

EXTRAFISCALIDADE DOS TRIBUTOS COMO INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: O AUMENTO DE PREÇO DOS COMBUSTÍVEIS DE 2020 A 2022 E A LIMITAÇÃO DO ICMS

EXTRAFISCALITY OF TAXES AS STATE INTERVENTION IN THE ECONOMY: THE INCREASE IN FUEL PRICES FROM 2020 TO 2022 AND THE LIMITATION OF ICMS

SIMONE RIBEIRO LOPES

Mestranda em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Universidade Salvador (UNIFACS). Especialista em Direito Tributário pela Fundação Faculdade de Direito (UFBA) e em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Advogada.
simoneribeirolopes@gmail.com

KAROLINE DE SOUZA ANDRADE FIUZA

Mestranda em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Universidade Salvador (UNIFACS). Especialista em Direito e Processo do Trabalho (UNIDERP) e em Gestão Pública Municipal (UESB). Advogada.
karolineandrade@ymail.com

Resumo: Este texto trata da Intervenção do Estado na Economia através do caráter extrafiscal dos tributos como medida para combater o aumento de preço dos combustíveis no período pandêmico de 2020 a 2022, em especial no caso da Lei Complementar 194/2022 que limitou a alíquota de ICMS sobre os combustíveis. O objetivo proposto foi analisar as medidas tributárias como forma de intervenção do Estado na regulação de preço dos combustíveis e descrever seus impactos. A pesquisa realizada foi de caráter descritivo. O método utilizado foi o qualitativo, através da coleta de dados e informações de pesquisas bibliográficas, documentais e observação. Conclui-se que a intervenção do Estado na economia através da extrafiscalidade tributária, no caso do aumento do preço dos combustíveis, foi necessária, porém o impacto causado aos entes federativos estaduais pela medida adotada através da Lei Complementar 194/2022 pode não ter sido a mais acertada.

Palavras-chaves: intervenção do estado na economia; extrafiscalidade; ICMS Combustível; Lei Complementar 194/2022. ICMS.

Abstract: This text deals with State Intervention in the Economy through the extrafiscal character of taxes as a measure to combat the increase in fuel prices in the pandemic period from 2020 to 2022, especially in the case of Complementary Law 194/2022 which limited the ICMS rate about fuels. The proposed objective was to analyze tax measures as a form of State intervention in fuel price regulation and describe their impacts. The research carried out was of a descriptive nature. The method used was qualitative, through the collection of data and information from bibliographic and documentary research and observation. It is concluded that the intervention of the State in the economy through tax extrafiscality, in the case of the increase in fuel prices, was necessary, but the impact caused to state federative entities by the measure adopted through Complementary Law 194/2022 may not have been the more correct.

Keywords: state intervention in the economy; extrafiscality; ICMS Fuel. Complementary Law 194/2022; ICMS

Sumário: 1. Introdução - 2. Intervenção do estado na economia: 2.1. Intervenção no estado neoliberal e no estado social democrata; 2.2. Intervenção do estado na economia no Brasil – a Constituição de 1988 - 3. Função extrafiscal do tributo - 4. Intervenção através da tributação para regular preço dos combustíveis: 4.1. O aumento do preço do combustível de 2020 a 2022; 4.2. Limitação da alíquota de ICMS nos combustíveis: a LC 194/2022 - 5. Considerações Finais - 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente artigo do estudo da intervenção do Estado na economia através do caráter extrafiscal dos tributos, mais especificamente quanto ao caso do aumento do preço dos combustíveis no período de 2020 a 2022 no Brasil, e à limitação à alíquota do ICMS pela Lei Complementar 194/2022, que acrescentou os combustíveis ao rol dos produtos essenciais.

O aumento do preço dos combustíveis é causa de grande repercussão porque atinge diretamente o orçamento familiar, bem como ocasiona o aumento do preço de mercadorias e serviços em geral que dependem do transporte rodoviário. O tema é extremamente relevante justamente pelo alto impacto causado, o que ocasiona uma necessidade enorme de algum tipo de política pública para combater essa realidade.

O objetivo desse artigo, portanto, é avaliar a tributação como medida de intervenção do Estado na economia, verificar possíveis motivos para o aumento do preço final dos combustíveis no período mencionado, bem como avaliar algumas políticas aplicadas para combater esse aumento, mais especificamente a Lei Complementar 194/2022, e identificar os possíveis impactos a serem causados por essa medida.

A metodologia adotada foi de natureza qualitativa e caráter descritivo, realizada através de análise de bibliografia, documental através de dados oficiais divulgados e observação. O artigo está dividido em 3 tópicos. O primeiro trata da Intervenção do Estado na economia: como ocorre essa intervenção, os modelos utilizados historicamente e pelo mundo, passando ao modelo utilizado no Brasil, bem como à sua previsão na Constituição Federal de 1988. O segundo tópico trata sobre o caráter extrafiscal do tributo, tanto pela classificação tradicional dos tributos que são eminentemente extrafiscais, quanto os de natureza fiscal, mas que possuem uma característica extrafiscal. O terceiro tópico traz a intervenção do Estado na economia através da tributação, de modo a regular os preços dos combustíveis, explicando como se deu o aumento de preços nesse período, os fatores que influenciam esse aumento de preço e algumas possibilidades de medidas adotadas, especialmente a análise da referida Lei Complementar. O último tópico apresenta as conclusões.

2. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

A intervenção do Estado na economia é a interferência do Estado na atividade econômica do mercado de forma direta ou indireta. Diretamente, a intervenção ocorre quando o Estado atua em concorrência direta com a iniciativa privada, através de uma empresa estatal, por exemplo. Indiretamente, a intervenção ocorre quando o Estado

elabora medidas, políticas públicas, que influenciam o comportamento do particular a atuar de determinada forma desejada, fomentando alguma área, setor econômico, etc., em benefício do interesse público. A atuação do Estado dessa forma gera uma série de debates e polêmicas, que trataremos no tópico a seguir.

2.1. Intervenção no estado neoliberal e no estado social democrata

A intervenção do Estado na economia varia de acordo com sua política econômica, se mais liberal ou se mais social. Na política liberal, temos menor intervenção do Estado na economia. Já na política social, temos maior intervenção do Estado na economia.

O liberalismo surgiu na revolução liberal inglesa a partir de 1689, com liberdade de iniciativa econômica. “Se a finalidade da organização do Estado é a conservação da propriedade, pressupõe-se que o povo a tenha, motivo pelo qual o Estado não pode tirar do homem uma parte dela sem seu consentimento.” (SCHOUERI, 2018, p.27).

É a ideia de John Locke de que o homem livre abre mão de parte de sua liberdade para viver em sociedade e ter garantida sua propriedade. Ao pagar tributos e se sujeitar a outros deveres impostos pelo Estado, tem como contrapartida a força da polícia estatal para garantir seu direito de propriedade contra invasão de terceiros, por exemplo. (LOCKE, 1967, p.287-300; 368-371).

Adam Smith, já no século XVIII, sistematizou a análise econômica defendendo a plena liberdade econômica, sem a necessidade de intervenção estatal, o que ficou conhecida como a “mão invisível do mercado”, que se regularia sozinho. Se a intervenção estatal na economia é inexistente, ou mínima, então a tributação teria caráter apenas arrecadatório (SCHOUERI, 2018, p.30).

Porém, o que ocorre é que o mercado não está preocupado com a sociedade e os problemas de desigualdades sociais e regionais, mas tão somente no lucro. “O que prospera na ausência da lei e da ordem não é a livre-iniciativa, mas um capitalismo de ladrões - o domínio dos violentos e inescrupulosos” (HOLMES; SUNSTEIN, 2020, p. 56). Os menos favorecidos, os particulares, se tornam vulneráveis às grandes corporações e suas atuações predatórias.

Por isso, surge a necessidade de o Estado intervir na economia, de modo a combater essa realidade desigual e os problemas sociais, atuando diretamente ou estimulando a iniciativa privada a atuar de tal forma. Assim surgiu o Estado do Bem-Estar Social, no início do século XX. Apesar de ter um impacto de melhoria social muito importante, todo o investimento em direitos sociais tem um custo muito alto, o que acaba ocasionando o endividamento do Estado.

Hoje, no século XXI, tanto o liberalismo clássico, com intervenção mínima, quanto o Estado do Bem-Estar Social, com garantias máximas, foram superados. O que se fala é sobre uma ideia mais equilibrada de um neoliberalismo, com menos intervenção, ou de um Estado Social Democrata, com mais intervenção, ambos não tão extremos quanto seus antecessores e com a participação cada vez maior da sociedade.

“A síntese que desse conflito resulta começa a apresentar suas primeiras feições, quando se propõe, no lugar da atuação direta do Estado, a criação de agências reguladoras que ofereçam maior espaço à iniciativa privada; a previdência privada surge como alternativa à oficial; obras públicas se fazem por meio de parceiras público-privadas; organizações não governamentais prestam a assistência social negada pelo Estado; em síntese: a sociedade já não mais espera a atuação estatal.” (SCHOUERI, 2018, p. 31).

O debate acerca de qual nível de intervenção o Estado deve ter na economia, portanto, se mantém. O neoliberalismo acaba prevalecendo a nível mundial e as ideias com caráter mais liberal acabam por muitas vezes rivalizando o Estado e o mercado, colocando um como inimigo do outro. Porém, como bem ensina Bresser-Pereira:

“Não faz sentido, portanto, opor Estado a mercado. Podemos ver problemas no Estado, podemos entender que determinadas atividades podem ser mais bem coordenadas se o Estado limitar sua regulação do mercado, mas não podemos ver as duas formas de coordenação como alternativas, porque o Estado sempre regulará os mercados, e porque a responsabilidade final pela boa ou má coordenação não será do mercado, que não tem vontade, mas será da sociedade que, por meio das suas formas de organização política – a sociedade civil ou nação – constitui seu Estado e, no Estado democrático, elege seu governo.” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 7)

Foi o que ocorreu, por exemplo, na crise econômica mundial de 2008, em que o mercado se viu obrigado a recorrer aos Estados para intervir na economia e realizar medidas para salvar as instituições financeiras da falência em massa, o que, na época, foi defendido até pelos neoliberais.

Indo além da ideia de rivalidade entre mercado e Estado, Sunstein e Holmes explicam que não existiria mercado sem que houvesse o Estado. Isso porque o mercado só cria prosperidade dentro da proteção das leis do Estado, sendo impossível, portanto, fazer uma distinção rígida entre eles. Ainda continuam:

“É claro que um governo inepto pode cometer, e comete, erros econômicos. Não resta dúvida de que cursos de ação política mal concebidos e aplicados na hora errada podem prejudicar, e efetivamente prejudicam, o funcionamento do mercado. A questão não é uma alternativa entre o livre mercado e o Estado, mas alternativas entre tipos de mercado e tipos de Estado. O Estado, além de lançar os fundamentos legislativos e administrativos essenciais para uma economia de mercado funcional, também pode atuar no sentido de tornar mais produtivos os sistemas de mercado. Pode, por exemplo, influenciar a taxa de câmbio da moeda nacional em relação às estrangeiras, pode extinguir monopólios anticompetitivos, pode construir pontes e estradas de ferro e pode financiar a formação vocacional da futura força de trabalho.” (HOLMES; SUNSTEIN, 2020, p.53 e 54).

A responsabilidade do Estado em relação ao mercado fica clara, até mesmo entre neoliberais. A atuação em políticas públicas econômicas eficientes é indispensável para o mercado, bem como a intervenção na economia para encaminhá-la no sentido dos objetivos da sociedade. O conflito, hoje, resta exatamente nesse grau de intervenção que o Estado deve admitir para garantir o mercado, a propriedade e os direitos sociais.

Esse grau vai variar a depender do histórico e posicionamento político e legislativo de cada Estado e até mesmo do grupo político que estiver no poder no momento. Porém, alguma intervenção na economia deve ser feita pelo Estado, nem que seja para evitar o completo caos desenfreado e o surgimento de uma crise econômica.

No Brasil, tomado por desigualdades sociais e regionais, fica claro que o Estado deve se preocupar e intervir mais na economia. É, inclusive o que garante a Constituição Federal de 1988 em mais de um dispositivo, o que passaremos a estudar a seguir.

2.2. Intervenção do estado na economia no Brasil – a Constituição de 1988

A intervenção do Estado na economia é plenamente possível e aceita pela Constituição Federal de 1988, inclusive de forma direta, competindo diretamente com a iniciativa privada, por exemplo, conforme disposto no Artigo 173, “quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo” (BRASIL, 1988).

Há, ainda, a possibilidade da intervenção do Estado de forma indireta na economia, mas quando “regula, fiscaliza, incentiva, normatiza e planeja” (MASSO, 2013, p.95).

A Constituição Federal traz no Artigo 3º os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil que são:

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL, 1988).

Podemos observar, portanto, que é dever do Estado observar esses objetivos e garantir essa preocupação com o social, com a redução das desigualdades e uma ideia de sociedade solidária. A economia no país, de acordo com a Constituição Federal, se afasta do modelo liberal puro, de Adam Smith. A Constituição é capitalista, mas a liberdade do mercado apenas é admitida quando exercida em conformidade com a justiça social (GRAU, 2005, p.190).

O desenvolvimento proporciona mudança estrutural na sociedade, que apresenta um padrão de vida digno e justo, ou seja, com uma variação menor possível entre

as classes mais altas e as mais pobres. Uma vida digna, para o direito econômico, é aquela em que o indivíduo consegue se sustentar, tendo direito a bens essenciais através de sua renda, garantida pela valorização do trabalho (FIGUEIREDO, 2014, p.96). É o que preceitua o Artigo 170 da Constituição Federal:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.” (BRASIL, 1988, *grifos nossos*).

Podemos observar, portanto, que além de trazer a redução das desigualdades como objetivo da República Federativa brasileira, a Constituição também traz no Artigo 170 a redução das desigualdades como princípio da ordem econômica.

Para garantir esse desenvolvimento, é necessário que o Estado invista em direitos sociais através de políticas públicas que garantam melhor qualidade de vida para toda a população, como garantia de emprego, aumento da renda familiar, saúde, educação, entre outros parâmetros.

Num país em desenvolvimento e marcado por desigualdades sociais, como o Brasil, não é possível ignorar os direitos sociais e foi justamente essa a preocupação do constituinte. Para garantir esse objetivo, portanto, o Estado precisa criar políticas públicas econômicas eficientes para desencadear esse desenvolvimento. “O Estado deve funcionar como um estimulador, planejador, coordenador e condutor do desenvolvimento econômico”. (MASSO, 2013, p. 320).

Porém, essas políticas públicas de combate às desigualdades tem um custo para o Estado. Quanto maior o investimento em direitos sociais, maior a despesa. Justamente por essa razão, alguns países defendem um Estado mínimo, com baixos custos nesse sentido, o que, como já mencionamos, não é o caso do Brasil.

Como, então, o Estado custeia todas essas políticas públicas? A principal fonte de renda do Estado é a tributação. “Para fazer tudo isso, primeiro o Estado precisa coletar

dinheiro por meio da tributação e, depois, usar esse dinheiro de maneira inteligente e responsável” (HOLMES; SUNSTEIN, 2020, p. 58).

Por óbvio, quanto mais direitos sociais precisam ser garantidos, mais políticas públicas serão necessárias. Para pagar por tudo isso, mais tributos o Estado precisará cobrar, como explica Neuci Pimenta Medeiros:

“O montante da tributação exigida da sociedade pelo Estado está, assim, diretamente ligado ao tamanho do dever estatal perante essa mesma sociedade. Em razão disso, no Estado Liberal – no qual a atuação do Estado se resume, em regra, em assegurar a liberdade econômica e individual daqueles sob sua jurisdição –, a carga tributária será menor, se comparada à exigida por Estado com maior atuação social. Este estado, denominado pela doutrina de Estado Social, intervém de forma mais ampla na sociedade - na economia, saúde, educação, assistência social, meio ambiente, etc. -; sendo imprescindível, assim, que a carga tributária exigida seja suficiente ao atendimento dessas demandas sociais.” (MEDEIROS, 2009, p.6)

3. FUNÇÃO EXTRAFISCAL DO TRIBUTO

O Estado pode intervir na economia de forma indireta através da regulação, como explicado no tópico anterior. Alexandre Santos de Aragão define a regulação como:

“O conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-se em direções socialmente desejáveis.” (ARAGÃO, 2002, p.37).

Assim, podemos concluir que, ao oferecer benefícios fiscais em determinados casos, com objetivo de influenciar o comportamento de agentes econômicos, o Estado está intervindo na economia através da regulação para combater as distorções do mercado.

O tributo por si só, de acordo com a classificação tradicional, pode ser fiscal, extrafiscal ou, ainda, parafiscal. Quando o objetivo do tributo é arrecadatório, ou seja, abastecer os cofres públicos, tem-se que o tributo é fiscal. Quando o tributo, de acordo com a lei tributária, tem sujeito ativo (aquele competente para exigir seu pagamento) diverso de quem o instituiu, configura-se a parafiscalidade. É o caso das contribuições previdenciárias, que apesar de instituídas pela União, são cobradas pelo Instituto Nacional da Seguridade Social - INSS, autarquia federal.

Os tributos, ainda, podem ser extrafiscais, com objetivo que vai além da arrecadação, como ensina Paulo de Barros Carvalho:

“A experiência jurídica nos mostra, porém, que vezes sem conta a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatórios, dá-se o nome de extrafiscalidade.” (CARVALHO, 2017, p.217)

Para Hugo de Brito Machado, o tributo será extrafiscal “quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, buscando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros.” (MACHADO, 2001, p.61). Alguns exemplos de tributos extrafiscais são o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto sobre Importação (II) e Imposto sobre Exportação (IE).

Além dos tributos extrafiscais da classificação tradicional, é possível que tributos fiscais tenham características extrafiscais, através de benefícios fiscais ou mesmo alteração de sua alíquota. É o que acontece com o ICMS, por exemplo. O ICMS é o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. Como a maioria dos impostos, tem finalidade eminentemente fiscal, arrecadatória. Porém, pode acontecer de o ente federativo responsável por sua cobrança, no caso o estado, determinar uma alíquota diferente para determinado produto, visando o incentivo ou desincentivo de seu consumo.

Isso acontece, na prática, em relação a produtos da cesta básica, que costumam ter alíquota menor, para onerar menos as classes econômicas mais pobres. Também ocorre com produtos como o cigarro e bebidas alcoólicas, que tem alíquotas mais altas para desestimular seu consumo, visando a saúde da população. Para Felipe Faria de Oliveira:

“A problemática que se impõe acerca da classificação supra mencionada é que não mais é possível realizar a distinção delineada entre tributos exclusivamente fiscais e extrafiscais. Todo o sistema tributário está tanto impregnado de extrafiscalidade e sua consequente tentativa de influenciar os comportamentos particulares, quanto de intuito arrecadatório” (OLIVEIRA, 2010, p.137).

O caráter extrafiscal do tributo, que é possível em todas as espécies tributárias, como vimos, é uma forma de intervenção do Estado na economia. Ressalte-se que essa atuação do Estado em conceder benefícios fiscais ou alterar alíquotas deve ser feita dentro dos limites constitucionais ao poder de tributar (princípios da legalidade e anterioridade) e às questões referentes à lei orçamentária (Artigos 150, §6º; 155, §2º, XII e 165, §6º da Constituição Federal de 1988). Além disso, é necessário, também, que esta intervenção estatal na economia seja motivada de acordo com os objetivos constitucionais.

4. INTERVENÇÃO ATRAVÉS DA TRIBUTAÇÃO PARA REGULAR PREÇO DOS COMBUSTÍVEIS

4.1. O aumento do preço do combustível de 2020 a 2022

Durante os governos petistas de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), a política econômica referente aos combustíveis era no sentido de manter o preço para o consumidor estável. Para tanto, era necessário uma intervenção federal de redução de tributos federais e represamento artificial dos preços, o que causou um déficit arrecadatório e impacto aos cofres públicos.

A partir de 2016, porém, o preço do combustível passou a ser regulado com base no valor internacional do barril de petróleo. Essa medida se tornou necessária a partir do momento em que a Petrobrás se tornou uma empresa de capital aberto, com acionistas privados. Assim, os objetivos da Petrobrás passam a ser a obtenção de lucros e melhor resultados para seus acionistas, que inclui o próprio Estado, seu maior acionista.

Apesar de atuar no mercado com caráter privado, deveria a Petrobrás ignorar completamente o fato de atuar num setor estratégico (petróleo e gás) e desconsiderar completamente os efeitos do aumento de preços para a população? Vale ressaltar que o aumento do preço dos combustíveis, além de afetar diretamente o orçamento familiar da população brasileira que dependem diretamente de gasolina, etanol e gás natural no seu dia-a-dia, também tem afetado o preço geral das principais mercadorias e serviços, que também dependem do preço do combustível para seu transporte. Assim, o aumento dos combustíveis, em especial o diesel, acaba trazendo um aumento geral da inflação, na medida em que aumenta o preço do frete dos transportes, que no Brasil é majoritariamente rodoviário.

O preço do combustível leva em conta o valor do barril do petróleo pago aos produtores ou importadores, o custo com a adição de biocombustíveis, as margens de distribuição e revenda e, por fim, os tributos e subsídios (EPE, 2019).

O preço final médio dos combustíveis aumentou agressivamente a partir de 2021. A razão para isso poderia ser a realidade pandêmica mundial da Covid-19 ou, ainda, o aumento do dólar. A partir de 2022, a guerra entre a Rússia e a Ucrânia agravou ainda mais a situação com o aumento do valor do barril de petróleo mundial. A gasolina, então, passou de uma média de R\$4,50 (quatro reais e cinquenta centavos) chegando até uma média de R\$7,20 (sete reais e vinte centavos) em junho de 2022, um aumento de cerca de 62,5%.

É o que podemos observar ao analisar os dados da tabela abaixo, com a média de preço de revenda da gasolina comum, de 2019 a junho de 2022:

Tabela 1 - Preço médio de revenda da gasolina comum (R\$/Litro).

MÊS / ANO	2019	2020	2021	2022
Janeiro	4,268	4,579	4,622	6,635
Fevereiro	4,190	4,550	4,951	6,600
Março	4,305	4,462	5,484	7,012
Abril	4,437	4,066	5,448	7,245
Mai	4,552	3,818	5,604	7,278
Junho	4,468	3,964	5,687	7,247
Julho	4,351	4,144	5,807	
Agosto	4,316	4,237	5,933	
Setembro	4,326	-	6,078	
Outubro	4,380	4,358	6,341	
Novembro	4,413	4,406	6,744	
Dezembro	4,531	4,483	6,670	

Fonte: ANP, 2022.

Seria a inflação causada pelo período pandêmico, então, a responsável pelo aumento do preço da gasolina no Brasil? Avaliamos o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, realizado pelo Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC que tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias de 1 a 40 salários mínimos em 15 capitais brasileiras e no Distrito Federal. Vejamos, então, como se comportou a variação inflacionária no período de 2019 a junho de 2022:

Tabela 2 - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - INPC

MÊS / ANO	2019	2020	2021	2022
Janeiro	0,32	0,21	0,25	0,54
Fevereiro	0,43	0,25	0,86	1,01
Março	0,75	0,07	0,93	1,62
Abril	0,57	0,31	0,31	1,06
Mai	0,13	0,38	0,83	0,47
Junho	0,01	0,26	0,53	0,67
Julho	0,19	0,36	0,96	
Agosto	0,11	0,24	0,87	
Setembro	0,04	0,64	1,16	
Outubro	0,1	0,86	1,25	
Novembro	0,51	0,89	0,95	
Dezembro	1,15	1,35	0,73	

Fonte: IBGE, 2022.

A partir da análise dos dados, podemos observar que a inflação teve seu aumento continuado no período de Outubro de 2020 a Abril de 2022, não coincidindo diretamente com o período de aumento do preço da gasolina que, como vimos anteriormente, só iniciou a partir de Março de 2021.

Por último, passamos a avaliar outra variável comumente relacionada ao preço dos combustíveis ao consumidor final, a partir de 2016, que é o preço do barril de petróleo mundial. A tabela a seguir contém os dados da média de preço mensal em dólar do barril de petróleo no período de 2019 a Junho de 2022:

Tabela 3 - Preço médio mensal do barril de petróleo Brent
(valor em dólar por barril).

MÊS / ANO	2019	2020	2021	2022
Janeiro	60,84	56,62	55,04	89,26
Fevereiro	66,31	49,67	64,42	97,97
Março	67,58	26,35	62,74	104,71
Abril	72,06	26,48	66,76	107,14
Maiο	61,99	37,84	68,95	115,6
Junho	64,74	41,27	74,62	109,03
Julho	65,05	43,52	75,41	100,08
Agosto	59,25	45,66	71,63	
Setembro	59,25	42,3	78,31	
Outubro	59,62	37,94	83,72	
Novembro	60,49	47,88	69,23	
Dezembro	65,29	51,82	77,35	

Fonte: INVESTING, 2020.

Pela análise dos dados coletados, podemos perceber que o aumento do preço do combustível no Brasil coincide com o aumento do preço do barril de petróleo a nível mundial.

O preço do barril de petróleo é em dólar e, por isso, a variação do valor cambial do dólar deve ser levada em consideração. Em 2019, o dólar variou de R\$3,70 a 4,18. Em 2020, chegou ao valor máximo de R\$5,80, e em 2021 permaneceu na margem dos R\$5,00 a R\$5,62. Agora, em 2022, o dólar continua na variação em torno dos R\$5,00 (BANCO CENTRAL DO BRASIL).

Resta claro que para combater esse aumento de preços e a onerosidade excessiva para a sociedade, é necessário que o Estado realize algum tipo de política de intervenção na economia. A dúvida resta em saber qual seria a melhor forma de fazê-lo.

4.2. Limitação da alíquota de ICMS nos combustíveis: a LC 194/2022

Por se tratar de um problema global, diversas medidas foram aplicadas em países ao redor do mundo. Podemos citar, por exemplo, a opção do Chile em criar um mecanismo de estabilização dos preços do mercado através de aumento ou diminuição da tributação. A Dinamarca optou, também, por uma forma de intervenção do Estado na economia através da tributação.

No Brasil, também cogitou-se a adoção de duas medidas combativas através da tributação. A primeira foi defendida na PL 1.472/2021, aprovada pelo Senado Federal no início de dezembro de 2021 e remetida à Câmara dos Deputados em 10 de Março de 2022. A proposta trazia a possibilidade de aplicação de alíquotas progressivas do Imposto de Exportação incidente sobre o petróleo bruto e a criação do fundo de estabilização de preços.

Outra possibilidade levantada foi a do Projeto de Lei Complementar 18/2022, apresentada em 11 de Março de 2022, que foi aprovada e transformada na Lei Complementar 194/2022. Esta modificou o Código Tributário Nacional, e a Lei Complementar 87/1966 (Lei Kandir) para considerar bens e serviços relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo como essenciais. Isso significa que se tornou vedada a aplicação para esses bens e serviços de alíquota superior às fixadas para as operações em geral. Assim, a alíquota do ICMS incidente sobre combustíveis cairá de uma média de 27% para 17%, a depender da alíquota aplicada em cada estado da federação, já que o ICMS é imposto de competência estadual.

Essa, inclusive, é uma diferença muito importante entre as duas opções apresentadas. Na primeira situação, da PL1472/2021, os custos seriam sustentados pela União. Já na segunda opção, que restou vencedora, o ônus será sustentado pelos estados, que sofrerão redução na sua carga tributária, o que vem sendo alvo de duras críticas, pois, é a arrecadação do ICMS a principal fonte de recursos que são utilizados pelos estados, inclusive, em saúde, educação, segurança pública, dentre outros serviços públicos prestados diretamente à sociedade.

Algumas emendas foram propostas à PLP 18/2022 para tentar garantir aos estados uma complementação pela União de recursos para atingir aos percentuais mínimos exigidos pela Constituição. Porém, todas essas emendas foram rejeitadas.

Em 8 dos 27 estados e Distrito Federal brasileiros, o ICMS sobre combustíveis representa mais de 20% da receita. Em outros 11 estados, o ICMS representa menos de 20% e mais de 15%; e em outros 5 estados, menos de 15% e mais de 10% da receita. Apenas em 3 estados o ICMS Combustível representa menos de 10% da arrecadação total. É o que podemos observar na tabela abaixo:

Tabela 4

ESTADO	ICMS X Outros Tributos Estaduais (%)	ICMS Combustível X ICMS Outros (%)	Impacto do ICMS Combustível na Arrecadação Total do Estado (%)
ACRE	93,3	24,73	23,07
ALAGOAS	88,39	21,7	19,18
Amapá	72,41	27,34	19,79
AMAZONAS	89,93	18,67	16,78
BAHIA	84,39	22,95	19,36
CEARÁ	87,62	19,69	17,25
DISTRITO FEDERAL	76,6	18,4	14,09
Espirito Santo	90,26	19,52	17,61
GOIÁS	83,33	22,46	18,71
MARANHÃO	88,78	29,55	26,23
MATO GROSSO	86,55	21,15	18,30
MATO GROSSO DO SUL	82,39	25,97	21,39
Minas Gerais	79,03	19,1	15,09
Pará	81,6	26,24	21,41
Paraíba	91,38	20,68	18,89
Paraná	78,18	17,35	13,56
Pernambuco	87,34	16,62	14,51
Piauí	84,94	30,54	25,94
Rio de Janeiro	78,45	15,63	12,26
Rio Grande do Norte	92,38	21,77	20,11
Rio Grande do Sul	88,82	15,63	13,88
Rondônia	78,65	20,92	16,45
Roraima	63,57	37,53	23,85
Santa Catarina	84,47	8,72	7,36
São Paulo	81,01	9,41	7,62
Sergipe	90,63	10,8	9,78
Tocantins	89,98	31,17	28,04

Fonte: CONFAZ, 2022.

Percebe-se, portanto, que a medida que limita a alíquota do ICMS incidente nos combustíveis causará, também, grande impacto na arrecadação da maioria dos estados da federação, motivo pelo qual vários desses estados estão questionando judicialmente a constitucionalidade da nova Lei Complementar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

São diversos os motivos que podem ter influenciado no aumento do preço do combustível ao consumidor final. Como o preço final do combustível leva em consideração vários fatores, como o valor do barril de petróleo pago em dólar, a variação cambial do dólar, a tributação, entre outros que já mencionamos.

Apesar de os tributos corresponderem a uma grande parcela do preço final dos combustíveis, não houve aumento na alíquota do ICMS sobre combustíveis no período mencionado. Por isso, podemos excluir o fator tributário como responsável pelo aumento do preço dos combustíveis no período estudado.

Provavelmente o fator determinante no aumento desses preços, como podemos observar com as tabelas anteriores, foi o aumento do preço de mercado do barril do petróleo, medido em dólar. O fato de a moeda brasileira ter desvalorizado torna o custo ainda mais caro para determinar o preço final.

De todo modo, fica clara a responsabilidade do Estado em realizar uma política pública eficiente de intervenção na economia para combater esse aumento excessivo de um produto essencial para a sociedade e para a economia brasileira como um todo.

Ao observarmos também o tempo decorrido do início do aumento até agora, podemos concluir que as políticas adotadas não foram suficientes para frear o acréscimo dos preços. Também não houveram medidas suficientes para frear o aumento cambial do dólar, que interfere diretamente no preço do barril do petróleo e, conseqüentemente, no valor final do combustível para o consumidor.

Vale questionar, por fim, se a medida mais recente adotada de incluir os combustíveis no rol dos serviços essenciais, limitando sua alíquota, seria a mais eficiente e acertada. Por enquanto, ainda não temos a resposta.

6. REFERÊNCIAS

ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. *Série histórica do levantamento de preços e de margens de comercialização de combustíveis*. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/precos-revenda-e-de-distribuicao-combustiveis/serie-historica-do-levantamento-de-precos>>. Acesso em 20 jul. 2022.

ARAGÃO, Alexandre. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Cotação e Boletins*. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/historicocotacoes>>. Acesso em 21 jul. 2022.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 13 jun. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar 194 de 2022*. Promulgada em 23 de junho de 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp194.htm>. Acesso em 11 jul. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Assalto ao estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica*. Estudos Avançados, São Paulo, v.23, n.66, p.7-23, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book.

CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária. *Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais*. Disponível em: <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>>. Acesso em: 20 jul.

EPE. Margem bruta de distribuição e revenda. *Série de Formação de Preços de Combustíveis*. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dadosabertos/publicacoes/serie-deformacao-de-precos-de-combustiveis>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de direito econômico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. E-book.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 10 ed. São Paulo, Malheiros, 2005.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020.

INVESTING. *Petróleo Brent. Futuros. Dados históricos*. Disponível em: <<https://br.investing.com/commodities/brent-oil-historical-data>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

IBGE. *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - INPC*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

LOCKE, John. *Two treatises of government*. 2. ed. Cambridge: University Press, 1967.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 19. ed. São Paulo, Malheiros, 2001.

MASSO, Fabiano Del. *Direito econômico esquematizado*. 2 ed. São Paulo: Método, 2013. E-book.

MEDEIROS, Neuci Pimenta. *Extrafiscalidade dos tributos como instrumento de intervenção do estado na economia*. Diritto & Diritti, Santarcangelozv. 1, p. 1-15, 2009.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book.

SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei 1472 de 2021*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148141>>, Acesso em: 11 jul. 2022.
