IMPÔSTO SÔBRE COMBUSTÍVEIS — ISENÇÃO — EMPRÊSAS DE TRANSPORTE

— Relatório do Grupo de Trabalho sôbre isenção fiscal em benefício de emprêsas de transporte.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 16.993-61

Presidência da República. Ministério da Fazenda. E. M. n.º 37, de 2 de junho de 1961. Apresenta o relatório do Grupo de Trabalho com as conclusões dos es-

tudos feitos, visando à isenção do impôsto único sôbre combustíveis líquidos e lubrificantes às emprêsas de transportes coletivos que trabalham em regime de custo. — "Gab. M. 1) Aprovo. 2) Publique-se o relatório na íntegra. 3) Elogie-se cada integrante do Grupo de Trabalho. Arquive-se, a seguir. 6-6-61." — (Arquivado em 8-6-61).

*

RELATÓRIO

Tendo em vista o decreto de S. Exa. o Senhor Presidente da República, baixado em 26 de abril findo, foi constituído o Grupo de Trabalho para estudar a isenção do impôsto único sôbre combustíveis líquidos e lubrificantes às companhias de transportes coletivos, urbanos, que trabalham no regime do custo.

2. O referido Grupo de Trabalho ficou assim constituído:

Bel. Alfredo Valdetaro da Fonseca, representante do Conselho Nacional do Petróleo:

Engenheiro Marcelo Rangel Pestana, representante do Ministério da Viação:

Eduardo Lopes Rodrigues (Presidente), representante do Ministério da Fazenda.

3. Em data de 4 de maio findo, foi realizada a primeira reunião do Grupo, tendo os três representantes acima citados, após detido exame da matéria, reconhecido que o estudo recomendado pelo Senhor Presidente da República se revestia de grande complexidade, em virtude especialmente das dificuldades em ser criado um mecanismo capaz de assegurar o contrôle da isenção de que se trata.

4. Ficou decidido, então, que cada membro do Grupo de Trabalho, além de estudar os princípios que regulam as isenções tributárias, em conformidade com a equitativa distribuição dos encargos fiscais, envidasse esforços no sentido de conseguir um processo prático que permitisse assegurar às companhias, nas condições indicadas, o gôso da isenção do Impôsto Único sôbre Combustíveis Líquidos e Lubrificantes.

5. Analisado o problema em diversas reuniões, nas quais foram também considerados resultados das pesquisas individuais feitas pelos componentes do Grupo, chegou-se à conclusão de não ser aconselhável a referida isenção face às razões abaixo indicadas:

1.ª É pràticamente impossível criar-se um mecanismo de contrôle da isenção, de modo a impedir com relativa segurança a prática de fraudes na arrecadação do tributo, relativamente aos combustíveis que se presume sejam utilizados pelas companhias de transportes coletivos, urbanos, nas condições aludidas na recomendação presidencial.

2.ª Na impossibilidade de se pôr em funcionamento, um processo automático de contrôle, teríamos de recorrer inevitàvelmente a um outro tipo de contrôle baseado em critérios subjetivos, o que, muitas vêzes, possibilita soluções nem sempre compatíveis com o padrão de moralidade que deve presidir à concessão de favores fiscais.

3.ª As dificuldades técnicas para se chegar a uma fórmula satisfatória no tocante à concessão da isenção do referido impôsto já haviam sido reconhecidas, em grande parte, por ocasião das malogradas tentativas que o Conselho Nacional do Petróleo, em colaboração com o Ministério da Fazenda, fizera no sentido de dar cumprimento ao art. 22 da Lei n.º 2.975, de 27 de novembro de 1956, que manda isentar daquele impôsto o querose e os óleos díesel e combustível, para emprêgo no setor agropecuário.

4.ª Apesar dos esforços envidados pelo referido Conselho e autoridades fazen-

dárias, ao estudarem diversas técnicas fiscais e outros meios indiretos, como o uso de vasilhames especiais e a coloração dos produtos respectivos, salvo a do óleo combustível, por impraticável, ficou sobejamente comprovada a inexeqüibilidade do contrôle de tal isenção, mesmo a um custo excessivamente elevado.

5.ª Pensaram, então, os técnicos que a finalidade da isenção assegurada no citado artigo 22 da Lei n.º 2.975, de 1956, pudesse ser lograda mediante a restituição do impôsto pago na aquisição do querosene, óleo díesel e óleo combustível. Foi, por isso, elaborado projeto de decreto que chegou a merecer aprovação do Ministério da Agricultura, do Banco do Brasil e, em parte, do próprio Ministério da Fazenda, conforme se pode verificar das inclusas copias fotostáticas.

6.ª Tamanhas foram, porém, as dúvidas suscitadas quanto à exeqüibilidade do sistema de restituições previsto no projeto que se tornou inevitável abandoná-lo, o que correu através da revogação da decisão do Conselho Nacional do Petróleo que o aprovara. Cogitaram os técnicos substituir a isenção expressamente assegurada no art. 22 da Lei n.º 2.975, de 1956, mediante alteração dessa lei, atribuindo uma parcela da receita do impôsto único para a concessão de subsídios ao setor agropecuário. Tal participação constituía, no entanto, precedente perigoso e difìlmente defensável, por ser a tributação de que se trata, pela sua própria natureza, peculiar ao financiamento das estradas de rodagem. Além de desfigurar e tornar essa forma de impôsto inadequada, a afetação dq sua receita a outros fins acabaria por destruir o sólido fundamento teórico que justifica sua cobrança em níveis tão elevados, isto é, o *benefício* que auferem os usuários das estradas.

7.ª A inconveniência de se pôr em prática aquela isenção, não obstante os motivos justos que a determinaram, constitui valioso subsídio para se avaliar as desvantagens que, na prática, poderia acarretar o mesmo favor fiscal às companhias de trnsportes coletivos, urbanos, em função do regime em que trabalham.

8.ª A própria limitação constante da recomendação — "que trabalham no regime de custo" — suscitaria sérias dificuldades, pois é extremamente difícil conceituar, com o rigor que seria indispensável para se conceder isenção de impôsto, o que seja regime de custo. O fato, aliás, de se tratar de emprêsas de transportes coletivos, *urbanos*, que operam, portanto, em regiões de elevada densidade demográfica e de grande concentração de riqueza já está a indicar que a prestação de tais serviços deve ser feita com base em tarifas remuneratórias.

9.ª Em tais casos, a fixação de *um preço político*, através de uma tarifa abaixo do custo do serviço prestado e com a conseqüente cobertura do *deficit* através do impôsto geral, além de não corresponder à orientação que mais convém ao nosso desenvolvimento econômico, importaria uma indevida transferência de encargos dos usuários para outros membros da coletividade, muitos dos quais com renda *per capita* inferior à que percebem aquêles.

10.ª Num país que possui numerosas regiões onde o poder aquisitivo da população é muito inferior ao de outros centros, especialmeente urbanos, o Estado já é obrigado a subvencionar inúmeros serviços de utilidade pública, a fim de que as respectivas tarifas correspondam a um *preço político*, decorrente de circunstâncias especiais que justificam, por isso mesmo, êsse processo de redistribuição da renda nacional. Nessas condições aquêles que em confronto com outros membros da coletividade gozam de situação mais folgada devem suportar os custos dos serviços que lhes são prestados, pois só assim teremos a possibilidade de melhorar e ampliar tais serviços.

11.ª A experiência de quase todos os povos tem demonstrado que o financia-

mento dos serviços de utilidade pública depende essencialmente da existência de tarifas que cubram os custos dos mesmos. Em outras palavras: para que haja transportes suficientes, mantidos em condições de eficiência, devem os usuários, nos seus orçamentos domésticos, destinar uma parcela adequada dos mesmos ao pagamento de um preço justo pelo serviço que recebem. Êsse princípio pode sofrer limitações quando o transporte é prestado nas condições especiais acima referidas, mas parece que é inteiramente válido no caso de transportes coletivos urbanos, onde a população que deve suportar os encargos do transporte goza de vantagem comparativa em confronto com a de outras regiões.

12.ª Foi em função do *princípio do benefício,* de reconhecimento universal na legislação e jurisprudência fiscais, que o art. 19 da Lei n.º 2.975, de 27 de novembro de 1956, estabeleceu:

"O impôsto único incorpora-se ao preço de venda do produto ao consumidor, sem consideração à pessoa natural ou jurídica do importador, comprador ou consumidor. As isenções gerais de tributos não compreendem o impôsto único, *revogadas as isenções específicas*" (o grifo é nosso).

13.ª Vê-se, pois, que, no caso do impôsto único, não há como deslocar-se o ônus tributário do contribuinte *de facto,* ou seja o usuário dos serviços de transporte, para o contribuinte *de jure,* que apenas antecipa o impôsto, não só porque tal prática seja contrária ao fenômeno da incidência, ou seja *a apreensão do verdadeiro contribuinte pelo impôsto,* como também desfiguraria o tipo do tributo escolhido, cujo objetivo é financiar a construção e manutenção das estradas de rodagem, através da transferência do tributo ao consumidor dos produtos de petróleo. O Impôsto Único é, portanto, um tributo *indireto,* assim declarado ostensivamente pelo legislador, convindo que sua cobrança se faça em conformidade com o *benefício* que as estradas por êle financiadas asseguraram aos respectivos usuários.

14.ª Essas considerações, ainda que baseadas na doutrina da política fiscal, têm mais valor objetivo ao que aparentam, pois a complexidade dos sistemas tributários modernos, agravada pelo elevado nível de pressão tributária, exige muita ponderação no uso dos instrumentos fiscais. Numa federação, e especialmente no caso do impôsto único sôbre combustíveis em que se conseguiu uma perfeita coordenação das atividades fiscais entre as diferentes esferas de Govêrno, precisamos ser muito cautelosos na adoção de qualquer medida de que resulte tratamento especial para determinadas regiões, em detrimento de outras. Já houve quem considerasse o problema das atividades fiscais nas federações "um campo minado com explosivos" ou "uma superfície plácida sob a qual se escondem emoções muito profundas, prontas a se transformarem em chamas perigosas diante do mais leve desentendimento".

6. Finalmente, cabe esclarecer que, segundo estudos realizados pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagenm, a influência das despesas com combustível e lubrificantes na operação de um veículo de transporte coletivo de passageiros na zona A (Rio de Janeiro, São Paulo, parte de Minas Gerais e Goiás) era, em abril de 1961, de apenas 13,5% do custo computado na elaboração da respectica tarifa, o que, face às dificuldades apontadas para se concretizar a isenção, constitui um elemento a mais para que se não sugira ao Congresso Nacional a quebra do sistema do impôsto único. Sabendo-se que, no caso do óleo diesel, o impôsto incluído no preço representa 80% do valor CIF do produto importado, pode estimar-se, computados também os lubrificantes, que a participação do impôsto único no custo de operação de um veículo dificilmente atingirá a 10%.

Apresentando o relatório do Grupo de Trabalho, dentro do prazo estipulado, agradecemos às autoridades que nos con-

fiaram a incumbência de estudar o assunto a honrosa designação. Quaisquer que possam ser as falhas e imperfeições do trabalho que ora submetemos à consideração superior, tudo fizemos para prestar ao Govêrno, sem medir sacrifícios, a mais dedicada colaboração, tendo em vista o desejo sincero de contribuir para a pronta recuperação econômica do país, consoante os justos anseios do nosso povo e a firme orientação que se traçou e eminente Chefe do Govêrno.

Rio de Janeiro, 22 de maio de 1961.— *Bel. Alfredo Valdetaro da Fonseca.* — *Engenheiro Marcelo Rangel Pestana.* — *Eduardo Lopes Rodrigues,* Presidente.