-rem-do-diesel-e-do-glp-atendendo-ao-acordo-de-conciliacao-no-stf-%EF%BF%BC/>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

COMSEFAZ. **Congresso derruba veto presidencial ao projeto que originou a LC194/2022 e garante mínimo constitucional para a saúde e a educação.** Disponível em: <<https://comsefaz.org.br/novo/congresso-derruba-veto-presidencial-ao-projeto-que-originou-a-lc194-2022-e-garante-minimo-constitucional-para-a-saude-e-a-educacao/>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

HARADA, Kiyoshi. **ICMS Doutrina e Prática.** São Paulo: Dialética, 2022.

IMPOSTÔMETRO. *Os países com menos impostos na Europa e no mundo: saiba quais são.* Disponível em: <<https://impostometro.com.br/Noticias/Interna?idNoticia=369>>. Acesso em: 12 dez. 2022.

MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO 9ª Edição (MCASP 9ª Edição): Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943>. Acesso em: 21 dez. 2022.

MENDES, Diego. **Pará perde 1,125 bi em desonerações.** O Liberal, Belém, ano LXXV, n. 37.369, 26/27 nov. 2022. Economia, p. 9.

NASCIMENTO, Valéria. **Pará perde 1,125 bi em desonerações.** O Liberal, Belém, ano LXXV, n. 37.369, 26/27 nov. 2022. Economia, p. 9.

REI, J. **Benefícios fiscais de icms para a efetivação de direitos fundamentais. Dissertação** (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Pará. Belém, p. 61. 2013.

SCAFF, Fernando Facury. **Novas propostas para o ICMS dos combustíveis e o federalismo ameaçado.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jun-13/justica-tributaria-novas-propostas-icms-combustiveis>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

SECRETARIA DA FAZENDA. **Boletim Mensal de Arrecadação SEFA/PA.** Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/orientacoes/manual-de-atendimento/beneficio-fiscal/12783-boletim-mensal-de-arrecadacao>. Acesso em: 20 dez. 2022.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico.** 3. ed. São Paulo: Método, 2011.

WIKIPÉDIA. *Brunei*. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Brunei>>. Acesso em: 12 dez. 2022.