

UNILEÃO  
CENTRO UNIVERSITÁRIO DOUTOR LEÃO SAMPAIO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

KETLYN BEZERRA VIANA

**A INCIDÊNCIA DOS TRIBUTOS SOBRE O PREÇO DO COMBUSTÍVEL NOS  
ANOS DE 2016 A 2022**

JUAZEIRO DO NORTE-CE  
2022

KETLYN BEZERRA VIANA

**A INCIDÊNCIA DOS TRIBUTOS SOBRE O PREÇO DO COMBUSTÍVEL NOS  
ANOS DE 2016 A 2022**

Trabalho de Conclusão de Curso – *Artigo Científico*,  
apresentado à Coordenação do Curso de Graduação  
em Direito do Centro Universitário Doutor Leão  
Sampaio, em cumprimento às exigências para a  
obtenção do grau de Bacharel.

**Orientador:** Ma. Iamara Feitosa Lucena

JUAZEIRO DO NORTE-CE  
2022

KETLYN BEZERRA VIANA

**A INCIDÊNCIA DOS TRIBUTOS SOBRE O PREÇO DO COMBUSTÍVEL NOS  
ANOS DE 2016 A 2022**

Este exemplar corresponde à redação final aprovada do  
Trabalho de Conclusão de Curso de KETLYN BEZERRA  
VIANA

Data da Apresentação: 05/12/2022

**BANCA EXAMINADORA**

Orientador: Ma. Iamara Feitosa Lucena (UNILEÃO)

Membro: Esp. Micael François Gonçalves Cardoso (UNILEÃO)

Membro: Esp. Ildevania Felix de Lima (UNILEÃO)

**JUAZEIRO DO NORTE-CE  
2022**

## A INCIDÊNCIA DOS TRIBUTOS SOBRE O PREÇO DO COMBUSTÍVEL NOS ANOS DE 2016 A 2022

Ketlyn Bezerra Viana<sup>1</sup>  
Iamara Feitosa Lucena<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente estudo tem como escopo a investigação dos fatores que compõem o preço dos combustíveis vendidos para os consumidores finais no Brasil, para, a partir disso, ser feita uma análise da incidência tributária no valor destes combustíveis e, assim, perquirir acerca da possível relação entre a carga tributária embutida no preço dos combustíveis e se seria um dos fatores responsáveis pelo aumento nos preços dos combustíveis no Brasil nos anos de 2016/2022. Trata-se de uma pesquisa básica pura, quantitativa, bibliográfica e documental, sobretudo utilizando como fontes as leis, artigos científicos e livros sobre os temas relacionados. Através dos dados analisados, pode-se inferir que a taxa de inflação não pode ser categorizada como fonte da variação do preço da gasolina, mas sim como o impacto induzido pela oscilação do combustível. Assim, conclui-se que os tributos exercem um papel fundamental na manutenção da economia, não podendo ser meramente exonerados ou excluídos do funcionamento e organização dos gastos públicos e distribuição de produtos.

**Palavras Chave:** Combustível. Tributação. ICMS-Combustível. CIDE-Combustível.

### ABSTRACT

The scope of the present study is to investigate the factors that make up the price of fuel sold to final consumers in Brazil, in order to, from this, be made an analysis of the tax incidence on the value of these fuels and, thus, inquire about the possible relationship between the tax burden embedded in the price of fuel and whether it would be one of the factors responsible for the increase in fuel prices in Brazil in the years 2016/2022. It is a pure, quantitative, bibliographical and documental basic research, mainly using laws, scientific articles and books on related themes as sources. Through the analyzed data, it can be inferred that the inflation rate cannot be categorized as a source of variation in the price of gasoline, but rather as the impact induced by the oscillation of the fuel. Thus, it is concluded that taxes play a fundamental role in maintaining the economy, and cannot be merely exonerated or excluded from the operation and organization of public spending and product distribution.

**Keywords:** Fuel. Taxation. ICMS-Fuel. CIDE-Fuel.

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio Unileão, e-mail: ketlynbezerra22@gmail.com.

<sup>2</sup> Professora do Curso de Direito da UNILEÃO. Mestra em Direito Internacional. Especialista em Direito Penal e Criminologia. Especialista em Direito Processual Penal. Advogada.

## 1 INTRODUÇÃO

No início de 2021 o mundo enfrentava o início da pandemia, ocasionada pela covid-19. Pelo fato de não ser algo recorrente, de ser algo novo, os gestores não tinham experiência, nem certeza de como proceder diante de todo aquele caos, até que os mesmos conseguissem dominar a situação de forma melhor inúmeras crises foram ocasionadas, ou seja, o mundo estava avesso/propenso a riscos e um fato como esse desperta receio nos investidores que, para a sua própria segurança, acabam optando por não investir em países emergentes, como o Brasil, passando a investir em países que possuem um mercado mais seguro, diminuindo a circulação do real e conseqüentemente o desvalorizando (VERAS MOTA, 2020).

Além da diminuição de investimentos, outro fator que gerou a desvalorização do real foi a falta de visão unitária do governo, que podia ser vista, nitidamente, através das discussões exibidas, diariamente, nos jornais, redes sociais, internet entre os políticos (chefe do poder executivo, chefe de governo, ministros, etc.), deixando claro que se estava cada vez mais longe de um consenso. Logo, essa falta de unanimidade acabou motivando uma assombrosa instabilidade no país, não gerando confiança nem mesmo para a sua própria população, quem dirá para os investidores (VERAS MOTA, 2020).

A desvalorização do real e a supervalorização do dólar estão intimamente ligadas com o aumento no preço do combustível no Brasil, pois desde 2016, a Petrobras alterou a sua política de preço, adotando o Preço de Paridade de Importação (PPI), segundo o qual os preços de derivados de petróleo nas refinarias são formados a partir das cotações no mercado internacional, acrescidas de custos de internação dos produtos, ou seja, quanto maior a diferença entre o real e o dólar mais caro o brasileiro vai pagar pelo combustível (CARVALHO, 2021).

Na composição do preço do combustível, os tributos representam maior fração. Entre os tributos incidentes no valor do preço do combustível estão os tributos estaduais (ICMS) e os federais (PIS e Cofins), a incidência desses tributos no preço do combustível acontece de forma diferentes.

Enquanto o cálculo do ICMS corresponde a um percentual do preço ao consumidor, ou seja, quando o produto fica mais caro, o valor de ICMS a ser recolhido também aumenta, mesmo que a alíquota do imposto (%) continue a mesma, pois esse imposto não possui valor fixo, já o PIS e Cofins, possuem valor fixo, ou seja, independe do preço cobrado pela Petrobras, pelas distribuidoras ou pelos postos de combustíveis. Logo mesmo que o preço caísse ou subisse, o valor de PIS e Cofins será sempre o mesmo (JASPER, 2021).

Diante da recorrente alta nos preços dos combustíveis no Brasil, desde o ano de 2016, e com a responsabilidade por tais aumentos ser, reiteradas vezes, por alguns representantes do Poder Executivo, atribuída aos tributos embutidos no preço dos combustíveis, pergunta-se: existe realmente uma relação de responsabilidade (parcial ou exclusiva) da carga tributária sobre os combustíveis e os drásticos aumentos de preço dessa mercadoria no Brasil desde o ano de 2016?

Desse modo, o estudo tem por objetivo investigar se a incidência de tributos possui relação com o aumento do valor do combustível nos anos de 2016 a 2022, no Brasil. Para tanto, se fez necessário perquirir acerca da tributação sobre o preço dos combustíveis e sua relação com a alta dos preços no Brasil nos anos de 2016 a 2022; analisar o aumento dos preços de combustíveis nos anos de 2016 a 2022.

O presente estudo tem o intuito de esclarecer dúvidas sobre um dos temas mais recorrentes na atualidade, que apesar de muito discutido é pouco estudado/explicado, além de deslindar de uma forma compreensível o preço de um produto tão utilizado diariamente e que muitas vezes consome a maior parte da receita dos brasileiros.

A alta no preço do combustível é do conhecimento de todos, entretanto não pode ser dito o mesmo em relação ao conhecimento das causas desse aumento demasiado. O que se tem sobre o tema são discussões diárias, supérfluas entre políticos de partidos opostos, culpando uns aos outros, provocando cada vez mais dúvida sobre o assunto.

É importante esclarecer e explicar pelo quê o consumidor está pagando, pois nenhuma das discussões travadas, até a data de hoje, explicaram de maneira que possibilitasse o entendimento de todos sobre o tema, gerando até mais dúvidas. Então essa pesquisa possui a finalidade de entender o porquê da alta da gasolina e se os tributos são os reais responsáveis.

Quanto à natureza, se trata de pesquisa básica, buscando o progresso científico, a ampliação de conhecimentos teóricos, sem a preocupação de utilizá-las na prática. É uma pesquisa formal que tem em vista generalizações, princípios e leis, segundo Marconi e Lakatos (2017).

Em relação à abordagem ela é quantitativa (KNECHTEL, 2014), com o objetivo de determinar se as generalizações previstas na teoria se sustentam ou não. Assim, se desenvolve uma pesquisa bibliográfica, com o levantamento de toda a bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita (MARCONI; LAKATOS, 1992). E em relação aos procedimentos a pesquisa é documental (FONSECA, 2002).

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 COMPREENDENDO A COMPOSIÇÃO DOS PREÇOS DA GASOLINA E A INCIDÊNCIA DO ICMS

O posicionamento do atual presidente Jair Bolsonaro é culpar a taxa do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) praticado nos estados, firmando em conversa com apoiadores que o preço da gasolina está alto por conta do imposto. Ele tem criticado governadores, repetidas vezes, e defendido que os impostos federais foram reduzidos para baixar o preço dos combustíveis. Ele também tem defendido a fixação do valor do ICMS (AUGUSTO; SAID, 2022).

Mas, afinal, o que é o ICMS incidente sobre os combustíveis? A sigla compreende, além de outros impostos, o imposto sobre a circulação de mercadorias, nos termos do art. 155 da CF. Assim, introduzido pela Lei Complementar nº 87, homologada na data de 13 de setembro de 1996, foi regulamentado o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

O ICMS “além de preencher uma lacuna existente desde a promulgação da Constituição de 1988, introduziu importantes alterações nas características econômicas deste tributo, que é a principal fonte de receita dos estados brasileiros” (VARSAÑO, 1997, p. 1).

Grande parte da importância do ICMS vem da própria necessidade e do Estado e do seu poder de tributar, que para Regina Helena Costa pode ser definido como:

O poder tributário é expressão de poder político, consequência do jus imperium do Estado. Como manifestação da soberania estatal, é originariamente ilimitado. Uma vez definida a organização jurídica do Estado, o poder tributário, até então ilimitado, passa a sujeitar-se a normas definidoras de seu exercício: nasce, assim, a competência tributária, que se traduz no poder tributário juridicamente delimitado (COSTA, 2006, p. 54).

Assim, a formação do preço dos combustíveis é composta pelo preço praticado pela Petrobrás nas refinarias, mas que codepende do próprio poder de tributar do Estado, unindo os preços das refinarias aos tributos federais (PIS/PASEP, Cofins<sup>3</sup> e CIDE<sup>4</sup>) e estadual (ICMS),

---

<sup>3</sup> O PIS/PASEP e Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) “são espécies do gênero contribuições sociais” (BERGAMINI et al., 2010, p. 25). Assim, “O PIS/Pasep tiveram origem na Constituição Federal de 1967 (PÊGAS, 2006) objetivando a integração do trabalhador na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão” (AYRES, SZUSTER, 2013, p. 225).

<sup>4</sup> “A CIDE-combustíveis incide sobre a importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e derivados, bem como álcool combustível” (JARDIM, MATOS, 2021, p. 123).

além do custo de distribuição e revenda (CARREGOSA; BARROS, 2022). Tais tributos podem ser encontrados descritos em suas características em um bloco de tributos responsáveis por custear diversos fins no artigo 149 da Constituição Federal de 1988.

Há ainda o custo do etanol anidro na gasolina, e ao diesel tem a incidência do biodiesel. As variações de todos esses itens são o que determina o quanto o combustível vai custar nas bombas.

O atual governo tem o 2º maior aumento acumulado nos preços do diesel e da gasolina, nas refinarias, desde a abertura do mercado no Brasil. Em 2021, a alta foi de 64,7% para o óleo diesel S10 e 68,6% para a gasolina. O acumulado no ano só fica atrás dos mais de 100% de aumento registrados em 2002 (CARREGOSA; BARROS, 2022, s/p.)

Isso significa dizer que os preços dos combustíveis se encontram em valores preocupantes, visto que através dos dados demonstrados esses preços estão destoantes em relação aos dos anos anteriores. Essa alta se deu através de diversos fatores, dentre eles o aumento na cobrança dos impostos sobre os combustíveis.

A diferença é que, naquele ano (2021), a alta nas refinarias da Petrobras não foi repassada integralmente para o consumidor final. Segundo dados da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o preço na bomba aumentou 57% para o diesel e 26% para a gasolina. Nas refinarias, a alta foi de 129% e 146,8%, nessa ordem (CARREGOSA; BARROS, 2022).

Os combustíveis fazem parte do regime de substituição tributária. Os impostos são recolhidos na origem da cadeia – nas refinarias de petróleo ou nas usinas de etanol. Por isso, ao vender o combustível para a distribuidora, a Petrobras já embute no preço todos os tributos.

Como distribuidoras e postos são livres para cobrar o preço que desejarem, a indústria não tem como "adivinhar" quanto o consumidor final pagará por aquele combustível. Para recolher o imposto estadual, a refinaria se baseia em um valor informado pela secretaria de Fazenda de cada estado: o Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final, ou PMPF (JASPER, 2021).

Não importa quanto o diesel, a gasolina ou o etanol vão custar na bomba. A alíquota do ICMS será cobrada sempre sobre o PMPF (JASPER, 2021). Já os Governadores dos Entes Federados brasileiros signatários vêm a público esclarecer que, nos últimos 12 meses, o preço da gasolina registrou um aumento superior a 40%, embora nenhum Estado tenha aumentado o ICMS incidente sobre os combustíveis ao longo desse período. Essa é a maior prova de que se trata de um problema nacional, e, não somente, de uma unidade federativa. Falar a verdade é o primeiro passo para resolver um problema", diz a íntegra da nota (G1, 2021).



E segundo especialistas, o principal motivo da alta nos preços dos combustíveis é a desvalorização do real frente ao dólar (G1, 2021), uma vez que a política de preços adotada pela Petrobras desde outubro de 2016, chamada política de preços de paridade de importação (PPI), vincula o preço dos derivados de petróleo nas refinarias ao comportamento do preço do produto em dólares no mercado internacional, ou seja, quanto mais o alto o dólar estiver, mais alto será o valor a ser pago pelo consumidor brasileiro (IBPT).

Dessa forma pode ser concluído que existe um grande impasse em relação à qual é o real motivo do elevado valor do combustível atualmente, apesar de ser um assunto bastante debatido, em contrapartida, é pouco solucionado.

A última medida adotada, na busca de amenizar a situação foi a promulgação da lei complementar 192/2022 que determina que a cobrança do ICMS ocorra sobre o preço na refinaria ou no balcão de importação, quando o combustível vier do exterior. Atualmente, a alíquota do imposto é um percentual cobrado em cima do preço final do litro na bomba, que sofre variações do dólar e do preço internacional (RIBEIRO, 2022).

Esse projeto de lei determina que o ICMS incidirá sobre os combustíveis uma única vez sobre a refinaria ou sobre o balcão de importação pelo litro de combustível, não mais em toda cadeia, e terá alíquota uniforme em todo o país (RIBEIRO, 2022).

O projeto também zera, até o fim de 2022, as alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins sobre diesel, gás de cozinha e sobre biodiesel (RIBEIRO, 2022).

A proposta do Governo é ressarcir estados que zerarem ICMS. Mas, em troca, o Palácio do Planalto pressiona pela aprovação, no Senado, do Projeto de Lei Complementar (PLP) 18/2022, que limita a 17% a alíquota do imposto sobre itens “essenciais”, incluindo os combustíveis. Além disso, o governo promete zerar outros impostos federais que (PIS/Cofins e Cide) que incidem sobre a gasolina para pressionar a redução dos tributos estaduais<sup>2</sup> (REDE BRASIL ATUAL, 2022).

Porém de acordo com o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pré-candidato do PT à Presidência da República, a proposta do governo de Jair Bolsonaro que prevê reduzir o ICMS de combustíveis para tentar conter a escalada dos preços não vai resultar na bomba nem no botijão de gás nem no diesel, aquilo que ele está criando expectativa.

Para Lula a PPI é considerada a verdadeira responsável pela explosão nos preços dos combustíveis e a solução seria que o atual presidente determinasse que a Petrobras pare de repassar a alta internacional dos preços para os brasileiros. O que ocorre por conta do Preço de Paridade de Importação (PPI), política de preço adotada pela Petrobras, em que a estatal vende os combustíveis no mercado interno como se fossem importados.

## 2.2 A LÓGICA POR TRÁS DA PRECIFICAÇÃO DOS COMBUSTÍVEIS

A participação do governo nos preços do petróleo e do diesel, que são controlados pela economia brasileira, ocorreu de 2011 a 2014 com o objetivo de controlar a inflação (MALAQUIAS; SAITH, 2022). Devido ao monopólio da Petrobras, que era exercido pelo governo, isso foi viabilizado. Ao vender o produto para os distribuidores nesse momento, a empresa não repassava seus gastos com produção e importação de petróleo.

Como compravam o produto da Petrobras com desconto, as distribuidoras conseguiam vender petróleo aos postos por menos dinheiro do que deveriam (ou seja, abaixo da remuneração necessária ou do preço do petróleo importado).

Em uma economia de mercado, o raciocínio usado para determinar os preços dos combustíveis é geralmente o mesmo usado para determinar o preço das *commodities*<sup>5</sup>, que são bens com propriedades físicas uniformes produzidos em escala global e precificados de acordo com a escassez relativa do bem. Esse mecanismo adere à ideia de razão econômica. A premissa é que, uma vez que os consumidores tenham todo o conhecimento de que precisam, eles tomariam decisões lógicas para maximizar sua riqueza (MERCURE; SALAS, 2013).

Os preços das *commodities* são agora um instrumento crucial para a gestão de risco para todas as partes envolvidas na produção e comércio desde eles reagem imediatamente às mudanças nas circunstâncias de mercado dos muitos itens comercializados, dando liquidez, previsibilidade e transparência aos produtores e consumidores em todo o mundo.

O preço de um produto aumentará em resposta a uma breve escassez para controlar a demanda e aumentar a oferta, e vice-versa, devido ao grande número de players e valores pactuados que dificultam a manipulação dos mercados (MATSCHULAT; AMARAL, 2022).

Mesmo que o abastecimento de gasolina seja uma atividade crucial para o funcionamento de qualquer economia contemporânea, não se justifica desconsiderar o princípio da racionalidade econômica na fixação dos preços.

Ao contrário, a introdução de fatores em desacordo com as forças de mercado contribuirá para a criação de ineficiências e distorções econômicas, aumentando a probabilidade de uma ruptura no fornecimento de bens necessários ao bom funcionamento da sociedade

---

<sup>5</sup> As *commodities* são produtos que vêm do setor primário da economia e são trocados em grande escala. Eles são derivados de fontes, incluindo agricultura, animais de zoológico, minerais e meio ambiente, que fornecem matérias-primas vitais para a fabricação industrial. Algumas categorias de commodities também sofreram subdivisão. Por exemplo, os produtos agrícolas geralmente são divididos em grãos (soja, milho e trigo) (CARNEIRO, 2012).

contemporânea.

Institucionalistas como North (1990), Williamson (1985, 1994, 2000) e Hodgson (1988) afirmam que o Estado é um ator maximizador de lucros e que não aumenta o bem-estar da população.

Quando há as chamadas falhas de mercado em alguns mercados, a teoria econômica permite o controle de preços. Isso acontece quando as competições são ineficientes, seja por assimetria de informação, falta de racionalidade suficiente, ou mesmo pela presença de monopólios ou oligopólios.

Por sua própria natureza de serem preços administrados pelo poder público, a regulação, gestão e fixação de preços não deixam de atender ao objetivo das políticas públicas e, principalmente, da política econômica. Dessa forma, aceita-se que governos ou agências reguladoras intervenham na formação de preços de determinados setores, para corrigir tais “falhas de mercado” (MATSCHULAT; AMARAL, 2022).

Quando as falhas de mercado e os custos de transação são analisados, fica claro que as primeiras podem ser corrigidas e as últimas podem ser eliminadas. As responsabilidades do acordo seriam cumpridas pelos agentes oportunistas, as externalidades seriam tratadas e os monopólios seriam evitados se houvesse incentivos suficientes.

Um teorema básico da economia do bem-estar está por trás da ideia de falha de mercado e não pode ser desconsiderado. Portanto, o melhor curso de ação é apontar para esse resultado, ou seja, tentar desenvolver uma estrutura de incentivos que permita uma alocação eficiente.

O Estado é o principal fator que pode auxiliar nessa recuperação. As principais contribuições nessa área vêm dos institucionalistas North (1990) e Williamson (1985, 1994, 2000), que ampliam essa ideia para incluir não apenas o Estado, mas também outros tipos de instituições.

A organização encarregada de controlar os custos da gasolina no país deixa bem claro que esses preços foram suprimidos e empregados como ferramenta de controle da inflação. O processo natural de formação de preços, em que os preços dos derivados de petróleo, por serem *commodities* tradicionais, devem ser iguais aos preços mundiais, não foi atendido pelo mercado brasileiro de combustíveis.

Esta deveria ter sido a prática padrão para sinalizar o preço do petróleo de 2011 a 2014, como é em qualquer economia de mercado. Esse fato também pode ser explicado usando a teoria do agente-principal (MALAQUIAS; SAITH, 2022).

### 2.3 ALTERAÇÕES DO ICMS E ALTERAÇÕES DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

O Brasil está em um período de instabilidade econômica, diante dos impactos da pandemia do COVID-19. O aumento da inflação tem causado incerteza nos preços de mercado, especialmente no setor de combustíveis. Para conter essa instabilidade, o governo federal adotou uma série de medidas fiscais legais que visam conter a inflação e evitar que a instabilidade de preços chegue ao consumidor final.

Em março de 2022, o governo federal promulgou a Lei Complementar 192/2022 (alterada pela Lei Complementar 194 de junho de 2022). Isso ajustou a tributação incidente sobre as operações envolvendo combustíveis, redefinindo as alíquotas aplicáveis e alterando as regras de cálculo e recolhimento dos tributos incidentes sobre esses produtos.

A Lei Complementar 194/2022 estabelece que combustíveis, gás natural e energia elétrica são considerados essenciais e, portanto, os estados não podem mais fixar alíquotas de ICMS sobre combustíveis superiores às alíquotas normalmente aplicadas (geralmente entre 17% e 19%). Taxas mais baixas podem ser concedidas (SOUSA, 2022).

A Lei Complementar 192/2022 estabelece a tributação concentrada (ou sistema de cobrança única) nas operações envolvendo gasolina, etanol anidro combustível (usado para misturar à gasolina), diesel, biodiesel e gás liquefeito de petróleo (GLP), inclusive os derivados do gás natural. Nesse sistema, o ICMS sobre as operações envolvendo tais combustíveis incidirá apenas pelo produtor ou importador, e as operações subsequentes não são tributadas pelo ICMS.

Além disso, a Lei Complementar 192/2022 determina que o ICMS seja calculado com base em uma alíquota ad rem (valores fixos por medida vendida, como litros), que será a mesma em todos os estados (MATSCHULAT; AMARAL, 2022). Essas regras devem ser acompanhadas de outros regulamentos e incorporadas às leis dos estados.

Alguns estados já anunciaram que cumprirão a Lei Complementar 194/2022 e limitarão as alíquotas do ICMS nas operações envolvendo combustíveis. Por exemplo, São Paulo e Goiás anunciaram imediatamente a redução das alíquotas do ICMS sobre combustíveis para 18% e 17%, respectivamente (MATSCHULAT; AMARAL, 2022).

No entanto, 11 dos 27 estados, ainda resistindo, ajuizaram Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.191 no Supremo Tribunal Federal (STF) para contestar a legalidade dessa limitação de alíquota (SOUSA, 2022).

Sobre isso, é interessante atentar para o que diz o doutrinador Hugo de Brito Machado:

Quanto à instituição de tributos, o princípio da legalidade não admite exceção. Só a lei pode instituir tributo. As exceções, que são somente aquelas estabelecidas pela própria Constituição, dizem respeito apenas a aumentos de alíquotas. Assim, é facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em

lei, alterar as alíquotas de alguns impostos, ditos flexíveis, aos quais se atribui função extrafiscal (MACHADO, 2009, p. 60).

Ainda assim, alguns estados alegam, a exemplo dos governos de Minas Gerais e São Paulo, os quais afirmam que as regras violam princípios constitucionais, como o pacto federativo e a autonomia financeira dos estados, e oneram excessivamente os orçamentos dos estados e municípios (que têm direito a parte da receita de ICMS auferida pelos estados).

Pode-se esperar uma redução significativa na arrecadação tributária dos estados e um impacto na provisão orçamentária, o que pode afetar a prestação de serviços públicos. Isso porque o ICMS representa grande parte da arrecadação tributária.

No entanto, o objetivo das medidas fiscais adotadas é reduzir o preço do combustível adquirido pelos consumidores finais. Para tanto, a redução das alíquotas do ICMS pode ser eficiente, mas não garante uma redução efetiva de preços. A composição dos preços depende de outros fatores, como a margem de lucro estabelecida pelas distribuidoras de combustíveis e outros custos da cadeia comercial (SOUSA, 2022). Alguns teóricos anunciam a implantação da seletividade do ICMS, a exemplo do doutrinador Harada:

A lapidar clareza do texto constitucional – poderá ser seletivo – não deixa margem de dúvida quanto à faculdade de o legislador ordinário estabelecer alíquotas seletivas em função da essencialidade das mercadorias e serviços. Diferente da hipótese da seletividade do IPI, pois o inciso I do § 3º do art. 153 da CF prescreve que o imposto previsto no inciso IV (IPI) será seletivo, em função da essencialidade do produto. Aqui, sim, não há opção do legislador infraconstitucional, devendo implementar as alíquotas seletivas em função da essencialidade dos produtos (HARADA, 2017, p. 46).

Neste entendimento, temos que o doutrinador entende que a cláusula em tese apenas “produz efeito pro seu aspecto negativo, à medida que confere ao contribuinte a faculdade de exigir que o poder tributante não pratique atos que o contravenha” (HARADA, 2017, p. 49).

Em termos de PIS e Cofins, a Lei Complementar 192/2022 estipula que as alíquotas que incidem sobre as vendas de biodiesel, óleo diesel e seus derivados, GLP e querosene de aviação pelos produtores e importadores seriam reduzidas a zero até o final de 2022.

Para incorporar a redução a zero dos pagamentos das operações realizadas por produtores, importadores e distribuidores de etanol (álcool), gás natural veicular e gasolina, a Lei Complementar 194/2022 revisou a Lei Complementar 192/2022. A Contribuição para Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre operações envolvendo etanol e gasolina também foi eliminada pelo projeto de lei até o final de 2022.

Como resultado, nenhuma contribuição precisará ser paga ao longo de toda a cadeia de produção e distribuição de combustíveis. Isso se deve ao sistema tributário concentrado, que

isenta de PIS e Cofins as operações envolvendo combustíveis realizadas por varejistas e outros vendedores, além daquelas realizadas por produtores/importadores e distribuidores (no caso de etanol).

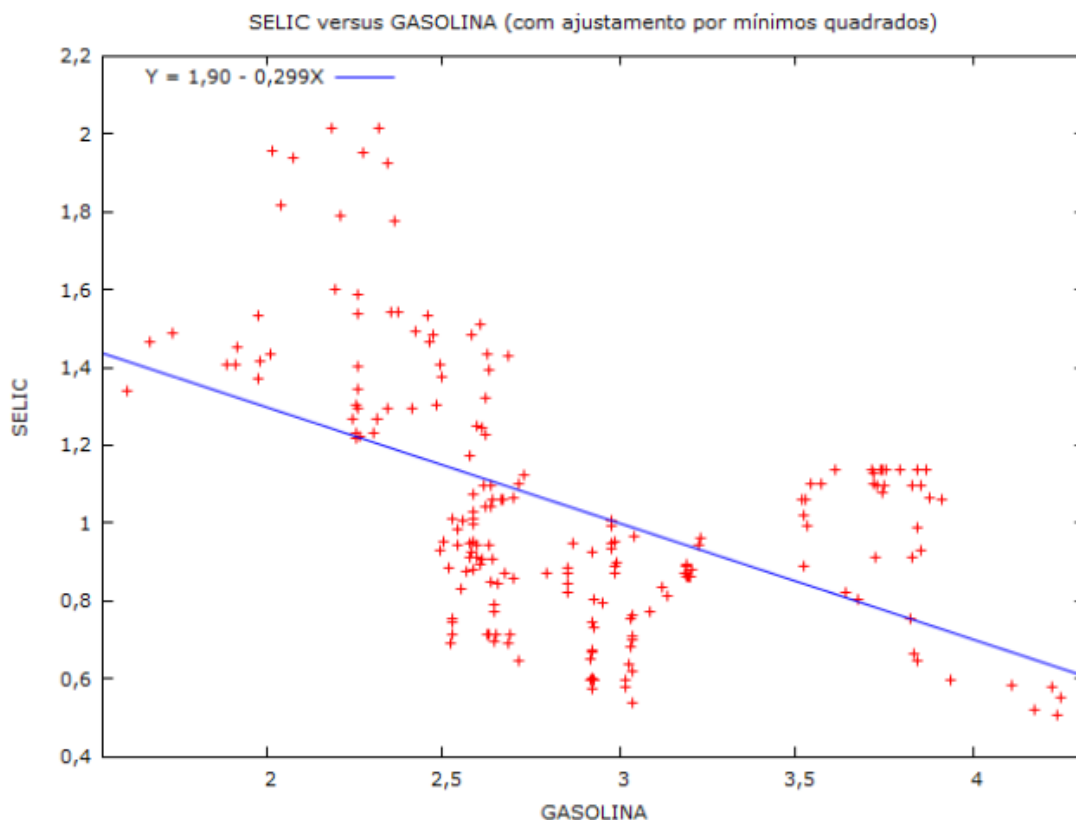
Adicionalmente, a Lei Complementar 194/2022 confere às pessoas jurídicas que adquirem combustíveis para serem utilizados como insumo na produção de *commodities* ou na prestação de serviços o crédito PIS e Cofins. A compra de combustíveis para revenda não confere, no entanto, o direito de registro de créditos. As contribuições impostas sobre a receita da empresa podem ser compensadas pela utilização desses créditos.

## 2.4 ANÁLISE DE DADOS SOBRE A INCIDÊNCIA DOS TRIBUTOS NA PRECIFICAÇÃO DOS COMBUSTÍVEIS

O presente tópico dedica-se à apresentação de dados que demonstram o aumento dos valores do combustível entre o período de 2016 a 2022. Perfazendo uma análise no tempo da incidência dos aumentos e impostos cobrados, a serem discutidos no tópico 4 – Análise e Discussão dos Resultados.

Na figura abaixo vemos a representação da dispersão dos valores da gasolina frente aos juros e taxas:

**Figura 1** – Gráfico que demonstra a relação entre a gasolina e os juros.



**Fonte:** ANP e Portal Brasil.

O gráfico na Figura 1 acima apresenta-se como gráfico de dispersão, O qual ilustra como funciona a conexão inversa entre as duas variáveis (gasolina e juros). Nela é possível identificar a comparação no aumento dos preços da gasolina junto da taxa Selic, sendo esta uma taxa de juros fundamental importância para a economia brasileira. O Banco Central (BC) vale-se da taxa Selic para administrar a inflação, o que acaba por impactar as taxas de juros em todo o país.

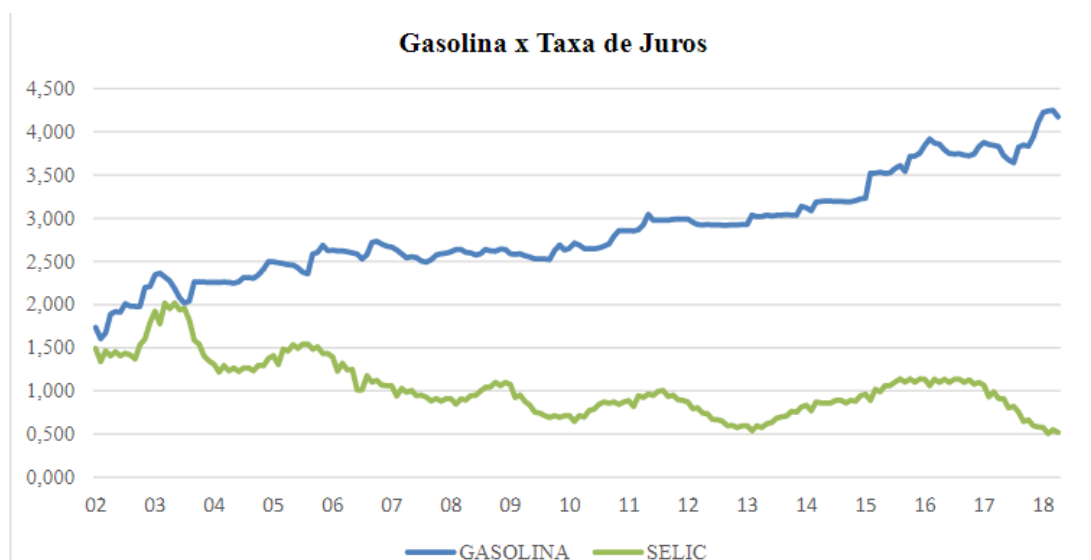
O gráfico demonstra as oscilações de preço entre as duas variáveis, sendo “Y” o valor da média entre os valores.

A influência dos preços da gasolina tem um peso maior na inflação oficial do que na inflação nominal (MACCARI, 2013). O custo de produção acaba impactando diretamente no preço final do combustível em função da valorização da matéria-prima petrolífera, o que impacta em diversas outras indústrias que utilizam a mesma matéria-prima.

Todos os componentes utilizados para as transferências são igualmente afetados por essa volatilidade devido à natureza flutuante dos custos de transporte. A hipótese nula foi rejeitada pela taxa de juros, que, por outro lado, produziu um resultado estatisticamente significativo.

A variável principal deste estudo pode, assim, mostrar uma relação com os juros, porém é uma relação negativa, ou seja, à medida que os juros crescem, os preços caem e vice-versa.

**Figura 2** – Retrata a conexão entre o valor da gasolina e a taxa de juros entre os anos de 2002 a 2018.



**Fonte:** ANP e Portal Brasil.

No gráfico percebe-se que, com a variação dos valores, o poder de compra do consumidor diminui em função do aumento das taxas de juros, ocorre uma desvalorização da moeda, o que resulta em queda na demanda por compras e impede que os preços cresçam, como já foi observado neste artigo. Quando diminui, o poder de compra aumenta, aumentando a demanda por produtos, reduzindo a oferta de produtos e, finalmente, elevando os preços. A taxa de câmbio é outro elemento que pode esclarecer como essas duas variáveis se relacionam.

Como a Petrobras baseia sua estratégia de precificação de derivativos petroquímicos nas cotações do dólar norte-americano e do barril de petróleo no mercado internacional, a partir de outubro de 2016 um aumento nas taxas de juros resulta em queda na demanda por moeda, o que leva a uma valorização da moeda local. Isso permite detectar uma queda na taxa de câmbio, que é de extrema relevância quando falamos de custos de combustível. O preço do combustível muda em proporção direta às mudanças na taxa de câmbio.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No Brasil, as discussões sobre política de combustíveis têm frequentemente girado em torno de impostos e subsídios aos combustíveis, tanto em períodos de altos custos de energia (quando os subsídios são comercializados como uma solução temporária) quanto em períodos de baixos preços (quando o debate se volta para a reforma das estruturas tributária). No entanto, pouco se sabe sobre os resultados desses programas, principalmente os distributivos. Nas nações pobres, há muito menos literatura disponível.

Após as análises econométricas dos dados da pesquisa, podemos inferir que a taxa de inflação não pode ser categorizada como fonte da variação do preço da gasolina, mas sim como o impacto induzido pela oscilação do combustível, negando a hipótese inicial do estudo.

A taxa de juros na verdade está inversamente relacionada à variação em estudo, que foi explicada a partir de sua definição, a relação entre as variáveis e a taxa de câmbio, que afeta diretamente o preço final para os consumidores de todo o território do Brasil.

Apesar de haverem outras opções, a redução do valor dos impostos incidentes sobre os produtos é uma das mais discutidas, principalmente por aqueles que reconhecem que a carga tributária brasileira é muito alta.

A extensão da rota tributária é limitada pelo preço básico da gasolina, pelo menos na esfera federal (considerando o preço de produção e o ICMS). O significado econômico da isenção de pagamentos federais flutua desde que a alíquota das contribuições é fixada; quanto



menor o significado econômico da isenção, maior o preço base. Seja qual for a situação, o significado varia em função do volume de combustível utilizado e do eventual destinatário do combustível.

A exceção dos estados teria um impacto muito maior ao reduzir o ICMS, mas é significativamente mais difícil de executar por dois motivos: pelo desafio de renunciar a impostos, já que muitos estados da federação estão, como é amplamente conhecido, enfrentando circunstâncias financeiras difíceis; e porque o ICMS não pode ser cortado arbitrariamente, mesmo que seja de competência de cada estado.

A harmonia de arrecadação deve ser observada e reforçada por meio de convênios aprovados pelo Confaz para evitar a chamada "guerra fiscal" (órgão federal vinculado ao Ministério da Fazenda). No entanto, uma redução temporária ainda é viável, pelo menos nos estados que aprovam uma renúncia fiscal desse tipo.

Assim, conclui-se que os tributos exercem um papel fundamental na manutenção da economia, não podendo ser meramente exonerados ou excluídos do funcionamento e organização dos gastos públicos e distribuição de produtos. No entanto, percebe-se que há uma cobrança que pode se apresentar abusiva na distribuição de combustíveis, aumentando gradativamente entre os anos de 2016 a 2022.

É necessário que seja analisada uma forma de redução desses impostos convergindo para a sua necessidade em cobrança e refletindo o valor justo de acordo com a sua demanda e possibilidades do estado, para evitar uma queda profunda na economia.

## REFERÊNCIAS

AUGUSTO, Otávio, SAID Flávia. **Bolsonaro culpa governadores por alta no preço da gasolina**. Metrôpoles, 2021. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/bolsonaro-culpa-governadores-por-alta-no-preco-da-gasolina>>. Acesso em: 03 abr. 2022.

AYRES, Rosângela Mesquita; SZUSTER, Natan. PIS/PASEP, COFINS e EFD-contribuições: aplicação da legislação na contabilidade tributária-percepção de especialistas em tributos. **ASAA-Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 5, n. 2, p. 222-255, 2013.

BERGAMINI, A. et al. **PIS e COFINS na teoria e na prática**: uma abordagem completa dos regimes cumulativos e não cumulativos. São Paulo: MP Ed., 2010.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. **Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina**. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012.

CARREGOSA, Lais e BARROS, Rafaella. **Bolsonaro tem a 2ª maior alta nos combustíveis desde 2002**. Poder 360, 2022. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/economia/bolsonaro-tem-a-2a-maior-alta-nos-combustiveis-desde-2002/>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

CARVALHO, Rogério. **É urgente mudar a política de preços da Petrobras, escreve Rogério Carvalho**. Poder 360, 2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/opiniaoe-urgente-mudar-a-politica-de-precos-da-petrobras-escreve-rogerio-carvalho/>>. Acesso em: 10 mai. 2022.

COSTA, Regina Helena. **Imunidades tributárias: teoria e análise da jurisprudência do STF**. Malheiros, 2006.

IBPT. **Entenda como funciona a política de preços da Petrobrás e o impacto nos valores dos combustíveis**, 2022. Disponível em: <<https://ibpt.com.br/entenda-como-funciona-a-politica-de-precos-da-petrobras-e-o-impacto-nos-valores-dos-combustiveis/>>. Acesso em: 05 mai. 2022.

G1. **Governadores de 20 estados dizem em nota que alta do preço da gasolina é 'problema nacional'**. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/09/20/governadores-de-20-estados-dizem-em-carta-que-alta-do-preco-da-gasolina-e-problema-nacional.ghtml>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

HARADA, K. **ICMS: Doutrina e prática**. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

HODGSON, G. M. **Economics and institutions: A manifesto for a modern institutional economics**. Cambridge: Cambridge Polity Press, 1988.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira; MATOS, Daniel Oliveira. Descompasso no mercado em decorrência da CIDE-combustíveis. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 147, p. 121-146, 2021.

JASPER, Fernando. **Como é cobrado o ICMS do combustível. E por que Bolsonaro diz que o imposto subiu**. Gazeta do povo, 2022. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/como-e-cobrado-icms-do-combustivel/>>. Acesso em: 08 de jun. de 2022.

Machado, Hugo de Brito. **Os direitos fundamentais do contribuinte e a efetividade da jurisdição**. 2009. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

MALAGUINAS, Roberto Lucas Rodrigues; SAITH, Walberti; BORRERO, Manuel Antonio Valdés. Levantamento da variação do preço da gasolina durante os anos de 2002 a 2018 em Porto Velho–Rondônia. **Brazilian Journal of Business**, v. 4, n. 1, p. 548-556, 2022.

MATSCHULAT, Leonardo; AMARAL, Luiz Bernardo Kämpf. A PERSPECTIVA PELA

IMPLEMENTAÇÃO DO IMPOSTO SELETIVO COMO TIPO TRIBUTÁRIO NO BRASIL. **Res Severa Verum Gaudium**, v. 6, n. 2, 2022.

NORTH, C. D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

**Redução do ICMS sobre combustíveis ‘não vai chegar na bomba nem no botijão de gás’, diz Lula**. Rede Brasil atual, 2022. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2022/06/reducao-icms-combustiveis-nao-chega-bomba-nem-gas-diz-lula/>>. Acesso em: 07 jun. 2022.

RIBEIRO, Victor. **Bolsonaro sanciona lei que unifica ICMS sobre combustíveis**. Radio agencia nacional, 2022. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/politica/audio/2022-03/bolsonaro-sanciona-lei-que-unifica-icms-sobre-combustiveis>>. Acesso em: 11 mai. 2022.

SOUSA, André Galdino da Silva Pereira de. **Estruturação dos preços e comercialização da gasolina comum para o consumidor final no Rio Grande do Norte em 2021**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

VARSAÑO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Texto Para Discussão**: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), nº 500, p. 1997.

VERAS MOTA, Camila. **Por que o real é a moeda que mais se desvalorizou em 2020**. BBC News Brasil, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54549137>>. Acesso em: 03 abr. 2022.

WILLIAMSON, O. E. **The economic Institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. **Transaction cost economics and organization theory**. The handbook of economic sociology (pp. 77–107). Princeton: Princeton University Press, 1994.

WILLIAMSON, O. E. The New Institutions Economics: Tacking stocks, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, vol. 38, p. 595–613, 2000.