

12º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS



O REFLEXO DA EMENDA N. 132, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2023, NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL NA ATIVIDADE ECONÔMICA DE PETRÓLEO E GÁS

Fábio Pugliesi¹

Departamento de Administração Empresarial, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas,
Universidade do Estado de Santa Catarina

*e-mail do autor correspondente: fabio.pugliesi@udesc.br

Universidade do Estado de Santa Catarina

**O REFLEXO DA EMENDA N. 132, DE 20 DE DEZEMBRO
DE 2023, NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FED
FEDERATIVA DO BRASIL NA ATIVIDADE ECONÔMICA
DE PETRÓLEO E GÁS**

Resumo

A Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil n. 132, de 20 de dezembro de 2023 (EC 132/23) que, na linguagem comum, se denomina “emenda da reforma tributária”, criou as competências tributárias dos impostos sobre bens e serviços (IBS) e sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente (IS ou imposto seletivo), bem como a contribuição sobre bens e serviços (CBS). Assim se expõem os aspectos das competências tributárias dos impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS), produtos industrializados (IPI) e serviços de qualquer natureza, não compreendidos na competência do ICMS (ISS), bem como contribuições para o financiamento da Seguridade Social (COFINS) e para o Programa de Integração Social (PIS) nos aspectos relativos a prospecção, produção, refino e distribuição de petróleo e gás, observando as disposições normativas e jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Em seguida se expõem as disposições constitucionais relativas ao IBS, CBS e IS e sua relação com exploração, produção, refino e distribuição de petróleo e gás, observando que o IBS e a CBS têm sido denominados em conjunto o “IVA brasileiro”. Depois o cronograma de transição do ICMS, ISS e IPI para o IBS e do PIS e COFINS para a CBS, bem como alude-se à vigência da competência tributária do IS e a extinção do IPI. Desta forma relacionam-se as disposições normativas da EC 132/23, inserida na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), com a exploração, produção, refino e distribuição de petróleo e gás. A metodologia qualitativa é feita a partir da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), legislação brasileira e decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Por fim alude-se aos aspectos constitucionais do Comitê Gestor do IBS. A investigação revelou que a inserção da EC n. 132/23 na CRFB reflete na tributação da atividade econômica de exploração, produção, refino e distribuição de petróleo e gás, bem como propõe estudos sobre o tema.

Palavras-chave: Direito, Economia e Tributos

Abstract

Amendment to the Constitution of the Federative Republic of Brazil n. 132, of December 20, 2023 (EC 132/23) which, in common language, is called “tax reform amendment” created the tax powers to tax on goods and services (IBS) and on production, extraction, commercialization or import of goods and services that are harmful to health or the environment (IS or selective tax), as well as the contribution on goods and services (CBS). This explains the aspects of the tax powers to tax on operations relating to the circulation of goods and on the provision of interstate and intermunicipal transport and communication services, even if the operations and services begin abroad (ICMS), industrialized products (IPI) and services of any nature, not included in the competence of ICMS (ISS), as well as contributions to the financing of Social Security (COFINS) and to the Social Integration Program (PIS) in aspects relating to prospecting, production, refining and distribution of oil and gas, observing the normative and jurisprudential provisions of the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice. Next, the constitutional provisions relating to IBS, CBS and IS and their relationship with the exploration, production, refining and distribution of oil and gas are explained, noting that IBS and CBS

have been jointly called the “Brazilian VAT”. Then the transition schedule from ICMS, ISS and IPI to IBS and from PIS and COFINS to CBS, as well as the validity of the tax jurisdiction of the IS and the extinction of the IPI. In this way, the normative provisions of EC 132/23, inserted in the Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB), are related to the exploration, production, refining and distribution of oil and gas. The qualitative methodology is based on the Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB), Brazilian legislation and decisions of the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice. Finally, the constitutional aspects of the IBS Management Committee are mentioned. The investigation revealed that the insertion of EC no. 132/23 at CRFB reflects on the taxation of the economic activity of exploration, production, refining and distribution of oil and gas, as well as proposing studies on the topic.

Keywords: Law, Economics and Taxes

Introdução

A inserção da EC 132/23 na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que na linguagem comum tem se denominado “emenda da reforma tributária”, criou as competências tributárias do IBS e do imposto seletivo, bem como a relativa à CBS e, segundo o cronograma de implantação adiante tratado será institucionalizada, terá crescente importância na atividade do setor de petróleo e gás.

Por isso, inicialmente, expõem-se as incidências criadas pela EC 132/23, considerando as raízes históricas do surgimento da federação no Brasil, as relações entre os entes federativos refletidas na instituição do ICMS, ISS, IPI, COFINS e PIS e alude-se à proposta de “federalismo colaborativo”, em vista da cobrança conjunta da CBS e do IBS, formando o o “IVA brasileiro”.

Desta forma, considera-se a seguir as disposições da EC 132/23, relacionadas a prospecção, produção, refino e distribuição de petróleo e gás, observando as disposições normativas e jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

Ao final expõe-se as conclusões do trabalho, bem como propõe-se estudos sobre o tema.

Metodologia

Utilizou-se na presente pesquisa a metodologia consistente em análise qualitativa de conteúdo.

Procedeu-se à análise de livros, artigos, documentos textuais e vídeos relevantes para o tema da pesquisa. Desta forma verificou-se a Emenda Constitucional nº 132/2023 com foco nas disposições que tratam da criação da competência para instituir o IBS, IS e CBS, leis e decisões do Supremo Tribunal Federal e do Supremo Tribunal de Justiça.

Resultados e Discussão

O IBS constitui um imposto de competência compartilhada entre Estados, Municípios e o Distrito Federal e a EC 132/23 que deve incidir nas operações com bens ou serviços da mesma forma, assim como dar-se-á com a CBS (contribuição devida à União). Desde já deve ser destacado que tais tributos devem ser orientados pelos princípios da neutralidade e transparência, bem como assegurada a não cumulatividade decorrente de uma compensação dos insumos adquiridos para o exercício de sua atividade na apuração do tributo a ser pago. Por sua vez o imposto seletivo visa incidir sobre os bens e serviços a que se aludirá ao final.

Desta forma as incidências de ISS na exploração, produção, logística, refino, distribuição e na atividade varejista relativas ao petróleo e gás (PACE, 2022, p. 417-444), que a experiência permite afirmar que se tratam de diferentes impostos com a mesma denominação, extinguem-se juntamente com o ICMS e dão lugar ao IVA dual não cumulativo que simplifica a atividade de apuração e pagamento de tributos, o que certamente vai refletir na apuração do imposto de renda e contribuição social sobre o lucro.

Assim, o que se busca é a concretização da tributação sobre o consumo NACIONAL, considerada a harmonização com a disciplina da CBS. Desta forma verifica-se uma autêntica refundação do estado brasileiro por meio das finanças públicas (MÁXIMO, 2024). De qualquer forma o “federalismo cooperativo” (FGV, 2021), defendido por Eurico Santis e Isaías Coelho (FGV, 2021) constitui o pano de fundo da imunidade recíproca como instrumento de cidadania.

A arrecadação e repartição do imposto é efetuada pelo Comitê Gestor do IBS, que é composto por cinquenta e quatro representantes dos Estados e Municípios, destes vinte e sete representam os Estados e os demais são escolhidos pelos municípios, inexistindo uma hierarquia entre Estados e Municípios neste âmbito.

O Comitê Gestor é uma autarquia com independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira. Em razão de se tratar de um “IVA dual”, integrado pelo IBS e pela CBS, o Comitê Gestor deve harmonizar a sua normatização e atuação com a Secretaria da Receita Federal, dado que a União é a titular da competência tributária da CBS. Observe-se que o consumidor pagará os dois tributos integrados e por ser o cálculo sobre o preço saberá quanto paga de “IVA dual”, desta forma a opinião pública terá a percepção de pagar um tributo.

Por conseguinte o Comitê Gestor deve resolver conflitos, coordenar a fiscalização dos entes federativos, relativamente ao IBS, bem como responder consultas sobre o IBS, o que tem sido objeto de discussões em virtude do processo legislativo no Congresso Nacional, que se abstrai dados os limites deste trabalho (FGV, 2024).

Ainda que Richard Posner afirme que os operadores jurídicos têm os olhares mais voltados ao passado para concluir que o que se faz neste sentido em Direito é retórica, ao invés de historiografia (POSNER, 2011, p. 167-202).

Faz-se importante, ao se tratar de “entes federativos” no Brasil, uma recuperação histórica para avaliar o passado, compreender o presente e construir cenários para o futuro, especialmente para o setor de petróleo e gás que se ressentiu e se ressentirá da segurança jurídica narrada e reivindicada à luz da obra de Monteiro Lobato (2011).

No âmbito da tributação a insegurança jurídica é ilustrada nos litígios que exigiram as decisões do Supremo Tribunal Federal relativamente ao ICMS na extração de petróleo (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2021), assim como na exigência de ISS no mar territorial, zona econômica exclusiva e plataforma continental (BRASIL, Supremo Tribunal de Justiça, 2014).

Mesmo Fernando Henrique Cardoso, um sociólogo que opta pelo estudo empírico, no seu livro “Pensadores que inventaram o Brasil” (CARDOSO, 2013), possivelmente influenciado pela metodologia de Alexis de Tocqueville que identifica a continuidade na estrutura social mesmo após uma revolução como a francesa (TOCQUEVILLE, sem data), atribui às obras de Caio Prado Júnior e Raymundo Faoro autoridade para avaliar a relação entre os entes federativo e, assim, considero importante isto quando se verifica a guerra fiscal entre os entes federativos para obtenção de receitas advindas do setor de petróleo e gás.

Desta forma adverte Caio Prado Júnior que, na compreensão da administração portuguesa no Brasil, deve-se desconsiderar exclusivamente as noções, hoje pacíficas, da democracia territorial inspirada na experiência dos Estados Unidos da América, mas também as esferas de poder paralelas e diferentes das atividades estatais encontradas no período colonial. Infere-se, assim, que geral, provincial e local não constituem os sinônimos de federal, estadual e municipal respectivamente (PRADO JÚNIOR, 1976, p. 208 a 209). Observe-se que a Constituição em vigor formalizou a elevação do Município à categoria de ente federativo, como se assinala a seguir uma vez mais.

O Estado federado, por sua vez, resulta da Constituição de 1891, mas a autonomia conferida às províncias já durante o período de regência Diogo Antonio Feijó significou uma inédita transferência de poder administrativo e fiscal dos órgãos centrais para as autoridades provinciais com o objetivo de enfrentar revoltas e instabilidades regionais (FAORO, 2021, p. 281 a 317), o que permanece até nossos dias.

Segue, assim, o processo das “sístoles” e “diástoles” na federação, imagem adotada por Fabio Giambiagi que parafraseia os movimentos do coração, a fim de descrever o movimento cíclico das finanças públicas do Brasil em que o Município, com o advento da Constituição em vigor, tem institucionalizado seu papel de ente federativo. Como é intuitivo, durante as “sístoles” a União assume um papel de centralização do poder e nas diástoles ocorre o contrário, verificando-se um movimento de mais autonomia e, neste processo, confusão de competências que vai se refletir nas finanças públicas

Esta relação entre os Municípios e os Estados indistintamente vai se refletir até nossos dias e confere fundamento à hipótese que isto deve repercutir nas deliberações do Comitê Gestor embora, repita-se, a organização deste confira um papel de igualdade entre os membros, independentemente do fato de representar Estado ou Município.

Por fim, pode-se assumir que a expressão “ente federativo”, disseminada para indicar especialmente o Estado e Município, constitui um artifício retórico útil abstrair os fatores reais de poder local e regional e, conseqüentemente, enfatizar a força normativa da Constituição em vigor (HESSE, 1991), mediada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o que reforça a tese de se fazer especial atenção à estrutura e funcionamento do Comitê Gestor, observado que a exploração e produção de petróleo e gás desenvolve importante atividade na porção oceânica do território nacional.

A transição para a tributação do IBS e CBS (“IVA dual”), abstraindo os percentuais das alíquotas que caracterizam as etapas, inicia-se em 2026 de IBS (alíquota teste de 0,1%) e CBS, em 2027 o PIS e a COFINS são substituídos pela CBS, de 2029 a 2033 os ICMS e o ISS devem ser progressivamente substituídos pelo IBS. Neste processo as empresas do setor de petróleo e gás deve estar atentas à adaptação para o novo sistema tributário sobre o consumo.

Em 2027 autoriza-se a União exercer a competência relativa ao imposto seletivo que se estima será exigido sobre o setor de petróleo e gás, que incide uma vez e integra a base de cálculo do ICMS e do ISS e, após a extinção da competência tributária destes, passa a integrar a base de cálculo do IBS.

Relativamente aos combustíveis e lubrificantes haverá um regime específico de tributação em que o imposto incidirá uma única vez e as alíquotas serão uniformes em todo o território nacional e veda-se o crédito em relação às aquisições destes produtos quando destinados a distribuição, comercialização ou revenda. Quanto ao gás mantém-se a regra geral de créditos e débitos o que vai exigir, como evidenciado, uma adaptação da gestão das empresas e pesquisas.

Conclusões

Analisou-se a relação da inserção da EC 132/23 na Constituição, que na linguagem comum tem se denominado “emenda da reforma tributária dos tributos sobre o consumo”, que criou as competências tributárias do IBS e do imposto seletivo, bem como a relativa à CBS e o imposto seletivo na atividade econômica de petróleo e gás, aludindo-se a decisões do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

Apresentou-se as características dos tributos no exercício de competência nacional informado pelos princípios da não cumulatividade e transparência.

Aludiu-se às origens históricas que conformam as relações da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, destacando as características do Comitê Gestor do IBS.

Por fim expôs-se a competência tributária do imposto seletivo na atividade de petróleo e gás.

Conclui-se, em virtude do exposto neste trabalho, que a reforma tributária sobre o consumo acolhe reivindicações históricas do setor de petróleo e gás, mas prevê uma estrutura e funções do Comitê Gestor do IBS que, em consonância com as novas atribuições da Secretaria da Receita Federal, requerem acompanhamento do processo legislativo e pesquisas para garantir eficiência e segurança jurídica na atividade econômica de petróleo e gás.

Agradecimentos

Agradeço ao Núcleo de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (NEF/FGV-SP) e ao Centro de Cidadania Fiscal (CCIF) pelo convite para participar no projeto “tributação no Século

XXI” por meio do “Grupo de Trabalho 10-Combustíveis. Agradeço, especialmente, ao Deputado Federal Luiz Carlos Hauly (Podemos-PR) pela constante troca de impressões, compartilhamento de perplexidades e acolhimento das sugestões para a promulgação da EC 132/23, o que permanece no processo legislativo para a sua concretização. Sobre tudo expresse minha mais profunda gratidão aos colegas do Departamento de Engenharia do Petróleo do Centro de Educação Superior da Foz do Itajaí da Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (CESFI/UDESC) pelo gentil acolhimento e pela explicações e orientações sobre o petróleo e gás que permitem ministrar as disciplinas de ciências sociais aplicadas.

Referências Bibliográficas

BRASIL Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 24.jul.2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5481**. 29 de março de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755741170>. Acesso em: 25.jul.2024.

BRASIL Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.042.217 - ES** (2008/0061810-3) Relator : Ministro Sérgio Kukina. Recorrente: PETRÓLEO BRASILEIRO S/A PETROBRAS. Recorrido: Município de Itamirim. 29 de maio de 2014. Disponível em: <blob:https://jurisprudencia-aasp.juit.io/c0cf2979-473f-43ff-b10f-38ecd53f8fcb>. Acesso em: 24.jul.2024.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que inventaram o Brasil**. [e-book]. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. Disponível em: https://ler.amazon.com.br/?asin=B00DL161FI&ref_=kwl_kr_iv_rec_2. Acesso em: 03.jul.2024.

COELHO, Isaías. Neutralidade e não cumulatividade do IVA (IBS/CBS). In SANTI, Eurico Marcos Diniz de, COELHO Isaías. et al. **Reforma tributária e Neutralidade do IVA**. São Paulo, Max Limonad, 2023. p. 11 a 25.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Editora Globo, 2008.

FGV - Fundação Getúlio Vargas. **Federalismo cooperativo**. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xxxxxxx>. Acesso em: 3 jul. 2024.

FGV – Fundação Getúlio Vargas. **G 20- Comitê Gestor**. 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/live/lcTuaoa6ZUU?si=v_6BI0wh3iIgKf2q. Acesso em: 24.jul.2024.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. São Paulo, Elsevier, 2021.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Apresentação Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1991.

12º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS

LOBATO, José Bento Renato Monteiro. **O Escândalo do Petróleo, Georgismo e Comunismo**. São Paulo, Editora Globo, 2011. Disponível em: https://ler.amazon.com.br/?asin=B008Y2Q6SG&ref_=kwl kr iv rec 6. Acesso em: 25.jul.2024.

MAXIMO, Gabriel. **Reforma tributária é a refundação do Estado Brasileiro, diz FEBRAFITE**. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/reforma-tributaria-e-a-refundacao-do-estado-diz-febrafite/>. Acesso em: 17.jul.2024.

PACE, Victor. Impactos do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza na Indústria de Óleo e Gás. In: FONTI, Bruno; MURUYAMA, Janssen. **Questões tributárias atuais na indústria de petróleo e gás**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. Disponível em: https://ler.amazon.com.br/?asin=B0BQCHH4GF&ref_=kwl kr iv rec 3. Acesso em: 25.jul.2024.

POSNER, Richard. **Fronteiras da teoria do Direito**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Foração do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense., 1976.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **L’Ancient Régime et la Revolution**. [e-book]. Editions Classiques. Disponível em: <http://amzn.to/1r0LubW>. Acesso em: 03.jul.2024