

Nota Técnica

Agosto de 2022
Número 270

**Redução do ICMS dos combustíveis,
energia elétrica, transportes e comunicação**

DIIESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Introdução

Desde setembro de 2021, a inflação no Brasil tem se situado acima de 10%, no acumulado em 12 meses. Embora esse processo inflacionário esteja ocorrendo em termos globais e aqui os números apresentem algum recuo, o país tem figurado entre os primeiros no ranking da inflação mundial.

Entre as várias causas da inflação observada mundialmente está um descompasso entre oferta e demanda, causado pela desorganização das cadeias produtivas de insumos e matérias-primas. Esse descompasso deve-se, em boa parte, aos efeitos da pandemia de covid-19, que paralisou diversos setores econômicos, e, mais recentemente, à guerra entre Rússia e Ucrânia, que acabou potencializando a alta de preços de diversos produtos agrícolas e minerais (*commodities*) no mercado internacional.

Além das razões citadas anteriormente, a inflação brasileira é também motivada por outras questões, de natureza doméstica. Entre as mais impactantes, destacam-se os aumentos sucessivos e recorrentes nos preços dos combustíveis, dos alimentos e da energia elétrica. As elevações dos preços dos combustíveis são responsáveis por boa parte da pressão inflacionária atual, uma vez que produtos como o gás e o diesel são insumos fundamentais para várias atividades produtivas, parte importante do custo de produção de muitos bens e serviços. Dessa forma, os aumentos de preços são repassados para outros setores, causando alta generalizada de preços.

A Lei Complementar 194/2022, recentemente aprovada no Congresso Nacional, aparece como mais uma iniciativa do governo federal para frear a inflação, a partir da adoção de algumas medidas que, basicamente, alteram a cobrança de tributos. É o caso do congelamento da base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do estabelecimento de valores fixos de contribuição, redução de alíquotas, bem como desoneração de alguns tributos, como o Programa de Integração Social (PIS), o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) sobre alguns bens e serviços. No entanto, essas medidas, além de não terem grande efetividade, têm fôlego curto. Apenas no primeiro semestre de 2022, o diesel acumulou alta de 33,39%, a gasolina, de 8,06%, e o gás de cozinha, de 7,49%. No mesmo período, a taxa geral da inflação, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi de 5,49%.

Essas mudanças tributárias resultam ainda em perda de receita para estados e municípios. Apenas o congelamento do ICMS reduziu a arrecadação dos estados em cerca de R\$ 1 bilhão por mês, entre novembro do ano passado, quando passou a vigorar, e fevereiro desse ano. Segundo estimativa do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), a partir de março, as perdas aumentaram para R\$ 1,15 bilhão mensais.

Em relação aos combustíveis, sobretudo, essas medidas têm sido inócuas, uma vez que existe um fator que tem impactado muito mais os preços do que os tributos, que é a Política de Paridade de Preços de Importação (PPI). Essa política funciona na Petrobras desde outubro de 2016 e é igualmente utilizada, de forma ainda mais agressiva, pela Acelen, antiga Refinaria Landulpho Alves, na Bahia, primeira a ser privatizada, em dezembro de 2021.

Basicamente, essa política transfere para os preços internos dos combustíveis as variações da cotação do barril de petróleo no mercado internacional e as variações da taxa de câmbio. Embora o Brasil seja um dos 10 maiores produtores de petróleo do mundo e possua o 9º maior parque de refino, a decisão de privatizar grande parte dos ativos da Petrobras, incluindo as refinarias, e a estratégia de produzir menos derivados e importar uma boa parte estão no centro da questão.

Além disso, ao longo dos últimos anos, não houve mudanças significativas nas alíquotas do ICMS nos estados, o que também contribui para a percepção de que este não é, de fato, o problema central na alta de preços.

Esta Nota Técnica busca trazer alguns elementos importantes para entender o contexto de aprovação da LC 194/2022 e dos impactos dessa lei sobre a sociedade, sobretudo nas finanças estaduais e municipais, uma vez que o ICMS, no caso dos estados, é a maior fonte de receita tributária. Os desdobramentos e os efeitos da aprovação da LC 194/2022 são muitos e, ao longo do tempo, serão tratados em outros estudos.

Análise da Lei Complementar 194/2022 – redução da tributação sobre bens e serviços essenciais

Em junho de 2022, o governo federal sancionou a Lei Complementar 194, que promove alterações no Código Tributário Nacional de 1966 (Lei nº 5172/1966) e na Lei Kandir (Lei Complementar nº87/1996), para diminuir a carga tributária sobre os preços dos combustíveis, energia elétrica e equipamentos de telecomunicações. A principal mudança trazida diz respeito à reclassificação de alguns produtos, para que sejam considerados essenciais, o que, por sua vez, faz com que a alíquota máxima seja inferior às alíquotas praticadas antes de a nova legislação começar a vigorar.

A primeira modificação ocorreu no Código Tributário Nacional, em relação ao Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços (ICMS) de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, de modo a considerar os combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo como bens e serviços essenciais. Assim, a partir da publicação da LC 194/2022, as alíquotas de ICMS sobre tais operações não poderão ser superiores às alíquotas das operações em geral, tampouco poderão ser reajustadas, na hipótese de já serem inferiores à quota máxima das operações em geral (que fica entre 17% e 18%).

Foi modificada ainda a Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/1996), para que o ICMS deixe de incidir sobre serviços de transmissão e distribuição e sobre os encargos setoriais relacionados às operações com energia elétrica. A Lei Kandir ainda incorporou mudança aprovada na LC nº 192/2022, que trata dos combustíveis sobre os quais incidirá o ICMS, ou seja, para quais não ocorrerá retenção tributária no estado produtor, passando a ser realizada a cobrança no estado em que há o consumo. Ademais, ficou estabelecido que, até o fim de 2022, a definição das alíquotas de operações com diesel será realizada com base na média móvel dos preços médios aplicados ao consumidor final nos 60 (sessenta) meses anteriores à fixação.

Alterações também foram feitas na Lei Complementar nº 192/2022, com a definição de que, até o fim de 2022, as alíquotas de PIS/Pasep (Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público), Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e Cide (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico), para todos os combustíveis, exceto o utilizado na aviação, serão iguais a 0 (zero). Além disso, passou a ser permitido o cálculo de crédito presumido de PIS/Pasep e Cofins sobre operações com etanol e diesel.

Um dos pontos mais polêmicos da LC nº 194 diz respeito à perda de arrecadação imposta aos estados, que dependem majoritariamente das receitas de ICMS para funcionarem. A primeira versão da lei foi aprovada pelo Congresso Nacional com a previsão da compensação total, por parte da União, das receitas perdidas pelos entes estaduais na redução de alíquota de ICMS. No entanto, o Executivo vetou 15 dos dispositivos aprovados. Desses, após análise pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, foram derrubados 6 (seis) vetos. Assim, os Estados voltam a poder compensar a perda de arrecadação com desconto nas parcelas de dívidas financiadas pela União e com retenção da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

Ademais, foram suspensos, durante o período de vigência da LC nº 194, diversos dispositivos do Regime de Recuperação dos Estados e Distrito Federal (LC nº 179/2017) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), o que isenta de responsabilidade administrativa os atos do poder Executivo Federal e dos estados, no que diz respeito ao cumprimento da LC nº 194.

Por conta da perda de arrecadação do ICMS provocada por essa medida, iniciativas foram tomadas por alguns estados para compensar a queda na receita tributária. São Paulo entrou com liminar no Supremo Tribunal Federal (STF), deferida pelo ministro Alexandre de Moraes, concedendo ao estado a compensação dessas perdas nas parcelas da dívida com a União. Estima-se que sejam abatidos cerca de R\$ 2,6 bilhões. Além de São Paulo, mais três estados – Alagoas, Maranhão e Piauí – conseguiram liminares no STF que obrigam a União a compensar as perdas da arrecadação do ICMS. Após essa decisão, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Acre, que já esperavam deliberação semelhante, foram contemplados por medidas cautelares deferidas pelo ministro Gilmar Mendes, do STF, permitindo que eles compensem as perdas de ICMS em agosto de 2022.

Para atenuar os custos para as receitas dos estados, o Congresso aprovou uma medida para compensar as perdas de ICMS: deduzir os valores das parcelas que os governos locais repassam à União, mês a mês, para pagar dívidas. Esse mecanismo, no entanto, só vale para as perdas que ultrapassarem o percentual de 5% em relação ao que foi arrecadado em ICMS no ano passado.

Por fim, uma comissão foi criada, por decisão do ministro Gilmar Mendes, com o objetivo de pacificar as mudanças feitas na cobrança do ICMS sobre combustíveis. Reúne

representantes dos estados e da União, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos municípios, e devem ter os trabalhos concluídos em 4 de novembro.

Política de paridade de preços de importação (PPI) e alta nos preços dos combustíveis

Em outubro de 2016, os preços dos derivados de petróleo passaram a ser formados a partir de uma política que acompanha os preços do barril de petróleo no mercado internacional. Essa política, denominada de Paridade de Preços de Importação (PPI), tem resultado em aumentos constantes nos preços dos combustíveis no país, muito acima da inflação. Isso é explicado pelo fato de que, além da flutuação do preço do petróleo, também é incorporada nos preços a variação cambial. Em outras palavras, o Brasil paga, pela cotação do dólar, produtos que, majoritariamente, são produzidos no próprio país, com custo de produção cada dia menor, desde que se iniciou a exploração do petróleo do pré-sal. Importante destacar que esse tipo de política de preços tem sido adotada por países com pouca ou nenhuma produção de petróleo e sem parques de refino, o que não é o caso brasileiro. Em 2021, o país foi o 9º maior produtor de petróleo, o 8º maior consumidor, além de ser o 9º maior parque de refino, com capacidade de produção de 2,4 milhões de barris por dia, o que demonstra a relevância da produção brasileira no cenário internacional.

Entre 2016 e 2021, a produção nacional de petróleo cresceu 14,6% e chegou a atingir quase três milhões de barris equivalentes por dia (BOE/dia), graças ao crescimento rápido da produção no pré-sal. Por outro lado, o consumo diminuiu a partir de 2014 (queda de 17,5% entre 2014 e 2021) e tem se mantido num patamar mais baixo nos últimos anos. Essa redução se explica como consequência de a economia brasileira ter entrado em marcha mais lenta nos últimos anos - sobretudo nos anos mais críticos da pandemia (2020 e 2021) - e, em alguma medida, também como consequência das sucessivas altas nos preços.

Outro ponto importante a se destacar é que os custos de produção de petróleo e derivados no Brasil têm caído sistematicamente, em razão dos ganhos de eficiência que a Petrobras vem obtendo. Segundo os relatórios de produção da empresa, o custo médio de extração de petróleo, incluídas as participações governamentais, passou de US\$ 16,27/barril, em 2016, para US\$ 12,62/barril, em 2020, redução de 22,4% graças aos bons resultados do pré-sal. Também há

queda de 31% no custo de produção das refinarias da Petrobras, de US\$2,58/barril para US\$1,78/barril, no mesmo período (DIEESE, 2021).

Esses indicadores deixam claro que a PPI adotada pela Petrobras é uma escolha deliberada da direção da companhia, numa orientação clara para o mercado e o lucro, a despeito das implicações sociais, como a elevação dos preços dos derivados de petróleo, que contribui para a alta geral da inflação.

Outra questão que merece destaque, no que diz respeito à escalada dos preços dos combustíveis, é o peso dos tributos federais e estaduais. O governo federal tem utilizado o discurso de que a responsabilidade pelos aumentos seguidos é dos impostos. Sobretudo o ICMS, que é um imposto estadual. No entanto, observa-se que, desde a adoção da política de Paridade de Preços de Importação, não tem ocorrido mudanças significativas nas alíquotas dos tributos federais ou estaduais incidentes sobre os derivados de petróleo.

Entre 2011 e 2021, no caso da composição dos preços do gás de cozinha, a participação dos tributos federais apresentou redução, passando de 6% para 3%, como resultado da opção do governo federal de reduzir impostos, em vez de alterar a política de preços da Petrobras, enquanto os tributos estaduais tiveram aumento de apenas um ponto percentual. Contudo, houve mudança significativa na participação do preço do produtor, ou seja, da Petrobras ou de importadores, no preço total, que passou de 30% para 50% no período (DIEESE, 2021).

O mesmo ocorreu em relação à gasolina. A composição dos preços seguiu movimento semelhante ao do gás de cozinha, com pequena redução na participação dos tributos federais, de 14% para 13%, enquanto os estaduais passaram de 26% para 27%. No caso desse combustível, houve também aumento relevante da participação do “preço do produtor” no preço total, que passou de 29% para 35%.

Não foi diferente com o diesel, no período de 2011 a 2021, embora em menor intensidade. Ocorreu leve redução dos itens “tributos estaduais” e “tributos federais”, em 1 e 2 pontos percentuais, respectivamente, enquanto cresceu a participação do “preço ao produtor”, de 52% para 54% (DIEESE, 2021).

Esses dados deixam claro que, na composição do preço final ao consumidor, os tributos, embora participem com parte importante, não foram os responsáveis pela escalada de preços, uma vez que variaram muito pouco e quase sempre no sentido da redução. No entanto, é

importante destacar que, no caso da gasolina e do diesel, além dos produtores (Petrobras e importadores), o setor do agronegócio, fornecedor de etanol e biodiesel para as misturas de gasolina e diesel, também aumentou sua participação na composição dos preços. No sentido oposto, distribuidores e postos de abastecimento perdem participação. Em todos os casos, esse movimento tem se intensificado a partir de 2019.

É preciso ressaltar que essas medidas voltadas para a desoneração de impostos e redução de alíquotas têm limitações muito importantes. Além de serem potencialmente redutoras de arrecadação, possuem alcance limitado, uma vez que passam a ser pouco efetivas a partir do momento em que os preços do petróleo no mercado internacional e o câmbio voltem a subir, pois mesmo com alíquotas reduzidas ou até zeradas para alguns tributos, os preços dos derivados voltarão a aumentar no mercado interno, caso a política de paridade de preços de importação não seja modificada.

Um exemplo disso são as tentativas anteriores de redução das alíquotas cobradas nos tributos federais (Cide/PIS/Cofins) e as medidas, instituídas no ano passado, de redução dos tributos federais, com o objetivo de diminuir os preços finais. Foram zeradas por dois meses as alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep incidentes sobre o óleo diesel e, por prazo indeterminado, sobre o gás de cozinha. Segundo o próprio governo, a renúncia desses tributos seria de R\$ 3,67 bilhões para o diesel e o gás de cozinha, em 2021; de R\$ 922,06 milhões na arrecadação sobre o gás, em 2022; e de R\$ 945,11 milhões, em 2023.

A despeito dessas medidas, os preços dos combustíveis continuaram subindo em ritmo acelerado e muito acima da inflação. Enquanto a inflação, medida pelo IPCA acumulado, em 2021, foi de 10,16%, o preço da gasolina aumentou 47,49%, o do diesel, 46,04%, e o do gás de cozinha, 36,99%. Isto é, mesmo com as desonerações e reduções de alíquotas, os efeitos foram quase inócuos nos preços, embora tenham tido impacto negativo importante na arrecadação.

Isso pode voltar a acontecer, mesmo com a aprovação da LC 194/2022, caso a política de Paridade de Preços de Importação não seja alterada e o preço do petróleo no mercado internacional volte a subir, o que não é uma hipótese remota diante do momento atual, em que existem vários fatores desafiadores, como a guerra entre a Rússia e a Ucrânia, por exemplo.

Além disso, é necessário ressaltar que os efeitos da LC 194 serão sentidos muito mais sobre a gasolina, que terá a maior redução de alíquota, de 27%, em média, para 18%. No caso do óleo diesel - combustível que tem um peso muito maior nos índices de inflação, pelo fato de

ser insumo para vários outros setores -, praticamente não haverá queda, uma vez que as alíquotas desse combustível já estavam abaixo de 18%, máximo permitido pela LC 194.

A mesma lógica se aplica ao etanol e ao gás natural veicular (GNV). Ou seja, caminhoneiros, motoristas e motociclistas por aplicativo não terão grande alívio nos gastos com combustíveis. As recentes reduções dos preços nas refinarias da Petrobras ocorreram, inclusive, apenas para a gasolina.

Fatores que explicam o crescimento do ICMS nos últimos anos

Nos anos recentes, principalmente a partir de 2019, o governo federal pautou a necessidade de conduzir os estados e municípios para o que chamou de uma “busca por uma maior responsabilidade fiscal”, comum plano de ajuste para fazer frente a supostos desequilíbrios de contas públicas, que as unidades federativas do país vinham apresentando, desde 2015. Nesse cenário, para que pudessem aderir a planos de repactuação de dívidas, os estados teriam que se submeter a propostas e intervenções por parte do governo federal, com impactos diretos no manejo dos gastos públicos, tanto discricionários – sujeitos à decisão dos governantes -, como obrigatórios.

A proibição de aumentos das despesas salariais com servidores, a discussão sobre os mínimos constitucionais gastos com saúde e educação pública e a alegação da necessidade de se fazerem reformas nos Regimes Próprios de Previdência Estaduais foram algumas das exigências do governo federal para a renegociação das dívidas dos estados.

Na contramão desse cenário apontado pelo governo federal sobre as contas públicas estaduais, a LC 194/2022 baseou-se no diagnóstico de que os estados brasileiros estariam passando por um período de crescente aumento na arrecadação tributária, sobretudo do ICMS. Isso justificaria a redução de impostos estaduais, desacelerando assim a majoração dos preços de bens e serviços essenciais nas economias locais.

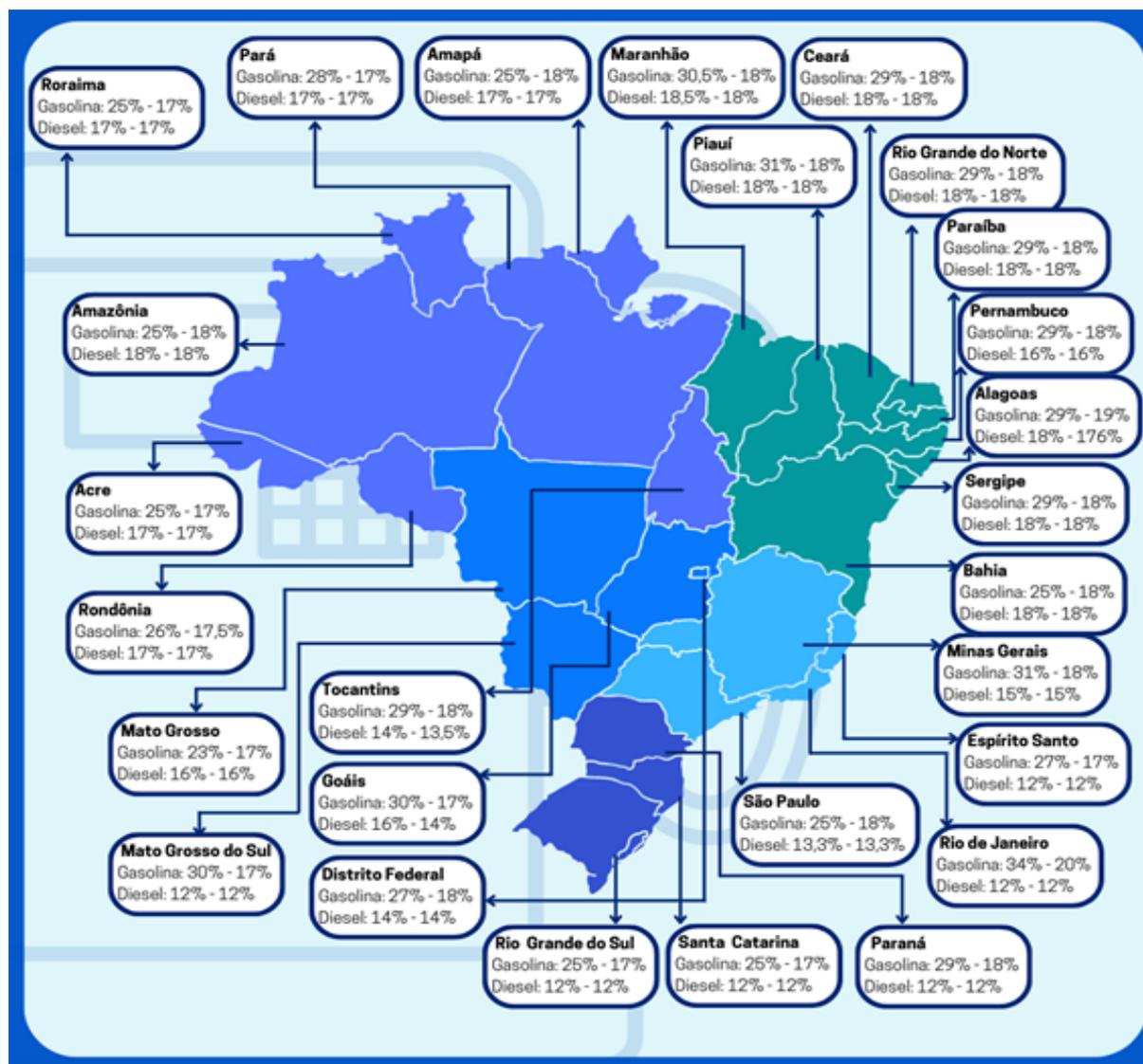
Observa-se, então, forte contradição: como, em tão pouco tempo, o país teria saído de um cenário em que se exigiu dos estados o cumprimento de metas e apertos fiscais, para aderirem a repactuações de dívidas junto à União, para um cenário de crescimento de receitas estaduais de forma sustentada, a ponto de possibilitar a redução da carga tributária, sem prejudicar a alocação de recursos em bens e serviços públicos essenciais à população?

Alíquotas de ICMS sobre gasolina e diesel nos estados brasileiros

A Figura 1, a seguir, apresenta as alíquotas de ICMS cobradas pelos estados brasileiros sobre a gasolina e o diesel, mostrando quanto era esse percentual antes e depois da LC 194/2022. O Rio de Janeiro se apresentava como o estado que tinha a maior alíquota de ICMS sobre a gasolina, com percentual de 34%, seguido por Piauí (31%), Minas Gerais (31%) e Mato Grosso do Sul (30%). Na medida em que a LC 194/2022 passou a vigorar, esses estados apresentaram redução de 13 pontos percentuais, passando a taxar o combustível com alíquotas de 20%, 18%, 18% e 17%, respectivamente.

Os estados que se destacavam com as menores alíquotas sobre a gasolina eram: Mato Grosso, com 23%, e Acre, Amazonas, Amapá, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, todos com 25%. Com a redução da tributação do ICMS, Acre, Mato Grosso, Roraima, Rio Grande do Sul e Santa Catarina estão agora com taxa de 17%, enquanto Amazonas, Amapá e São Paulo diminuíram para 18%.

Figura 1 – Alíquotas de ICMS sobre a gasolina e o diesel antes e depois da LC 194/2022 – Unidades da Federação



Fonte: Fecombustíveis.

Efeitos da Lei Complementar 194/2022 para os estados e municípios

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o acesso gratuito e universal à saúde e à educação é “direito de todos e dever do Estado”. Desde a promulgação da Constituição, os movimentos sociais e as/os militantes em defesa da educação e da saúde públicas têm disputado com a área econômica dos governos a regulamentação de um padrão de financiamento suficiente e estável para garantir que esses direitos não configurem apenas como um enunciado de boas intenções dos constituintes e sim como direitos efetivos para o conjunto da população,

em especial a parcela mais pobre, que não tem condições financeiras de adquirir esses serviços no mercado privado.

É a partir dessa disputa que são institucionalizadas as atribuições e vinculações tributárias e fundos de financiamento específicos para a educação e a saúde no país, nos três níveis federativos: União, Estados e Distrito Federal, e municípios.

No que diz respeito a atribuições dos entes federativos quanto à educação, o artigo 211 da Constituição Federal determina:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#))

Os parágrafos 2º e 3º desse mesmo artigo estabelecem o ensino fundamental e a educação infantil como atribuição prioritária dos municípios e o ensino fundamental e médio, como prioridade para os estados e o Distrito Federal.

Do ponto de vista do financiamento da educação, diz o Art. 212 da Constituição:

Art. 212 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito e os Estados, e o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Adicionalmente, o artigo 212-A da Constituição prevê a subvinculação dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o qual destina, no mínimo, 70% dos recursos para a remuneração dos trabalhadores da educação, segundo a área prioritária de atuação de cada ente.

Conceitualmente, o Fundeb é um fundo especial de natureza contábil, de âmbito estadual (no total de 27 fundos), operado, do ponto vista financeiro, pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal. É formado quase totalmente por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios. Além disso, a União ampliará a participação no Fundo, que era de 10%, em 2020, até atingir 23%, em 2026.

A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) chamou a atenção, em manifestação pública, para os riscos que a LC 194/22 traz para o financiamento da educação básica pública no país. Segundo a entidade, “A educação não pode pagar a conta do subsídio aos combustíveis e energia elétrica com o fim de pavimentar uma estratégia eleitoreira”, visto que o ICMS representa cerca de 60% das receitas do Fundeb¹.

Para a saúde, a Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012, regulamentou o §3º do artigo 198 da Constituição Federal. Nos artigos 6º, 7º e 8º, definiu que:

Art. 6º - Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o [art. 155](#) e dos recursos de que tratam o [art. 157](#), a [alínea “a” do inciso I](#) e o [inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal](#), deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Art. 7º - Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o [art. 156](#) e dos recursos de que tratam o [art. 158](#) e a [alínea “b” do inciso I do caput](#) e o [§ 3º do art. 159, todos da Constituição Federal](#).

Art. 8º - O Distrito Federal aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) do produto da arrecadação direta dos impostos que não possam ser segregados em base estadual e em base municipal.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, alterou o inciso I do §2º do referido artigo 198 da CF, estabelecendo que a União não poderá aplicar menos que 15% da Receita Corrente Líquida em ações e serviços públicos de saúde.

Novamente, os limites impostos pela LC 194/22 representam risco de retrocesso no volume de recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS), historicamente subfinanciado. Segundo dados consolidados pelo Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Anexo 12, o montante de impostos passíveis de vinculação constitucional, para financiar as ações e políticas de serviços de saúde do conjunto de estados e Distrito Federal em 2021 (12%), foi de R\$ 726,1 bilhões, dos quais, R\$ 652,4 bilhões decorriam diretamente da arrecadação de ICMS e multas, juros de mora, dívida ativa e outros encargos do ICMS, o que representou cerca de 90% dos recursos destinados ao financiamento dessa política nesse âmbito federativo.

¹ Disponível em <https://campanha.org.br/noticias/2022/06/14/fineduca-a-educacao-nao-pode-pagar-a-conta-do-subsidio-aos-combustiveis-e-energia-eletrica-com-o-fim-de-pavimentar-uma-estrategia-eleitoreira/#:~:text=Fineuca%3A%20educaca%C3%A7%C3%A3o%20n%C3%A3o%20pode,pavimentar%20uma%20estrat%C3%A9gia%20eleitoreira%20%7C%20CNDE>.

Conclusão

Pode-se concluir que a LC 194/2022, apesar de ter sido criada com o intuito de reduzir o impacto de alguns bens e serviços essenciais na inflação verificada nos últimos dois anos, talvez não cumpra o objetivo a que se propõe e ainda signifique redução de arrecadação para estados e municípios, com prejuízos expressivos para a sociedade, principalmente nessa conjuntura adversa, de baixo crescimento econômico, elevado desemprego e maior pressão sobre os serviços públicos.

No caso dos combustíveis e derivados de petróleo, sem a mudança na política de Paridade de Preços de Importação (PPI), adotada pela Petrobras, os aumentos continuarão tantas vezes quantas forem as elevações no preço do petróleo no mercado internacional. E mesmo que as altas na cotação do barril do petróleo não sejam tão recorrentes, há também o efeito do câmbio, uma vez que parte dos combustíveis utilizada no país tem sido importada, devido ao desmonte do parque de refino, a partir da decisão da petrolífera de vender metade das refinarias. Cabe destacar que, com a política de “desinvestimento”, em curso desde 2016, o governo ainda perde controle sobre os preços dos combustíveis como um todo, uma vez que a partir da privatização, as empresas que adquirem as refinarias podem adotar a própria política. O caso da Acelen, na Bahia, é um exemplo bem didático.

Também existe forte possibilidade, mesmo com as compensações previstas para estados e municípios, de que haja perda de receitas, o que vai trazer impactos diretos sobre a quantidade e a qualidade dos serviços ofertados, especialmente na educação e saúde. Em resumo, pode ser uma medida com pouco efeito e de duração limitada, mas com consequências danosas e duradouras sobre as finanças estaduais e municipais, ferindo o pacto federativo, ao reduzir a autonomia dos estados sobre a própria política tributária.

Referências bibliográficas

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei complementar n. 194, de 23 de junho de 2022**. Brasília, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp194.htm. Acesso em: 02 ago. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 ago. 2022.

_____. **Emenda constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm. Acesso em: 04 ago. 2022.

DIEESE. **A escalada do preço dos combustíveis e as recentes escolhas da política do setor de petróleo**. São Paulo: DIEESE, maio, 2018. (Nota Técnica, 194).

_____. **A alta dos preços do gás de cozinha e o impacto para os trabalhadores**. São Paulo: DIEESE, jul. 2018. (Nota Técnica, 195).

_____. **O necessário debate sobre os preços dos combustíveis no Brasil**. São Paulo, mar. 2021. (Nota Técnica, 251).

FINEDUCA. **A educação não pode pagar a conta do subsídio aos combustíveis e energia elétrica com o fim de pavimentar uma estratégia eleitoreira**. São Paulo, jun. 2022. Disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2022/06/14/fineduca-a-educacao-nao-pode-pagar-a-conta-do-subsidio-aos-combustiveis-e-energia-eletrica-com-o-fim-de-pavimentar-uma-estrategia-eleitoreira/#:~:text=Fineduca%3A%20A%20educa%C3%A7%C3%A3o%20n%C3%A3o%20pode,pavimentar%20uma%20estrat%C3%A9gia%20eleitoreira%20%7C%20CNDE>.

Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394
E-mail: dieese@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Presidente - Maria Aparecida Faria

Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

Vice-presidente - José Gonzaga da Cruz

Sindicato dos Comerciantes de São Paulo – SP

Secretário Nacional - Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

Diretor Executivo - Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

Diretor Executivo - Antônio Francisco da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

Diretor Executivo – Gabriel Cesar Anselmo Soares

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP

Diretora Executiva - Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

Diretora Executiva - Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

Diretora Executiva - Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

Diretor Executivo – Claudionor Vieira do Nascimento

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo - Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

Diretor Executivo - Sales José da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

Diretora Executiva - Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

Direção Técnica

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico

José Silvestre Prado de Oliveira – Diretor Técnico Adjunto

Patrícia Pelatieri – Diretora Técnica Adjunta

Eliana Elias – Diretora da Escola DIEESE de Ciências do Trabalho

Equipe técnica responsável

Ana Georgina da Silva

Flávia Rodrigues

Gustavo Palmeira

Jackeline Natal

Renato Assis

Maria D'Oliveira

Mariel Angeli Lopes

Carlindo Rodrigues de Oliveira (revisão)

Eliana Martins (revisão de referências bibliográficas)

Geni Marques (finalização e revisão)