

DIREITO TRIBUTÁRIO E INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: GUERRA DA UCRÂNIA E MUDANÇA LEGISLATIVA TRIBUTÁRIA PARA MANUTENÇÃO DA ESTABILIDADE NO BRASIL

 <https://doi.org/10.56238/arev6n2-189>

Data de submissão: 24/09/2024

Data de publicação: 24/10/2024

Pablo Henrique Cordeiro Lessa

Docente de Direito da Universidade do Estado do Amapá (UEAP)

E-mail: pablo.lessa@ueap.edu.br

Nélida Astezia Castro Cervantes

Docente de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC)

E-mail: nelidacervantes@hotmail.com

Ana Rízzia Cunha Cordeiro Forte

Doutoranda em Farmacologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

E-mail: rizziacordeiro@gmail.com

Maria Iracema Pinho de Sousa

Docente de Pedagogia da Universidade Federal do Cariri (UFCA)

E-mail: irmapin@gmail.com

Pietra Cordeiro Lessa

Auditora Fiscal do Estado do Amapá e Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

E-mail: pietralessa@gmail.com

Sérgio Ricardo Ribeiro Alencar

Analista de Dados e Engenheiro de Energias Renováveis pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

RESUMO

O cenário de instabilidade e de hiperinflação provocado pela pandemia de COVID-19 e pela Guerra na Ucrânia levou o Brasil a uma situação de grave crise, com o aumento generalizado de preços e a desregulação da estabilidade econômica vivida. Dessa forma, fez-se necessário, frente ao aumento do preço dos combustíveis, que possui efeito sistêmico em todo o país, o exercício de um modelo de intervenção do Estado no domínio econômico de modo a minimizar os impactos decorrentes da conjuntura desfavorável. Face às possíveis soluções, o Direito Tributário se mostrou como a melhor solução para o caso, sendo um mecanismo de distribuição entre diferentes entes da República Federativa do Brasil os ônus pela situação. Mostra-se, portanto, necessário demonstrar como o Direito Tributário se integra a uma modalidade de intervenção do Estado na Economia, correlacionado às funções estatais clássicas, além da viabilidade da intervenção por meio da legislação tributária de modo a reestabelecer um cenário pacífico e de estabilidade econômica nacional.

Palavras-chave: Direito Tributário. Intervenção Estatal. Guerra da Ucrânia. Estabilidade Econômica.

1 INTRODUÇÃO

A recente crise que se instalou na Ucrânia, inicialmente, e que culminou com a guerra assistida por bilhões de pessoas diariamente reacendeu antigos temores de uma escalada militar no mundo, o que colocaria em xeque a própria existência da humanidade. Entre os estudiosos mais céticos em relação à ocorrência de uma Guerra Mundial, no entanto, há consenso a respeito do início de uma nova fase em que a guerra militar transbordou para uma vertente econômica, com a imposição de sanções a Estados que têm a capacidade de comprometer não só as economias locais, mas causar impactos desastrosos em outros locais do mundo que não possuem relação direta com o conflito instalado.

Foi exatamente isso que se assistiu no último dia 10 de março, marco em que a empresa Petrobrás, uma das principais empresas brasileiras, anunciou o reajuste do preço da gasolina, diesel e gás liquefeito de petróleo (GLP) em percentuais que ultrapassavam dois dígitos, entre 16% para o GLP a 24,9% para o diesel, segundo o Portal Uol (2022). A comunicação se deu em curto período após o anúncio do governo dos Estados Unidos de proibir a importação de petróleo e gás russo, noticiado pelo Portal Uol (2022), um dos principais produtores do mundo, que desregulou o mercado mundial e causou temor de uma nova onda de inflação no Brasil, já bastante atingido pela pandemia de COVID-19.

A inflação brasileira, encarada como vilã pela maioria dos economistas, tendo em vista a desastrosa década de hiperinflação, conhecida como “Década Perdida”, durante os anos de 1980, fez emergir antigos elementos de intervenção estatal na economia, entre os quais está a Política Fiscal, exatamente onde se situa a aplicação do direito tributário, que define as regras e limites em que o Estado pode exercer o seu poder de tributar.

No caso da alta no preço dos combustíveis, o Governo Federal apressou-se em sancionar o Projeto de Lei Complementar nº 11/20, que definiu a alteração em relação à alíquota *ad valorem* para *ad rem* sobre o litro do combustível, com o fito de conter o aumento generalizado de preços decorrente do encarecimento dos insumos básicos para a logística nacional, que traria desdobramentos em praticamente todos os setores, desde agropecuária (face à distribuição de alimentos), indústria (fretes de eletrodomésticos e itens de uso pessoal) e serviços (aumento anunciado das passagens aéreas ainda em março de 2022).

A intervenção, na tentativa de reduzir a influência dos fatores externos nos preços dos combustíveis praticados no Brasil, traduz-se, na conjuntura atual, de nítida tentativa de controle do ambiente econômico brasileiro, trazendo um elemento típico do direito tributário - a definição da alíquota do tributo – ao cerne da solução de uma crise instalada.

Caso a guerra na Ucrânia se mantenha por longo período, tender-se-á a agravar ainda mais a situação, com impactos ainda mais profundos na sociedade brasileira, conforme se vê a partir do prenúncio da *Food and Agriculture of the United Nations* (FAO), noticiado pela Agência Reuteus (2022), de que os preços dos alimentos podem aumentar em até 20% (vinte por cento) no mundo o que certamente exigirá novas intervenções na Política Fiscal para tentar mitigar os impactos da alta de preços na vida dos cidadãos brasileiros.

Ocorre que o desenvolvimento da Comunidade Internacional caminhava em sentido diametralmente oposto, de redução de barreiras tarifárias e não tarifárias e da implementação de um comércio mundial e cada vez mais livre, seguindo os preceitos da globalização e do capitalismo. E, por trás, com o retorno de uma proteção econômica importante desde o surgimento do Estado Moderno, a partir das Grandes Cruzadas.

Sobre o tema, Elias (1993) defende que, após o desenvolvimento dos povos e a sua aproximação, o ataque externo era sempre iminente, além da escassez oriunda do crescimento da população e, conseqüentemente, da demanda por bens e serviços, gerar situação de estresse para os Estados. A afirmação do doutrinador continua contemporânea: a materialização do conflito se deu por meio da intervenção russa em território ucraniano, instalando um conflito militar na Europa não vivenciado há quase oito décadas; e o aumento da escassez resultou da imposição de duras sanções a uma das principais economias do mundo e a inaptidão do acesso aos insumos produzidos na Federação Russa.

A conjuntura põe em risco todo o sistema construído para proporcionar estabilidade às pessoas, e o Estado, que possui como pilares a proteção da propriedade privada e da livre iniciativa, foi exigido para reequilibrar o contexto econômico, exercendo seu papel de regulador e mantenedor das condições de sua população.

Assim sendo, o presente trabalho propõe-se a apontar como o Direito Tributário se integra a uma modalidade de intervenção do Estado na economia, correlacionando-a às funções estatais clássicas, sendo instrumento para a manutenção da estabilidade econômica e da ordem. Para tanto, percorrerá a formação do Estado, suas funções e tipos, a maneira como a intervenção estatal na economia se deu e se dá no Brasil, o que ela visa proteger, correlacionando o Direito Tributário como instrumento dessa intervenção, podendo vira ser a solução encontrada para incrementar o papel direcionador estatal.

2 O ESTADO

Para compreender a intervenção do Estado na economia, faz-se primordial entender em que se traduz o Estado, a sua formação e os limites de sua atuação desenvolvidos historicamente. Inicialmente, este nasceu com um caráter ilimitado e embasado na figura do monarca, conforme evidencia Elias (1993), que era encarado como oriundo da ordem divina, detendo poderes ilimitados para governar. Por ser confundido com o próprio Estado, o monarca exercia diretamente a intervenção do Estado na economia sem limitações, tendo sido adjetivado a figura estatal como absolutista.

Com o passar dos anos, a situação mostrou-se instável e as populações exploradas revoltaram-se inúmeras vezes contra o Estado absolutista. No entanto, apenas com a ascensão da classe burguesa ao poder por meio das trocas comerciais, passou a exigir que o Estado se comportasse de modo a permitir que ela conseguisse ocupar seu espaço.

Assim, nasceu o Estado tal qual se concebe. Esse período representa o alcance da modernidade, tendo em vista que a nova ordem internacional era baseada em entidades territoriais distintas e autônomas, possuindo o Estado duas características intrínsecas: superioridade interna e insubmissão externa.

Várias são as classificações de Estado, mas aquela que põe em confronto o Estado Social e o Estado Liberal é a mais relevante para compreensão do tema. Sob esse paradigma, Bonfim (2011 *apud* VITA; ANDREOTTI, 2014, p. 27) defende a evolução do Estado em dois momentos, o primeiro seria o Estado Liberal, até que se alcançou o Estado Social.

O Estado Liberal envolve a igualdade na aplicação da lei associada à autonomia privada para melhor a qualidade de vida dos cidadãos. Nesse contexto, a liberdade individual, a propriedade privada, a segurança jurídica e a formação cívica eram essenciais na construção da vontade estatal, segundo Lancheros-Gámez (2009).

Por sua vez, o Estado Social é aquele que centra sua atenção em instrumentos que permitam sustentar a igualdade material dos seus cidadãos, ou seja, um Estado que desempenha um papel ativo no combate à pobreza e à desigualdade econômica. Tais atitudes são embasadas em suas funções, as quais respaldam a intervenção no domínio econômico no sentido de possibilitar melhorias à população, aproximando-se do modelo de intervenção realizado na tentativa de controle da inflação em 2022 no Brasil.

Em relação às funções estatais, Altvater (1972) destaca que o Estado não pode ser encarado apenas como instrumento político ou instituição social estabelecida pelo capital, mas sim como

garantidor do cumprimento da existência social do capital ao longo e além da concorrência. Como um mediador de conflitos de interesse, o Estado deve atuar de modo a coordenar e auxiliar as pessoas em relações às suas decisões e projetos de modo a não somente beneficiá-las, mas toda a coletividade.

Altvater (1972) também destacou quais são as áreas em que atua o Estado, sendo elas quatro:

Criação das condições materiais gerais de produção (“infra-estrutura”); (...) determinação e a salvaguarda do sistema legal (...); regulação do conflito entre salário e capital (...); garantia e expansão do capital nacional total e o mercado capitalista mundial” (ALTVATER, 1972, pp.99-100).

Por sua vez, Vita e Andreotti (2014) defendem que o Estado atua com dupla função quando se relaciona com a economia: suprir as deficiências do mercado e implementar políticas públicas de modo a possibilitar a construção do Estado Social. Assim, percebe-se que a intervenção estatal na economia se apresenta como o exercício das funções estatais, podendo se

3 A INTERVENÇÃO ESTATAL NO DOMÍNIO ECONÔMICO

O intervencionismo estatal na economia se apresentou explicitamente após a crise de 1929, quando o Estado atuou como agente regulador da Economia, contrariando o liberalismo econômico, pensamento dominante na época. Após uma intervenção mais firme nos Estados Unidos, através do programa *New Deal*, evidenciou-se que em outros momentos também seria necessária a sua prática para garantir um ambiente de estabilidade às nações.

Pereira (1989) defende que o controle da economia pelo Estado é processo cíclico, pois em diferentes momentos há expansão e contração da intervenção. Não se poderia conceber um Estado inerte, que exerce o mesmo tipo de controle em qualquer situação, sem considerar a conjuntura econômica e social na qual está inserido em determinado período.

A conjuntura vivenciada atualmente é atípica do ponto de vista histórico, uma vez que a última pandemia das proporções da COVID-19 ocorreu há mais de um século, sem contar o período de relativa paz internacional, que durou por quase 80 (oitenta) anos. Assim, os dois períodos de relativa estabilidade foram quebrados em um intervalo de 02 (dois) anos, levando a uma desorganização da produção, da força de trabalho, da logística e da divisão de poder internacionais incapaz de ser gerenciada em tão curto intervalo de tempo e com o grau de complexidade atualmente vivido decorrente do incremento das relações internacionais e da globalização.

Nesse sentido, segundo Pereira (1989), os economistas clássicos entendem como impossível a separação radical entre o mercado e o Estado, sendo a diferenciação entre conservadores e progressistas ou liberais relacionada ao grau da intervenção, e não à sua existência. A intervenção é certa, devendo ser mensurada e praticada em diferentes graus, a partir da influência do pensamento econômico dominante entre aquele grupo de economistas.

Ou seja, os economistas conservadores são contrários, em princípio, à intervenção estatal devido ao receio do socialismo, que durante muitos anos foi encarado como a estatização das grandes corporações e um maior controle estatal sobre a economia. Pereira (1989) defende que essa interpretação já não mais prospera, pois os dois maiores exemplos socialistas, a extinta União Soviética e a China, não são países essencialmente socialistas, mas formações sociais estatistas, distantes das sociedades anarquistas ou marxistas idealizadas, e que, na verdade, são dirigidas por uma nova classe dominante chamada de tecnoburocracia.

Os tecnoburocratas, nesse sentido, utilizam a bandeira socialista para desvirtuar o ciclo e conseguir se consolidar como elite industrializante paralela aos empresários capitalistas, utilizando o socialismo como bandeira, mas não como finalidade de fato.

Pereira (1989) argumenta que o estatismo se apresenta como inimigo tanto para socialistas quanto para capitalistas, pois deixa espaço vago para que os estatistas consigam se destacar e consolidar sua visão de mundo. Pereira (1989) diz que o estatismo se diferencia do socialismo a partir do fato de que, no primeiro, a tecnoburocracia é a classe dominante, pois detém a organização estatal, sendo centralmente controlado; ao passo que, no segundo, impera a ausência de classes, a autogestão e a democracia, sendo descentralizado. Atualmente, no conflito entre Rússia e Ucrânia, as situações se inverteram.

O presidente da Rússia, Vladimir Putin, ascendeu do anonimato para se estabelecer como um líder por meio da utilização do aparato estatal em prol dos interesses de seu grupo, com o apoio do ex-presidente Bóris Iéltsin, mas sem a oposição dos capitalistas. Na verdade, desde que se estabeleceu no poder, ofereceu um ideal de força russa que convenceu a elite capitalista, chamada de oligarquia, a sustentar e financiar o seu regime, garantindo ao presidente livre acesso às políticas que defendia e, indiretamente, à preparação para a guerra.

Com as sanções impostas pelos países do Ocidente não apenas ao país, mas a pessoas físicas específicas, oligarcas que dão apoio ao regime da Rússia, com indisponibilidade/bloqueio de bens e confisco de propriedades privadas no exterior, pretende-se instalar o antagonismo defendido por Pereira (1989) entre os tecnoburocratas e os oligarcas. O objetivo é fazer ruim o sistema imposto e a

ameaça à paz mundial que se instalou, já que o país possui a maior ogiva nuclear do mundo, segundo BBC Brasil (2022). Os reflexos dessa tentativa só serão conhecidos no futuro, mas o fato é que o suposto antagonismo dos oligarcas aos tecnoburocratas ainda não é visível para a Comunidade Internacional, haja vista a manutenção do conflito conforme se instalou, sem recuos.

Em sequência, Pereira (1989) destaca a Economia Política, que estuda a produção e distribuição em mercados que obedecem ao valor, mas que são regulados e garantidos pelo Estado. Assim, deve-se apoiar uma intervenção estatal embasada na igualdade e na eficiência econômica.

O reflexo dessa discussão no Brasil se dá, há muito tempo, a partir do estabelecimento do maniqueísmo Direita X Esquerda. Pereira (1989) alude que a primeira linha defende a não intervenção absoluta, enquanto a segunda apoia nacionalizações. No entanto, o cenário vivido pelo país, associado à aproximação das eleições, como reflexo do movimento de ultra direita que se estabeleceu, levou à superação da dicotomia histórica, com o alinhamento de antigos adversários que se punham em polos opostos da política e que, agora, possuem um antagonista em comum – o populismo tipicamente eleitoreiro. O contexto internacional corrobora a nova organização política, que promoverá reflexos no modelo de intervenção econômica praticado no Brasil em curt

4 A NECESSIDADE DA INTERVENÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL NO CENÁRIO PÓS-PANDEMIA E DE GUERRA ECONÔMICA

O cenário vivenciado pelo Brasil não é favorável, devido às falhas do mercado e ao potencial destruidor da inflação e das influências externas nos graus de investimento e poder de compra dos cidadãos brasileiros. Schapiro (2009) advoga que essas falhas dão cabimento à intervenção estatal, para que os problemas nas trocas entre particulares sejam sanados. Dessa forma, promove rearranjos que podem promover ou prejudicar determinados grupos ou, de modo geral, o país em questão.

Em relação aos países em desenvolvimento, caso do Brasil, a intervenção econômica se deu, após a 2ª Guerra Mundial, para colaborar com a acumulação privada de capital. Assim, possibilitou-se um ambiente mais competitivo e preocupado em garantir bons indicadores de mercado, tendo como consequência uma pior distribuição de renda.

No entanto, o país não conseguiu catalisar o cenário favorável dessa expansão do setor privado para se estabelecer como um dos principais atores internacionais no âmbito econômico, sendo, até o momento, figurante na tomada das principais decisões e destinatário de suas consequências, carecendo de protagonismo próprio. Esse papel restou escancarado na falta de posicionamento formal

do país em relação ao conflito instalado na Ucrânia, o que denota a ausência de uma política objetiva de Estado, sendo acionado pontualmente para tentar minimizar a maré de consequências negativas tão rápido sentidas na economia do país.

E, enquanto permanece em segundo plano em nível internacional, não é capaz de se desvencilhar diretamente do caráter cíclico das políticas intervencionistas destacado por Pereira (1989):

“Por um determinado período a intervenção estatal aumenta, o Estado assume um papel crescente na coordenação do sistema econômico, na microalocação de recursos, na macrodefinição do nível de poupança e investimento (...) e na micro-macrodeterminação da distribuição de renda entre as classes sociais e entre os setores da economia. Mas como a intervenção estatal aumenta (...) ela começa a ficar disfuncional. O excesso de regulação, que retarda ao invés de estimular e orientar a atividade econômica, e enormes déficits públicos no lugar da obtenção de poupança forçada, são os dois sintomas básicos a indicar que a expansão do Estado excedeu” (PEREIRA, 1989, p.121).

Em cenários de crise, que agravam ainda mais as desigualdades existentes, a necessidade do modelo intervencionista é ainda mais evidente pela insuficiência do mercado em garantir a acumulação capitalista e distribuir a renda de maneira socialmente aceitável, sendo necessário que o Estado intervenha para garantir a vivência digna dos seus cidadãos.

Ocorre que, conforme indicam Vita e Andreotti (2014), não adianta a intervenção pontual sem o atingimento da segunda fase do modelo, no qual deveriam ocorrer as correções de falhas no mercado. Se assim o fizer, o caráter cíclico tende a ser perpétuo e o crescimento econômico tende a ser circular, com períodos de crescimento acompanhado a períodos de estagnação, exatamente o que foi vivenciado no Brasil na última década.

Nesse sentido, o Estado surge como implementador de políticas públicas que fortaleçam a modernização, a integração e a legitimação do sistema capitalista, associando-o aos objetivos e preceitos constitucionais do país. Para alcançar essa fase, a Constituição Federal de 1988 tratou de delinear como seriam desempenhadas as funções estatais no Brasil, sendo contemplada a segunda etapa da intervenção estatal.

Vita e Andreotti (2014) argumentam que a Constituição de 1988 determinou um modelo de Estado liberal-social, visto que associou elementos liberais na economia e na condução dos negócios

jurídicos associado à ideia de responsabilidade social, tão importante na caracterização real do desenvolvimento nacional.

Em concordância, Bonavides (2010) destaca que a Constituição Federal foi embasada na dualidade igualdade e liberdade, garantindo e protegendo direitos humanos fundamentais para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Assim sendo, a Constituição Brasileira traz preceitos econômicos embasados no capitalismo humanista, em que questões de mercado são resolvidas associadas aos impactos sociais de possíveis medidas de reequilíbrio econômico.

Se o próprio texto constitucional determina que a ordem econômica garanta a todos existência digna de acordo com a justiça social, dá margem legal e institui competência para que o Estado intervenha em prol da coletividade, inclusive por meio do Direito Tributário, aumentando ou diminuindo tributos com o fim de estimular ou não a movimentação da economia relacionada a determinado bem ou setor econômico.

Nem mesmo o mercado interno é encarado como elemento dissociado do Estado, uma vez que o artigo 219 da Constituição Federal determina que ele seja incentivado, inclusive pelo setor público, de modo a atingir outros objetivos, entre os quais se destacam o desenvolvimento cultural, socioeconômico e o bem-estar da população.

Por reconhecer a possibilidade de cometimento de abusos por parte do Estado quando da sua intervenção, a Constituição Federal também se preocupou em apontar limites, conforme se vê:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

Portanto, por se tratar de matéria que pode ensejar o descumprimento de direitos fundamentais, como o da propriedade, da liberdade e da livre iniciativa, a Constituição Brasileira tratou de colocar a segurança nacional e os interesses coletivos de acordo com a supremacia do interesse público perante o privado como limites às possíveis atuações irresponsáveis e sem justificativa do Estado.

É importante destacar que, em momentos de crise como o vivido atualmente, não se pode colocar em xeque a atuação do Estado como promotor da estabilidade nacional, uma vez que este vai muito além do governo que é exercido naquele momento. Sobre o tema, Grau (2002, p. 257) preleciona:

Falta aos nossos juristas o discernimento de que Estado e sociedade constituem dois momentos de uma só unidade (...) Por isso (...) não há espaço para a liberdade individual senão no seio do Estado, senão enquanto os indivíduos permaneçam ligados ao Estado como à sua essência, como ao fim e ao produto da sua atividade individual.

Assim, a confusão entre o Estado e o governo não deve culminar na crítica infundada à intervenção estatal, pois esta se mostra necessária para resguardar a estabilidade e a ordem do país, independentemente do governo e da sua aceitação no momento. Se tal posicionamento prevalecer, o Estado não conseguirá desempenhar suas funções e a dificuldade tenderá a se perpetuar no tempo, consumindo um maior período para que a crise seja solucionada. Assim, a sociedade como um todo será prejudicada e o desenvolvimento estatal decairá.

5 OS MODOS DE INTERVENÇÃO ESTATAL PRATICADOS NO BRASIL E O PAPEL DO DIREITO TRIBUTÁRIO

Os modos de intervenção estatal são dinâmicos e se adequam às necessidades percebidas em cada período. Pereira (1989) eleva o argumento de que, em cada ciclo, introduzem-se novas maneiras de intervenção estatal. Na atual conjuntura, o modo de intervenção estatal no Brasil não foi padronizado e estatuído segundo uma política econômica fiscal desenhada por um plano de governo.

Inicialmente, buscou-se responsabilizar os Estado da Federação pela situação, o que gerou mal-estar político e possível situação de perda de receitas que limitariam ainda mais o papel destes entes, em prol de uma atuação mais ampla da União. Em outubro de 2021, tendo em vista a pressão exercida pelo Governo Federal, decidiu-se, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), pelo congelamento do valor do ICMS cobrado sobre os combustíveis por 90 (noventa) dias.

No entanto, por ser medida temporária e pontual, a decisão não surtiu o efeito esperado, tendo, na verdade, ocorrido agravamento em decorrência da escalada da tensão do conflito da Ucrânia, que culminou com a invasão de seu território e com as sanções impostas à Rússia, que encareceram o preço de diversos produtos, entre eles o petróleo.

Como segunda solução, foi tentada a reversão da política de preços da Petrobrás pelo Governo Federal, sócio majoritário da empresa, cuja política é direcionada pelo mercado, para um modelo de controle estatal, que poderia ou não estar relacionada a subsídio de preços. Ocorre que essa solução já fora implementada há alguns anos e não demonstrou ser sustentável no médio e longo prazo, trazendo sérias consequências que culminaram com cenário político que levou ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, alavancando ainda mais a crise vivida no período em questão.

Por fim, foi promovida alteração legislativa, com a sanção presidencial do Projeto de Lei Complementar nº 11/20, apresentado pelo Deputado Federal Emanuel Pinheiro Neto (PTB/MT), para alterar a alíquota do ICMS cobrado para que seja *ad rem* sobre o litro do combustível, também chamada de alíquota específica, que não varia conforme aumenta o preço do produto. A adoção dessas alíquotas, conforme defende Nasrallah (2012), impede o *dumping* e o subfaturamento nas importações, além da sonegação fiscal, conforme evidencia Maciel (2007).

Para além da medida, foi votado o Projeto de Lei nº 1.472, que prevê a criação de um fundo para estabilizar os preços de combustíveis no Brasil e cria auxílio-gasolina para motoboys, motoristas de aplicativos e condutores de pequenas embarcações. As medidas tentam, segundo Portal Uol (2022), mitigar a escalada de preços dos combustíveis iniciada desde janeiro de 2021, tendo ocorrido, até o momento, 13 (treze) reajustes para a gasolina e 11 (onze) para o óleo diesel.

A terceira solução, por meio do Direito Tributário, tende a ser mais duradoura e perene, uma vez que a sua modificação é mais difícil, por ter sido efetuada por instrumento que exige quórum qualificado para alteração e o processo legislativo mais difícil, não sendo modificada, por exemplo, com a facilidade de um Decreto. No entanto, é preciso correlacioná-la à teoria, para visualizar os seus possíveis desdobramentos.

Sobre intervenções estatais na economia, Pereira (1989) evidencia as quatro formas possíveis: regulações macroeconômica, que tem como limite o planejamento centralizado; microeconômica normativa, e como seu máximo regras de proteção à saúde e à segurança dos consumidores; microeconômica administrativa, que se dá pela regulação caso a caso; e estatizações ou produção direta, que possui como parâmetro máximo a abolição da propriedade privada dos meios de produção.

De acordo com as relações do Estado com as empresas, a intervenção pode ser, limitativa, quanto impõe limitações, como tributação, regulação sobre saúde e meio ambiente; de apoio, quando promove renúncias e subsídios fiscais; e neutra, o que o considera quase impossível.

A partir da classificação proposta, tem-se que a solução experimentada, de alteração legislativa de matéria tributária, enquadra-se como microeconômica administrativa, sendo regulado um caso

específico, como é o dos combustíveis, e de apoio, pois promove, indiretamente, renúncia fiscal ao diminuir o valor arrecadado com a mudança da forma de aplicação da alíquota.

Paralelamente, Pereira (1989) defende que, relacionada à intensidade da regulação, tem-se elemento de difícil mensuração, sendo analisada, geralmente, mediante a participação das despesas estatais no Produto Interno Bruto (PIB), o que exclui a produção das empresas estatais. No caso concreto, por sua vez, por não ter havido tempo hábil para avaliar os impactos em relação ao PIB, imperioso considerar os seus desdobramentos em outros setores.

Os combustíveis têm o condão de aumentar o preço dos fretes e das passagens aéreas, além encarecer os custos logísticos de modo geral, em um país que depende, principalmente, das rodovias como principal modal de transporte para distribuição dos produtos em seu território. Os impactos já foram publicados pelas empresas aéreas, que informaram o reajuste das passagens ainda em março de 2022, conforme noticiado pelo Portal G1 (2022).

A disseminação sistêmica da pauta traz um sério risco à ordem nacional face ao desabastecimento que pode causar, conforme se viu em 2018, quando foi deflagrada greve dos caminhoneiros contra o tabelamento do preço dos fretes, de acordo com o Portal Exame (2018). Movimentação similar foi visto em 2021 e 2022, porém em escala mais reduzida. Por essa razão, tem-se que o grau de intervenção, embora seja em itens pontuais, possuem efeito potencialmente sistêmico, razão pela qual a intervenção se dá de modo intenso.

Sobre o tema, Schapiro (2009) destaca que o Estado se utiliza do Direito para intervir, através de medidas reguladoras, no domínio econômico, seja por meio da obrigação de revelar informações, do controle das concentrações do mercado, da estipulação de preços ou da determinação do direito à propriedade. Poder-se-ia acrescentar, nesse aspecto, a indicação de elementos da Política Fiscal, como ocorre atualmente.

No Brasil, diferentemente do que ocorre nos demais países, a análise da intervenção do Estado é feita de modo direto e indireto. Na intervenção indireta, Vita e Andreotti (2014) destacam que o Estado atua de modo fiscalizador, incentivador e planejador, impondo controle legislativo sobre a atividade econômica. Tavares (2011, p. 54) elenca tal intervenção desempenhada por meio da “cobrança de tributos, concessão de subsídios, subvenções, benefícios fiscais e creditícios e, de maneira geral à regulamentação normativa de atividades econômicas, a serem primariamente desenvolvidas pelos particulares”.

Já na intervenção direta, Pimenta (2001 *apud* VITA; ANDREOTTI, 2014, p.30) põe o Estado como agente econômico da atividade produtiva, estando este fora do regime de direito público. Assim,

ele atua como se particular fosse, segundo Tavares (2011), competindo com a iniciativa privada ou adquirindo o monopólio da atividade econômica. É nesse tipo de intervenção que entra o paradigma do estatismo, bem como da utilização da propriedade estatal para a promoção da regulação e do equilíbrio econômicos.

Na presente situação, a intervenção por meio do Direito Tributário se dá de modo indireto, por meio de uma espécie de renúncia fiscal indireta. Se a medida for além e alcançar a política de preços da Petrobrás, estabelecerá um paralelo com outra modalidade de intervenção, por meio de empresas estatais. Segundo Grau (2002) as empresas estatais que exploram atividade econômica “configuram intervenções do Estado no domínio econômico” (MELLO, 1973, p.101).

Finalmente, no caso apresentado, outro elemento se escala como limitador à intervenção estatal por meio do Direito Tributário – o controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário. Segundo noticiou o Portal Uol (2022), os Estados devem recorrer ao Supremo Tribunal Federal para questionar a constitucionalidade da mudança legislativa e, se considerada incompatível com a ordem constitucional brasileira, poderá inviabilizar a solução apresentada, fazendo o cenário retornar à estaca zero.

O princípio da seletividade tributária, invocado para justificar a alteração com base na essencialidade do produto, em um cenário amplo, não está sendo colocado em alinhamento com o da capacidade contributiva, uma vez que os contribuintes, independente de suas rendas, deverão pagar o mesmo valor de tributo. A discussão judicial deverá ser profunda e o que virá decorrente dela ainda possui cenário incerto.

A associação da extrafiscalidade decorrente da alteração legal tributária, que se insere, segundo Angeiras (2016), no contexto de incentivo a políticas públicas, ao permitir a exacerbação do ônus fiscal ou suavização, em função dos objetivos pretendidos.

Em concordância, Hugo de Brito Machado (2009, p. 130) afirma que:

O objetivo do tributo sempre foi o de carrear recursos financeiros para o Estado. No mundo moderno, todavia, o tributo é largamente utilizado com o objetivo de interferir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões, desestimulando o consumo de certos bens e produzindo finalmente os efeitos mais diversos na economia. A esta função moderna do tributo se denomina função extrafiscal.

No atual contexto, a implementação da intervenção por meio do Direito Tributário se mostra oportuna e necessária. No entanto, os seus desdobramentos, o período em que permanecerá e as

possíveis consequências que trará à sociedade dependem de outros fatores que vão além da própria intervenção.

6 CONCLUSÃO

O cenário vivenciado, atualmente, no Brasil e no mundo, evidencia a necessidade de intervenção no domínio econômico para que a estabilidade e a ordem permaneçam. A peculiaridade da situação é singular, tendo em vista ocorrer pelo desdobramento de dois acontecimentos – pandemia e guerra - que não eram enfrentados há muitas décadas, levando o atual sistema brasileiro, que já vinha fragilizado pelo fraco crescimento vivido desde 2016, à situação de urgência na tomada de decisão e de intervenção para minimizar o impacto social decorrente da conjuntura internacional.

A intervenção do Estado no domínio econômico por meio do Direito Tributário relacionado ao controle de preços de combustíveis se mostra permanente, embutido em solução microeconômica administrativa, de apoio, indireta e de grau intenso, dada a possibilidade de repercussão sistêmica. No entanto, está passível de controle de constitucionalidade, já ventilada pelos representantes dos Estados Federativos, o que poderá fazer a solução ser anulada, caso considerada incompatível com a ordem constitucional brasileira.

Em um cenário de desgaste do Governo Federal e da inviabilidade de outras duas soluções que foram cogitadas para o caso, resta incerto o que decorrerá da situação, principalmente se o conflito instalado na Ucrânia se perpetuar, o que provocará mudanças estruturais não só na economia global, mas nas relações de poder em âmbito internacional, cabendo ao Brasil buscar protagonismo para evitar ser um eterno refém das decisões de outras nações.

REFERÊNCIAS

ALTVATER, Elmar (1973). Notes on some problems of state intervention. In: Kapitalistate, n.º. 1, 1973 (publicado originalmente em alemão, 1972).

BBC BRASIL (2022). Qual o tamanho e o poder de destruição do arsenal nuclear da Rússia? Portal BBC Brasil [online]. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60564958>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

BONAVIDES, Paulo (2010). Teoria Geral do Estado. São Paulo (SP): Malheiros, 2010.

BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília (DF), Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 mar. 2022.

ELIAS, Nobert (1993). O processo civilizador. Tradução da versão inglesa, Ruy Jungmann; revisão, apresentação e notas, Renato Janine Ribeiro. – Rio de Janeiro (RJ): Jorge Zahar Ed., 1993, 2v. Formação do estado e civilização.

EXAME (2022). Estados aprovam congelamento de ICMS sobre combustíveis por 90 dias. Portal Exame [online]. Disponível em: <<https://exame.com/economia/estados-congelamento-icms-combustivel/>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

EXAME (2018). Greve de caminhoneiros causa desabastecimento e prejudica exportações. Portal Exame [online]. Disponível em: <<https://exame.com/economia/greve-de-caminhoneiros-causa-desabastecimento-e-prejudica-exportacoes/>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

GRAU, Eros Roberto (2002). O Estado, a liberdade e o direito administrativo. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), vol. 97, 2002, pp. 255-266.

G1 (2022). Companhias aéreas devem subir o preço das passagens depois de alta dos combustíveis. Portal G1 [online]. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/03/11/companhias-aereas-devem-subir-o-preco-das-passagens-depois-de-alta-dos-combustiveis.ghtml>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

LANCHEROS-GÁMEZ, Juan Carlos (2009). Del Estado Liberal al Estado Constitucional. Implicaciones en la comprensión de la dignidade humana. Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana. Dikaion, año 23, n. 18, pp. 247-267. Chia (Colômbia), dez. 2009.

MACIEL, Everardo. (2007). Alíquotas *ad rem* e a sonegação fiscal. Portal do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial [online]. Disponível em: <<https://www.etco.org.br/etco-na-midia/aliquotas-ad-rem-e-a-sonegacao-fiscal/>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

NASRALLAH, Amal. Alíquota *ad rem* – instrumento fiscal para impedir o dumping e o subfaturamento nas importações. Portal Tributário nos Bastidores. Disponível em: <<https://tributarionosbastidores.com.br/2012/05/ad-rem/>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (1989). O caráter cíclico da intervenção estatal. *Revista de Economia Política*, vol. 09, n. 03, jul-set. 1989. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/35-7.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

REUTERS (2022). U.N. agency warns Ukraine war could trigger 20% food price rise. Portal da Agência Reuters [online]. Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/un-agency-warns-ukraine-war-could-trigger-20-food-price-rise-2022-03-11/>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

SCHAPIRO, Mario Gomes (2009). *Novos parâmetros para a intervenção do Estado na Economia: persistência e dinâmica na atuação do BNDES em uma economia baseada no conhecimento*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo (SP), 2009.

TAVARES, André Ramos (2011). *Direito constitucional econômico*. 3. ed. São Paulo (SP): Método, 2011.

UOL (2022). Petrobrás anuncia aumento nos preços de gasolina, diesel e gás de cozinha. Portal Uol [online]. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/03/10/petrobras-anuncia-aumento-nos-precos-de-gasolina-diesel-e-gas-de-cozinha.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

UOL (2022). Biden anuncia proibição de compra de gás e petróleo russo. Portal Uol [online]. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/ansa/2022/03/08/biden-anuncia-proibicao-de-compra-de-gas-e-petroleo-russo.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

UOL (2022). Comsefaz: Estados devem ir ao STF se projeto dos combustíveis avançar sem alterações. Portal Uol [online]. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2022/03/10/comsefaz-estados-devem-ir-ao-stf-se-projeto-dos-combustiveis-avancar-sem-alteracoes.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

VITA, Jonathan Barros; ANDREOTTI, Paulo Antonio Brizzi. Petrobras e o preço dos combustíveis: os novos paradigmas da intervenção do Estado na economia. *Revista Scientia Juris*, Londrina (PR), v. 18, n. 2, p.25-54, dez. 2014.