



PANORAMA FISCAL

**Publicação do Observatório de
Finanças Públicas do Ceará | Office**

**LEI COMPLEMENTAR 194 DE 2022: IMPACTO
NA ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA DO ESTADO
DO CEARÁ**

Deoclécio dos Santos Silva
Francisco Lúcio Mendes Maia
Gerson da Silva Ribeiro
Helena Gabriela Jacinto Soares

Ano 7, V. 52
Jul | Ago 2022



EDIÇÕES
FUNDAÇÃO SINTAF

A Série Panorama Fiscal é uma publicação bimestral do Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Ofice), um centro de estudos e pesquisas instituído pela Fundação Sintaf e patrocinado pelo Sindicato dos Fazendários do Ceará (Sintaf) e pela Associação de Aposentados Fazendários do Ceará (AAFEC) que se propõe a analisar de forma científica e independente a situação fiscal dos entes federativos, de modo especial do Estado do Ceará e dos municípios cearenses.

Neste intuito, a Panorama Fiscal tem como objetivo principal realizar análises de temas relevantes no âmbito das finanças públicas, bem como proceder análises comparativas e evolutivas, a partir do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com base no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), ambos instrumentos de transparência da gestão fiscal, de índices e indicadores analisados das unidades federadas, contribuindo, assim, com a transparência e o controle social.

LEI COMPLEMENTAR 194 DE 2022:
IMPACTO NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA
DO ESTADO DO CEARÁ



Diretoria Executiva

Liduino Lopes de Brito
Diretor Geral
liduino@fundacaosintaf.org.br

Kléber Junio Silveira
Diretor Administrativo-Financeiro
kleber@fundacaosintaf.org.br

Jurandir Gurgel Gondim Filho
Diretor Técnico-Científico
jurandir@fundacaosintaf.org.br

Liliane Sales Carvalho
Diretora de Cidadania, Inclusão Social e Cultura
liliane@fundacaosintaf.org.br

Conselho Curador

Carlos Eduardo dos Santos Marino
Presidente

Lucia de Fátima Dantas Muniz
1ª Secretária

Newton Mourão
2º Secretário

Fundação Sintaf
Rua Padre Mororó, 952 - Centro
CEP: 60015-220
www.fundacaosintaf.org.br
fundacao@fundacaosintaf.org.br

Fortaleza - Ceará - Brasil



Publicação do Observatório de
Finanças Públicas do Ceará | Office

A Série Panorama Fiscal, com idioma oficial a língua portuguesa, é uma publicação oficial bimestral do Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Office), instituído pela Fundação Sintaf de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Cultural

Ano 7, V. 52, Jul | Ago 2022
Série Eletrônica disponível em:
fundacaosintaf.org.br/panoramafiscal

Lei Complementar 194 de 2022: Impacto na arrecadação tributária do estado do Ceará

Os conceitos e opiniões emitidos nesta Série são de inteira responsabilidade de seus autores, não representando a opinião das instituições envolvidas.

Responsabilidade Editorial

Edições Fundação Sintaf

Projeto Gráfico e diagramação

MOTE Design de Ideias

P195 Panorama Fiscal : Publicação do Observatório de Finanças Públicas do Ceará (Office) / Fundação Sintaf. - v. 52 (2022) - . - Fortaleza-CE : Edições Fundação Sintaf, Jul | Ago. 2022.

Bimestral
Série eletrônica disponível em:
<http://fundacaosintaf.org.br/panoramafiscal>
ISSN: 2447-8105.

1. Finanças públicas - Ceará. 2. Administração tributária.
3. Contabilidade pública. 4. Ceará - Indicadores econômicos.

CDU: 35

LEI COMPLEMENTAR 194 DE 2022: IMPACTO NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ

Deoclécio dos Santos Silva¹
Francisco Lúcio Mendes Maia²
Gerson da Silva Ribeiro³
Helena Gabriela Jacinto Soares⁴

¹ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador Júnior do Office.

² Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará. Auditor Fiscal da Receita Estadual do Ceará. Pesquisador do Office.

³ Graduado em Finanças pela Universidade Federal do Ceará, Mestre e Doutorando em Economia pela Universidade Federal do Ceará.

⁴ Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisadora Júnior do Office.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. A CRISE NO PREÇO DOS COMBUSTÍVEIS - CENÁRIO E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS	12
3. ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR 194 DE 2022	22
4. IMPACTO DA LC 194 DE 2022 NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA CEARENSE	25
5. ALTERNATIVAS PARA O INCREMENTO DA RECEITA TRIBUTÁRIA	27
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS	33
APÊNDICE I	34

RESUMO

Choques no preço do petróleo têm sido causadores de instabilidade para a economia mundial desde a década de 1970. Tais crises, em geral, estão associadas a disputas geopolíticas, mas também podem decorrer de crises financeiras, como em 2008, ou aumentos na demanda global, como em 2010. A crise atual tem como estopim a guerra na Ucrânia, que desencadeou uma série de sanções econômicas à Rússia, dentre as quais a proibição de empresas norte-americanas comprarem petróleo e derivados russos, o que equivale a um choque de oferta no mercado mundial de combustíveis. Nesse contexto, foi aprovada no Congresso Nacional, e sancionada pelo Poder Executivo, a Lei Complementar 194 de 2022 (LC 194/2022), que reduz as alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobre operações com combustíveis e energia elétrica e sobre prestação de serviço de comunicação. Sobre a LC 194/2022, pode-se concluir que ela traz grandes perdas de arrecadação para estados, Distrito Federal e municípios. Oferece medidas de compensação insuficientes e temporárias e, ao reduzir as receitas disponíveis para serviços públicos como educação, saúde, assistência e previdência social, compromete o bem-estar da sociedade, em especial a parcela mais pobre da população. No caso do Estado do Ceará, de acordo com a metodologia aplicada, as perdas estimadas de ICMS seriam de R\$ 2,23 bilhões em 2022. Entretanto, é preciso considerar que tal estimativa não incorpora em seu cálculo expectativas de crescimento da economia e outros aspectos conjunturais que também afetam a arrecadação do ICMS.

PALAVRAS-CHAVE

Finanças Públicas; Choque do Petróleo; LC 194/2022; ICMS; Estado do Ceará

ABSTRACT

Oil price shocks have been causing instability for the world economy since the 1970s. Such crises are usually associated with geopolitical disputes, but can also stem from financial crises, as in 2008, or increases in global demand, as in 2010. The current crisis is triggered by the war in Ukraine, which triggered a series of economic sanctions against Russia, including the ban on US companies from buying Russian oil and derivatives, which is equivalent to a supply shock in the world fuel market. In this context, Complementary Law 194 of 2022 (LC 194 of 2022) was approved in parliament and sanctioned by the Executive, which reduces the rates of the Tax on Operations related to the Circulation of Goods and Provision of Interstate and Intermunicipal Transport Services and Communication (ICMS) on fuel and electricity operations and on the provision of communication services. Regarding LC 194 of 2022, it can be concluded that it brings great losses in revenue for states and municipalities. It offers insufficient and temporary compensation measures and, by reducing the income available for basic education, health, assistance and social security services, it compromises the well-being of society, especially the poorest part of the population. In the case of Ceará, according to the methodology applied, the estimated ICMS losses would be R\$ 2.23 billion in 2022. However, it is necessary to consider that this estimate does not incorporate expectations of economic growth and other aspects in its calculation. circumstances that also affect the collection of ICMS.

KEYWORDS

Public finances; Oil Shock; LC 194/2022; ICMS; State of Ceara.

1. INTRODUÇÃO

Choques no preço do petróleo têm sido causadores de instabilidade para a economia mundial desde a década de 1970¹. Tais crises, em geral, estão associadas a disputas geopolíticas, mas também podem decorrer de crises financeiras, como em 2008, ou aumentos na demanda global, como em 2010. A crise atual tem como estopim a guerra na Ucrânia, que desencadeou uma série de sanções econômicas à Rússia, dentre as quais a proibição de empresas norte-americanas comprarem petróleo e derivados russos², o que equivale a um choque de oferta no mercado mundial de combustíveis.

No que tange à economia brasileira, a crise do preço do petróleo acentuou de forma significativa o problema inflacionário, com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado nos últimos doze meses chegando aos 11,89%, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Considerando somente as variações de preço da gasolina e do diesel, o acumulado nos últimos 12 meses é de 26,93% e 56,36%, respectivamente. Esse cenário de alta descontrolada nos preços afeta diretamente a população, em especial as camadas mais carentes. Nesse contexto, foi aprovada pelo Congresso Nacional, e sancionada pelo Poder Executivo, a Lei Complementar 194 de 2022 (LC 194/ 2022), que reduz as alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobre operações com combustíveis e energia elétrica e sobre prestação de serviço de comunicação.

Em face do que foi até aqui exposto, o objetivo do presente trabalho é analisar o impacto que a LC 194/2022 terá sobre a arrecadação tributária cearense, bem como propor alternativas para que o Estado do Ceará possa aumentar suas receitas, tendo em vista a queda de arrecadação decorrente da lei supracitada.

Para atingir os objetivos propostos, o trabalho está dividido em 6 partes, das quais a presente introdução é a primeira. A seção 2 é dedicada a apresentar dados e informações que ajudam a compreender o cenário em que a LC 194/2022 está inserida. Na seção seguinte são apresentadas as principais diretrizes da LC 194/2022. As seções 4 e 5 são dedicadas a apresentar as estimativas das perdas de receitas decorrentes da LC 194/2022 e as alternativas para incremento da arrecadação cearense. Por fim, as considerações finais.

¹ Uma nova crise do petróleo? | Exame

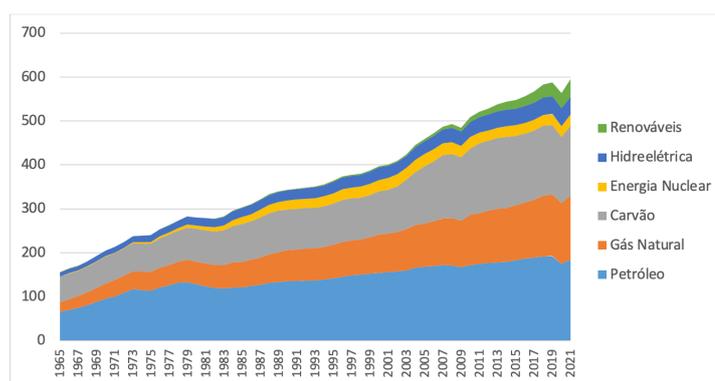
² EUA proíbem a importação de petróleo russo; Rússia restringe comércio de matérias-primas | Mundo | G1 (globo.com)

2. A CRISE NO PREÇO DOS COMBUSTÍVEIS - CENÁRIO E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Assim como em outros momentos da história, a crise no fornecimento e preço do petróleo e outros combustíveis fósseis pressiona as economias mundiais para um cenário de grandes dificuldades.

Gráfico 2.1 – Consumo mundial de energia por fonte – 1965 a 2021

(Valores em Exajoules)

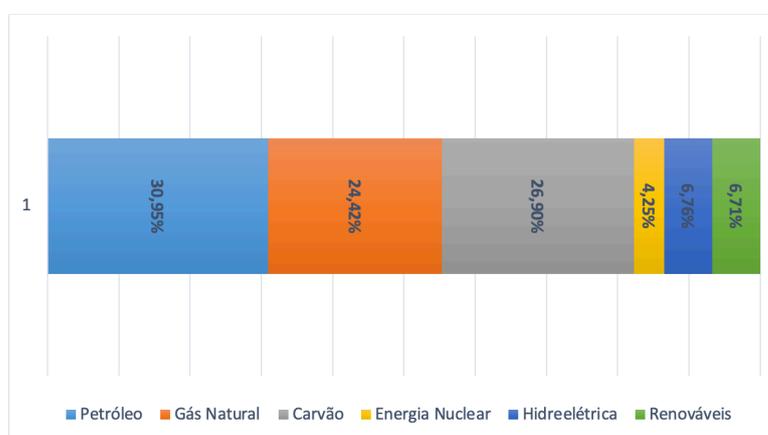


Fonte: BP Statistical Review of World Energy (2022)

O Gráfico 2.1 mostra o consumo mundial de energia medida em joule pelo Sistema Internacional de Unidades e evidencia também que a economia mundial depende largamente da utilização de combustíveis fósseis (petróleo, gás natural e carvão) para geração de energia. Verifica-se que a preocupação com a utilização de fontes renováveis de energia ainda não rendeu resultados que alterem de forma significativa o mix das fontes de energia nas últimas décadas.

Gráfico 2.2 – Consumo mundial de energia por fonte – 2021

(Valores em %)



Fonte: BP Statistical Review of World Energy (2022)

O Gráfico 2.2 informa que 82,28% da energia consumida mundialmente é obtida através de combustíveis fósseis. Em contrapartida, somente 17,72% da energia consumida é derivada de fontes caracterizadas pela baixa emissão de gás carbônico. Comparando com o cenário registrado no ano 2000, ocorreu leve redução na dependência dos combustíveis fósseis, já que a participação do petróleo, gás natural e carvão era de 85,54%, enquanto fontes com baixa emissão de carbono representavam 14,46% da energia consumida.

Dois pontos precisam ser destacados a partir das informações acima: (i) tendo em vista a importância dos combustíveis fósseis na provisão de energia, faz-se necessário que governos nacionais desenhem políticas de preço e fornecimento que antecipem as eventuais crises que possam atingir o setor; (ii) é extremamente necessário fortalecer o incentivo ao desenvolvimento de fontes de energia renováveis, pois, é cada vez mais evidente que o atual modelo de provisão de energia não é sustentável no médio e longo prazo. Cabe ressaltar que o Brasil é privilegiado tanto em abundância de ventos (principalmente em seu litoral) quanto em intensidade e persistência da luz solar, fontes primárias de energias alternativas, ecologicamente sustentáveis.

A seguir será feita uma análise das variações no preço dos combustíveis, nacional e internacionalmente.

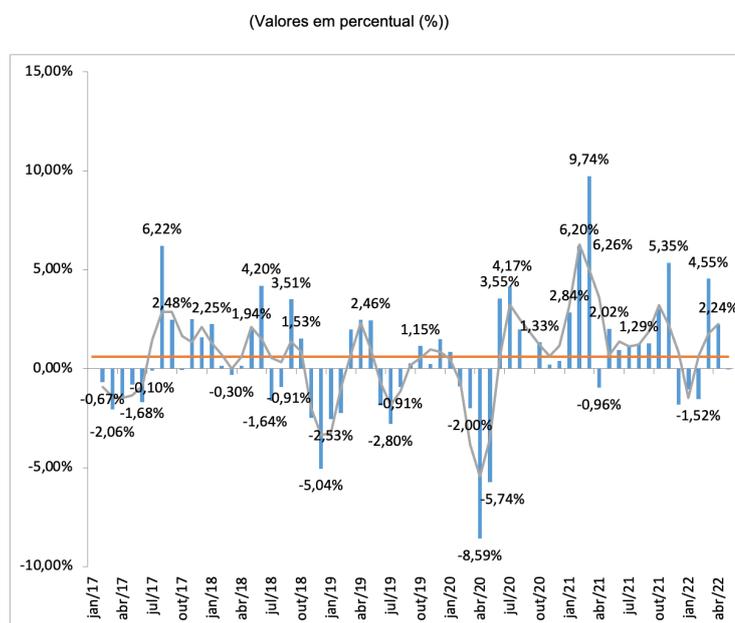
2.1 Evolução no preço dos combustíveis

2.1.1 Cenário nacional

Nos últimos anos o Brasil tem sido pressionado pelo aumento do preço do barril de petróleo, acompanhado da desvalorização da moeda nacional em função do cenário nacional e internacional, também em razão da política de paridade de preços de importação da Petrobras, cujo parâmetro de reajuste é o valor do barril internacional do petróleo ponderado pelos custos de transporte e taxa de câmbio. Some-se a isso a baixa produção de refino do petróleo no país, em relação à sua capacidade de refino, a partir de 2016.

Assim, é importante que se analise a trajetória das Taxas de Crescimento Real dos preços médios de revenda de Gasolina Comum e do Óleo Diesel Comum (S-500) com dados coletados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Combustível (ANP), dispostos nominalmente na série histórica com o corte de janeiro de 2017 a dezembro de 2017, seguindo para os anos subjacentes, até chegar a maio de 2022, compreendendo um intervalo de tempo de 5 anos.

Gráfico 2.3: Variação do Crescimento Real do Preço Médio de Revenda da Gasolina Comum no Brasil – Janeiro de 2017 a Maio de 2022



Fonte: elaboração própria com dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

Em complemento às informações contidas no Gráfico 2.3, observa-se uma volatilidade considerável no crescimento real dos preços da Gasolina Comum (GC). O caráter assimétrico repete-se durante todo o período observado, com variações positivas e negativas, significando acréscimos e decréscimos no preço de revenda da gasolina comum, o que configura um cenário de incerteza do preço da gasolina em razão de fatores externos e políticos, ficando veementemente complexo para os brasileiros, uma vez que, como observado na prática nos últimos anos e como demonstrado no gráfico acima, os preços variam significativamente de um mês para o outro, gerando alta na inflação e diminuição do poder de compra dos brasileiros.

No ano de 2021, observa-se uma variação abrupta entre os meses de janeiro, fevereiro e março, uma vez que em janeiro a taxa de crescimento do preço médio de revenda da gasolina comum era 2,84%, sendo sucedido por uma variação no valor de 6,20% no mês de fevereiro. Já em março teve-se um crescimento de 9,74%. A partir desse ponto, cabe informar que tais variações são significativamente expressivas, confirmando, assim, as perspectivas de aumento dos preços dos combustíveis, acompanhados da evolução dos preços internacionais, tendo como consequência a elevação no preço do diesel, da gasolina comum e do gás de cozinha no Brasil.

Para possibilitar a compreensão acerca da evolução dos preços de revenda dos combustíveis (Gasolina Comum e Óleo Diesel Comum) foram expostos os preços mínimos e os preços máximos de revenda destes produtos em janeiro, fevereiro,

março, abril e maio de 2022, demonstrados na Tabela 2.1.

Tabela 2.1: Comparação entre os preços médios reais de revenda da Gasolina Comum e do Óleo Diesel Comum no Brasil

(Valores em R\$, atualizados pelo IPCA de maio de 2022)

MÊS	COMBUSTÍVEL	PREÇO MÍNIMO	PREÇO MÁXIMO
jan/22	GASOLINA COMUM	5,721	8,368
fev/22	GASOLINA COMUM	5,664	8,284
mar/22	GASOLINA COMUM	5,573	8,152
abr/22	GASOLINA COMUM	5,515	8,067
mai/22	GASOLINA COMUM	5,489	8,029

MÊS	COMBUSTÍVEL	PREÇO MÍNIMO	PREÇO MÁXIMO
jan/22	ÓLEO DIESEL COMUM	4,242	7,197
fev/22	ÓLEO DIESEL COMUM	4,199	7,125
mar/22	ÓLEO DIESEL COMUM	4,132	7,011
abr/22	ÓLEO DIESEL COMUM	4,089	6,937
mai/22	ÓLEO DIESEL COMUM	4,070	6,905

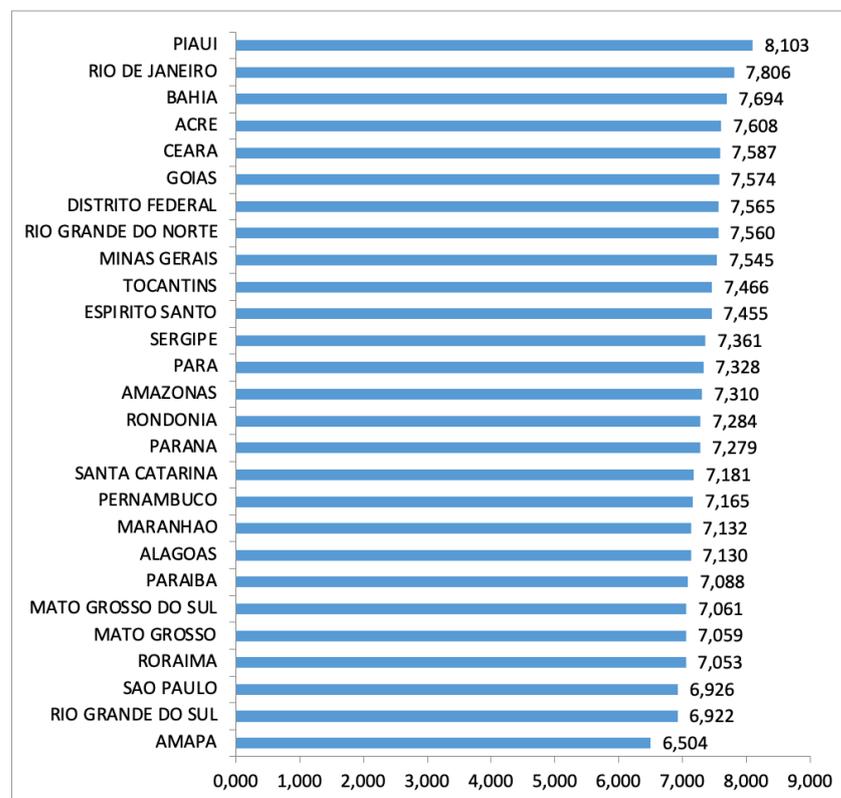
Fonte: elaboração própria com dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

É imprescindível pontuar que os preços dos combustíveis contidos na Tabela 2.1 exercem forte impacto nas taxas inflacionárias, tendo como consequência o aumento dos preços dos produtos e, dessa forma, a diminuição do poder de compra da população, afetando de forma direta a parcela de menor poder aquisitivo, cujo preço da cesta básica reflete, com maior intensidade, a transferência de preços majorados pelo custo do transporte e da logística.

Para melhor visualização do desempenho dos estados brasileiros, o gráfico a seguir traz o comportamento dos preços médios de revenda da Gasolina Comum entre os estados no mês supracitado.

Gráfico 2.4: Preços Médios Reais de Revenda de Gasolina Comum entre os estados brasileiros – Maio de 2022

(Valores em R\$, atualizados pelo IPCA de maio de 2022)



Fonte: elaboração própria com dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

No Brasil, o aumento dos preços da Gasolina Comum tem se mantido em uma crescente, como observado nas páginas anteriores. O Gráfico 2.4 demonstra a variação dos preços da Gasolina Comum entre os estados brasileiros no mês de maio. Para essa análise, os preços médios de revenda do combustível foram devidamente deflacionados, sendo corrigidos pela inflação do mês.

Isto posto, vê-se decrescentemente que o estado do Piauí apresentou o maior valor de revenda da Gasolina Comum no mês, sendo expresso em R\$ 8,103, valor superior à média dos estados observada no mês que correspondeu a R\$ 7,324. Em sequência, têm-se os estados do Rio de Janeiro, da Bahia, do Acre e do Ceará, que totalizam, juntamente com o estado do Piauí, os cinco estados brasileiros com maiores preços de revenda de Gasolina Comum com R\$7,806, R\$7,694, R\$7,608 e R\$7,587, respectivamente. Deste modo, permaneceram acima da média dos estados brasileiros, bem como os estados de Goiás (GO), Distrito Federal (DF), Rio Grande do Norte (RN), Minas Gerais (MG), Tocantins (TO), Espírito Santo (ES), Sergipe (SE) e Pará (PA), enquanto 14 estados apresentaram preços abaixo da média.

2.1.2 Cenário internacional

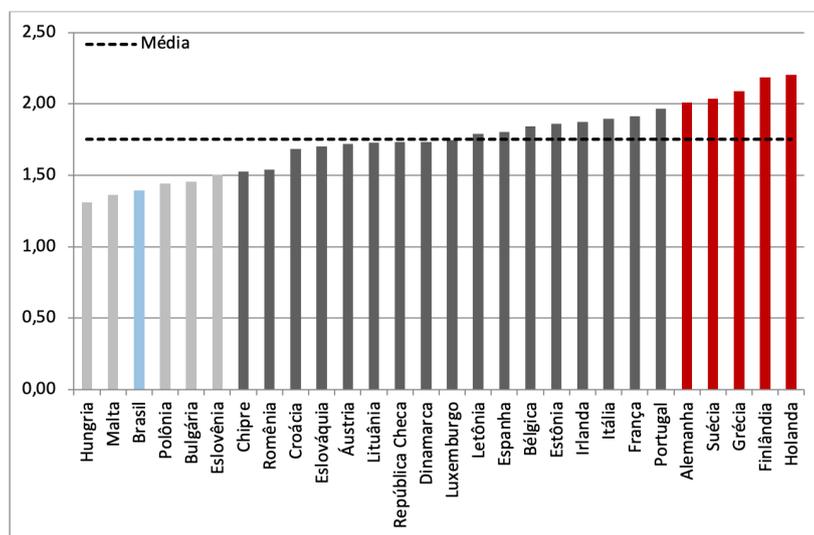
Como muito tem sido discutida atualmente, a política de preços da Petrobras segue o mercado mundial. Para entender melhor quais as implicações disso na prática, o trecho seguinte do presente trabalho apresentará os preços em dois cortes temporais: um para os cinco primeiros meses do ano de 2022 e outro da série histórica de janeiro de 2017 a maio de 2022 de alguns países membros da União Europeia (UE).

Os preços foram deflacionados³ e convertidos⁴, todos representando o quanto é necessário para comprar 1 litro de cada combustível (€/litro) e, para ter-se uma melhor visualização gráfica da comparação dos preços entre outros países, foram separados em dois grupos: os países que apresentaram as médias de preços mais baixas entre janeiro e maio de 2022 e, no segundo grupo, os países com as maiores médias neste mesmo período.

O gráfico a seguir mostra a média de preços da Gasolina nos países membros da UE e no Brasil.

Gráfico 2.5 – Média de Preços da Gasolina na UE e no Brasil – Janeiro a Maio de 2022 (€/litro)

(Valores em € 1,00, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e pelo Índice Harmonizado de Preços ao Consumidor (IHPC) de maio de 2022)



Fonte: elaboração própria com dados da Comissão Europeia (europa.eu) e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.

³ Os preços do Brasil foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os da UE pelo Índice Harmonizado de Preços ao Consumidor (IHPC) - Eurostat.

⁴ Os preços foram convertidos pela taxa de câmbio de compra do dia 31/05/2022 retirado do site do Banco Central do Brasil (bcb.gov.br).

Com a plotagem dos dados desse gráfico é possível ter uma ideia visual da posição da média de preço dos combustíveis no Brasil em 2022, comparada com a dos 27 países do continente europeu. A primeira observação é que as médias da gasolina no Brasil estão abaixo da média das médias, onde a média é € 1,75, a média no Brasil é € 1,40.

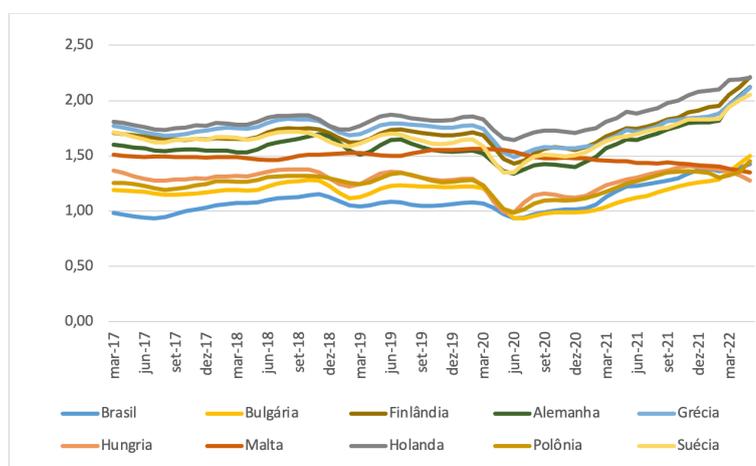
Os cinco países da UE que apresentaram as menores médias do período foram: Bulgária, Eslovênia, Hungria, Malta e Polônia. Já os cinco países que apresentaram as maiores médias em ordem crescente foram: Alemanha, Suécia, Grécia, Finlândia e Holanda.

Para dar continuidade à análise dos preços nacionais com os internacionais, foram coletados os dados de janeiro de 2017 a maio de 2022 e calculada a média móvel acumulada de três meses.

O gráfico apresentado a seguir mostra os cinco países que tiveram as curvas de médias móveis mais altas e os cinco com as mais baixas no período já mencionado, de 2017 a 2022, e isso inclui o Brasil para efeito de comparação.

Gráfico 2.6 – Média Móvel de Preços da Gasolina na UE e no Brasil – Março de 2017 a Maio de 2022 (€/litro)

(Valores em € 1,00, atualizados pelo IHPC de maio de 2022)



Fonte: elaboração própria com dados da Comissão Europeia (europa.eu) e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.

Os dados mostram que os preços nacionais seguem a tendência internacional, porém, em um nível mais baixo até junho de 2020, quando a partir desse mês a curva de preços do Brasil se cruza com a de outros países da UE e a maioria das curvas de preços ficam positivamente mais inclinadas, excetuando-se a de Malta.

Vale ressaltar que a política de preços de combustíveis utilizada pela Petrobrás beneficia apenas os investidores, que visam o retorno do capital investido em

curto espaço de tempo. Em 2021 a Petrobrás obteve o Lucro Líquido de R\$ 107,264 bilhões e distribuiu dividendos no valor de R\$ 70,532 bilhões, correspondendo a 65,76% do lucro realizado, conforme demonstrado na Tabela 2.2.

Tabela 2.2 – Petrobras – Distribuição de Dividendos com proporção do Lucro Líquido em 2021

Item	Em Bilhões
Distribuição de Dividendos (A)	R\$ 70,532
Lucro Líquido (B)	R\$ 107,264
(A/B)	0,6576
(A/B) %	65,76%

Fonte: elaboração própria com dados das Demonstrações Financeiras de 2021.

2.2 O preço dos combustíveis e a inflação

Nesta subseção, serão trazidos alguns dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) coletados através da pesquisa do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de maio de 2022. Primeiro serão analisadas as variações no preço dos combustíveis, com ênfase no diesel e na gasolina, nos últimos doze meses e depois o impacto dos combustíveis na inflação de maio de 2022 e do mesmo mês no ano anterior, para fins de comparação.

Quanto às variações no preço dos combustíveis, as tabelas a seguir trazem em nível nacional e regional os resultados do IPCA de maio de 2022 e 2021, respectivamente, o peso da variação do preço dos combustíveis sobre a inflação, a variação acumulada no ano e a variação acumulada em doze meses. Para o nível regional foram coletados os dados da Região Metropolitana de Fortaleza – CE (RMF).

Tabela 2.3 - Inflação vs. Preço dos Combustíveis – Maio de 2021

Nível Nacional – Brasil				
Variações ($\Delta\%$)	IPCA	Combustíveis	Gasolina	Diesel
Mensal	0,83	4,22	2,87	4,61
Peso no Mês	100	6,84	5,82	0,21
No Ano	3,22	25,60	24,70	23,22
12 Meses	8,06	47,49	45,80	39,26
Fortaleza/CE e Região Metropolitana				
Variações ($\Delta\%$)	IPCA	Combustíveis	Gasolina	Diesel
Mensal	1,10	2,73	2,54	4,18
Peso no Mês	100	6,47	6,09	0,28
No Ano	4,50	20,74	20,73	21,45
12 Meses	9,80	35,09	35,75	28,18

Fonte: elaboração própria com dados do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)

- IBGE.

Tabela 2.4 - Inflação vs. Preço dos Combustíveis – Maio de 2022

Nível Nacional – Brasil				
Variações ($\Delta\%$)	IPCA	Combustíveis	Gasolina	Diesel
Mensal	0,47	1,00	0,92	3,72
Peso no Mês	100	8,13	6,81	0,29
No Ano	4,78	8,83	8,83	28,49
12 Meses	11,73	29,12	28,73	52,27
Fortaleza/CE e Região Metropolitana				
Variações ($\Delta\%$)	IPCA	Combustíveis	Gasolina	Diesel
Mensal	1,41	2,51	2,19	4,37
Peso no Mês	100	7,93	7,43	0,40
No Ano	5,69	11,95	11,10	27,91
12 Meses	11,89	36,54	35,53	58,44

Fonte: elaboração própria com dados do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) - IBGE.

Considerando os indicadores de maio (mensal, acumulado no ano e em doze meses) de 2022, observam-se variações menores que em maio de 2021. Porém, os combustíveis seguem com variações positivas elevadas, muito acima da inflação (IPCA). Adicionalmente, para a RMF em 2022 tem sido ainda mais alto que se comparado ao nível nacional.

Em nível nacional, o peso da variação dos preços dos combustíveis sobre inflação em maio de 2022 foi de 8,13%, e a gasolina é o combustível com maior participação percentual, pois sozinha impactou em 6,81% na inflação. O Diesel teve um impacto de 0,29%. No mês de maio de 2021, os combustíveis impactaram em 6,84% a inflação. A gasolina com 5,82% e o diesel com 0,21%.

Já na RMF, a soma do impacto dos combustíveis sobre a inflação em maio de 2022 foi menor que em nível nacional, chegando a 7,93%. Porém, o impacto da gasolina e do diesel em percentuais maiores, 7,43% e 0,40%, respectivamente. Em maio de 2021, os combustíveis tiveram um impacto de 6,47% na inflação da região metropolitana da capital cearense. Separadamente, a gasolina foi responsável por 6,09% e o diesel em 0,28%.

2.3 O preço dos combustíveis e a tributação: a participação dos impostos no preço final ao consumidor

A alta nos preços retratada na subseção anterior traz à tona o debate sobre quais são os principais responsáveis pelo cenário descrito. As discussões em diversas esferas da sociedade civil apontam diferentes responsáveis, tais como: o choque de oferta desencadeado pela guerra entre Rússia e Ucrânia, a desvalorização cada vez mais acentuada do Real frente ao Dólar, a política de preços praticada pela Petrobrás e os tributos cobrados sobre combustíveis.

O Governo Federal, politicamente, promoveu a narrativa de que o grande

causador do aumento de preços seriam os impostos estaduais, especificamente o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)⁵. Dessa forma, a Lei Complementar (LC) 194 de 2022 é derivada dessa argumentação que atribui ao ICMS a culpa pelo aumento no preço dos combustíveis.

Portanto, é preciso que se investigue qual a participação que os tributos cobrados no Brasil exercem sobre o preço final ao consumidor, bem como comparar a situação em relação ao praticado no restante do mundo. A Tabela 2.5 apresenta esses dados para o Brasil e demais países selecionados.

Tabela 2.5 – Tributos como percentual do preço final ao consumidor - 2019

(Valores em %)

	Gasolina	Diesel
Austrália	35,9	37,5
Bélgica	58,1	56,8
Canadá	32,0	27,0
França	62,5	58,9
Alemanha	61,3	52,3
Itália	64,3	59,8
Japão	47,0	34,0
Coréia	50,8	48,5
Holanda	64,9	53,8
Portugal	61,8	54,3
Espanha	53,8	48,5
Suécia	61,8	49,7
Reino Unido	63,1	60,7
Estados Unidos	18,6	20,1
Chile	48,9	28,1
Colômbia	22,0	14,4
México	13,8	13,8
Brasil	36,8	21,0
Média OCDE-14	52,6	47,3
Média AL-4	30,4	19,3

Fonte: Carvalho Junior (2022)

A partir dos dados acima é possível verificar que, nas economias mais desenvolvidas, a participação dos impostos no preço final da gasolina e do diesel é, em média, muito maior do que o observado no Brasil. De fato, os 36,8% verificados no Brasil são bem inferiores aos 52,6% registrados na média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Dessa forma, Carvalho Junior (2022) destaca que o Brasil não deve reduzir

⁵ Bolsonaro culpa governadores por preço da gasolina: "PIS/Cofins é o mesmo" (poder360.com.br)

a carga tributária sobre combustíveis para reduzir o preço final ao consumidor, tendo em vista que a carga tributária já é inferior à praticada nos países da OCDE. Adicionalmente, o autor aponta o impacto que tal medida teria sobre as finanças públicas, em especial nas finanças públicas estaduais.

3. ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR 194 DE 2022

A presente seção tem por objetivo apresentar as principais diretrizes da LC 194 de 2022, bem como críticas que podem ser feitas à lei em questão.

3.1 Principais diretrizes da LC 194 de 2022

A LC 194/2022 tem por objetivo primário realizar alterações no modo como os Estados realizam a cobrança do ICMS sobre operações com combustíveis e energia elétrica e sobre prestação de serviço de comunicação. Dessa forma, altera a Lei 5.172/1966, o Código Tributário Nacional, bem como a Lei Complementar 87/1996, a Lei Kandir.

A principal mudança introduzida pela lei complementar em análise é que operações com combustíveis e energia elétrica, bem como serviços de comunicação e transporte coletivo passam a ser considerados como bens e serviços essenciais. O Art. 1º da LC 194/2022 altera o Art. 18 do Código Tributário Nacional (CTN), de modo que os bens e serviços referidos acima não podem ser tratados como supérfluos. Segue o texto que realiza essa alteração na íntegra.

Para fins da incidência do imposto de que trata o inciso II do **caput** do art. 155 da Constituição Federal, os combustíveis, o gás natural, a energia elétrica, as comunicações e o transporte coletivo são considerados bens e serviços essenciais e indispensáveis, que não podem ser tratados como supérfluos. (Brasil, 2022, Art. 1)

A implicação prática do texto acima é que os Estados não poderão mais aplicar sobre os bens e serviços acima referenciados alíquotas que excedam a alíquota modal do ICMS, no caso do Estado do Ceará, de 18%. Tal medida representa uma grande alteração na principal fonte de receitas próprias dos Estados, tendo em vista que, para alguns Estados, a alíquota de ICMS supera os 30%. No caso do Ceará, a alíquota sobre a gasolina será reduzida de 27% para 18%. Dessa forma, é importante apontar que o efeito esperado da LC 194/2022 sobre as finanças públicas estaduais é uma grande queda nas receitas disponíveis dos entes em questão, o

que deve levar à precarização da prestação de serviços públicos, como educação, saúde, assistência social, segurança, dentre outros.

Naturalmente, uma medida com esse teor traz consigo grande insatisfação das partes mais afetadas, ou seja, a administração pública de estados e municípios. Assim, na tentativa de amenizar os efeitos deletérios sobre os cofres públicos dos entes regionais, deputados e senadores instituíram medidas que visam compensar as perdas de arrecadação decorrentes da mudança na alíquota de ICMS.

Após as alterações realizadas por ambas as casas legislativas, bem como dos vetos presidenciais, o único mecanismo de compensação financeira para Estados e Municípios é apresentado no Art. 3º da LC 194/2022.

“Art. 3º A União deduzirá do valor das parcelas dos contratos de dívida do Estado ou do Distrito Federal administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional, independentemente de formalização de aditivo contratual, as perdas de arrecadação dos Estados ou do Distrito Federal ocorridas no exercício de 2022 decorrentes da redução da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) que exceda ao percentual de 5% (cinco por cento) em relação à arrecadação deste tributo no ano de 2021.” (Brasil, 2022, Art. 3)

Ao limitar a compensação financeira somente às perdas que excederem 5% em relação ao arrecadado em 2021, sem atualização monetária, e através da dedução no valor de parcelas da dívida dos Estados com a União, mostra-se ineficiente o propósito de mitigar o prejuízo gerado aos cofres públicos dos estados, municípios e Distrito Federal.

Importante destacar ainda que o Poder Executivo vetou uma série de outras medidas de compensação, das quais é relevante citar aquela que previa que a União deveria garantir que não existissem perdas para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), bem como para os pisos constitucionais destinados à educação e saúde, de tal modo a manter o mesmo nível de recursos observados antes das alterações propostas pela LC 194/2022. Pontua-se que, caso os vetos presenciais sejam derrubados, a compensação financeira será maior, mas ainda assim insuficiente para restituir todas as perdas.

Ainda é importante apontar que, embora as alíquotas estejam sendo alteradas de forma definitiva, as compensações possuem caráter temporário, ficando restritas somente ao ano de 2022, o que constitui um prejuízo de médio e longo prazo ainda maior para estados e municípios.

Outro ponto sensível alterado pela LC 194/2022 diz respeito aos tributos federais que incidem sobre os itens citados anteriormente, a saber: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre combustíveis, as contribuições

para o Programa de Integração Social (PIS), o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (PASEP) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Sobre esses tributos, fica determinado, através do Art. 10 da LC 194/2022, o seguinte:

“Art. 10 A Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, passa a vigorar com as seguintes alterações: (...) “Art. 9º-A As alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidentes sobre as operações que envolvam gasolina e suas correntes, exceto de aviação, de que tratam o inciso I do **caput** do art. 4º da Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, o inciso I do **caput** do art. 5º e o art. 9º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, e o inciso I do **caput** do art. 23 da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, ficam reduzidas a 0 (zero) até 31 de dezembro de 2022.” (Brasil, 2022, Art. 10)

Ao zerar a alíquota dos tributos em questão, o Governo Federal está retirando recursos do Orçamento da Seguridade Social, que inclui as despesas com saúde, assistência e previdência social da União. Ou seja, além de comprometer a prestação de serviços públicos como educação e segurança, a LC 194/2022 também prejudica o Orçamento da Seguridade Social, causando instabilidade que comprometerá a sustentabilidade econômico-financeira nas funções públicas de saúde, assistência e previdência social.

Em resumo, a LC 194/2022 traz grandes perdas de arrecadação para estados e municípios. Oferece medidas de compensação insuficientes e temporárias e, ao reduzir as receitas disponíveis para serviços básicos de educação, saúde, assistência e previdência social, compromete o bem-estar da sociedade, em especial a parcela mais pobre da população.

3.2 Alternativa correta para solucionar a crise sanitária e fiscal

O correto seria a União haver elaborado um Orçamento Extraordinário, em 2020, no início da crise sanitária, conforme previsto no Art 21, XVIII, da Constituição Federal, Art. 65 da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Art. 44 da Lei 4 320/1964.

Este orçamento seria executado de forma independente da programação orçamentária determinada pelo Art. 165 da Constituição Federal.

O Observatório de Finanças Públicas do Ceará (OFICE) publicou, em abril de 2020, através da Revista Panorama Fiscal 31, o estudo denominado **“COVID 19: Alternativas e propostas para a crise sanitária e fiscal”**. Esse estudo é a forma correta de resolver a crise sanitária e fiscal do Brasil.

4. IMPACTO DA LC 194 DE 2022 NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA CEARENSE

A análise realizada na presente seção tem por objetivo apresentar estimativas das perdas de arrecadação para o tesouro cearense. De antemão, ressalta-se que existem limitações nos impactos estimados, em decorrência do acesso limitado aos dados referentes à arrecadação pública.

Inicialmente, a Tabela 4.1 apresenta as alíquotas até então praticadas no Ceará para os bens e serviços afetados pela LC 194/2022, pontuando a redução percentual promovida pela lei em questão.

Tabela 4.1 – Alíquota atual e reduzida do ICMS

	Alíquota Atual	Alíquota Prevista	Redução
Gasolina	27%	18%	-33,33%
Diesel	25%	18%	-28,00%
Comunicação	28%	18%	-35,71%
Energia Elétrica	25%	18%	-28,00%

Fonte: Lei 15.892, de 27 de novembro de 2015.

Tabela 4.2 – Alíquota atual e reduzida do ICMS com o FECOP

	Alíquota Atual	Alíquota Prevista	Redução
Gasolina	29%	18%	-37,93%
Diesel	25%	18%	-28,00%
Comunicação	30%	18%	-40,00%
Energia Elétrica	27%	18%	-33,33%

Fonte: Lei Complementar 37, de 26 de novembro 2003. (FECOP)

As alíquotas do ICMS referentes à gasolina, comunicação e energia elétrica incluem o adicional de 2%, conforme determina o Art.2º, I, da Lei Complementar 37/2003, para formação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP). Observa-se que a mudança de alíquotas determinada pela LC 194/2022 equivale, em média, a uma redução de 34,82% nas alíquotas praticadas no Estado, conforme demonstrado na tabela 4.2.

Para estimar o impacto na arrecadação decorrente das mudanças supracitadas, seguiu-se a seguinte estratégia: simular qual seria a perda de arrecadação em 2021 caso houvesse sido cobrada a alíquota de 18% para os bens e serviços afetados pela mudança na lei.

Dessa forma, foram utilizados os seguintes dados: (i) arrecadação total do

ICMS em 2021, obtido no Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, no valor de R\$ 16,23 bilhões; (ii) participação de cada segmento afetado na arrecadação do ICMS cearense, obtido no Balanço Geral do Estado (BGE); (iii) percentual de redução na alíquota conforme Tabela 4.2.

De posse dos dados acima, calculou-se, inicialmente, a arrecadação de cada segmento aplicando um redutor de 2% referente ao FECOP. A partir dos valores calculados foi aplicado o redutor da Tabela 4.2 decorrente da mudança de alíquota. Antes de apresentar os resultados, é preciso destacar que, como mostra a Tabela 4.2, dentro do segmento combustíveis, existem alíquotas diferentes para os produtos gasolina e diesel. Entretanto, não existe publicidade da informação de quanto cada um desses itens representa do total do segmento. Como forma de contornar esse problema, considera-se a média das alíquotas dos dois itens. A Tabela 4.3 apresenta os resultados da simulação realizada de acordo com os passos descritos.

Tabela 4.3 – Simulações de perdas com alteração de alíquota do ICMS

(Valores Correntes em R\$ bilhões)

	2021 (I)	Simulação (II)	(I) - (II)
ICMS Combustíveis	3,38	2,26	1,13
ICMS Comunicação	0,61	0,37	0,24
ICMS Energia Elétrica	2,09	1,39	0,70
Total	6,08	4,01	2,07

Fonte: Elaborado pelos autores

A terceira coluna da Tabela 4.3 evidencia as perdas estimadas para 2021. De acordo com a simulação aqui realizada, a redução da alíquota para 18% representaria uma frustração de R\$ 2,07 bilhões na receita tributária estadual. Desse valor, 54,59% referem-se ao segmento de combustíveis, 33,82% referem-se ao setor de energia elétrica e 11,59%, comunicação.

Uma possível estimativa das perdas em 2022 seria reajustar o valor estimado para 2021 pela inflação esperada para 2022. Considerando que o relatório Focus de 8 de julho de 2022 prevê uma inflação de 7,67%⁶, as perdas estimadas de ICMS seriam de R\$ 2,23 bilhões. Entretanto, é preciso considerar que tal estimativa não incorpora em seu cálculo expectativas de crescimento da economia e outros aspectos conjunturais que também afetam a arrecadação do ICMS.

Além das perdas totais de ICMS, é relevante que considere o efeito que a redução de alíquotas exerce sobre outros itens relacionados ao montante arrecadado de ICMS, a saber: FECOP, Fundeb e a transferências da cota-parte para municípios. A Tabela 4.4 traz estimativas das perdas para cada um desses itens.

⁶ Focus - Relatório de Mercado (bcb.gov.br)

Tabela 4.4 – Simulações de perdas FECOP, Fundeb e Transferências

(Valores Correntes em R\$ bilhões)

	2021 (I)	Simulação (II)	(I) - (II)
FECOP	0,12	0,08	0,04
Fundeb	1,22	0,66	0,55
Transferências aos Municípios	1,52	1,00	0,52

Fonte: Elaborado pelos autores

Os dados apresentados na Tabela 4.4 reportam perdas na casa dos R\$ 517 milhões na cota-parte do ICMS transferida aos municípios. Por sua vez, os valores repassados para formação do Fundeb seriam reduzidos em R\$ 552 milhões, enquanto o FECOP teria perdas de 41,37 milhões.

Diante dos resultados expostos na presente seção, e mesmo com as limitações já citadas, é possível concluir que a LC 194/2022 impõe perdas significativas para a arrecadação tributária estadual. Tais perdas serão refletidas na diminuição dos recursos repassados aos municípios, bem como nos recursos disponíveis para funções fundamentais como educação, saúde e assistência social.

5. ALTERNATIVAS PARA O INCREMENTO DA RECEITA TRIBUTÁRIA

Diante do cenário exposto, em que as finanças públicas estaduais sofrerão com significativas perdas, faz-se necessário que se busquem alternativas para repor a queda de receita iminente. Assim, a seguir serão apresentadas algumas alternativas que podem atenuar o impacto sobre os cofres públicos cearenses.

5.1 Alteração do pacto federativo

Na edição 47 da Panorama Fiscal foi proposta a criação do Fundo de Participação Social (FPS) através da alteração do pacto federativo. A argumentação para a criação do FPS é fundamentada no fato de que na arrecadação das contribuições sociais, especificamente as receitas sobre o faturamento, o lucro, sobre concursos de prognósticos e do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar - Art. 195 da Constituição Federal (CF) -, não existe nenhum fundo de participação, determinado pela CF, para que a União repasse aos estados, Distrito Federal e municípios um percentual dos valores arrecadados dessas contribuições sociais. A União fica com 100% dessa receita. Ou seja, o compartilhamento de parte expressiva da arrecadação de competência da União concentra-se na esfera federal, em prejuízo dos estados e municípios.

Portanto, sob este aspecto, a sociedade fica prejudicada porque os estados, o Distrito Federal e municípios ficam com suas receitas diminuídas. Com isso, as aplicações de recursos nas funções saúde, previdência e assistência social ficam reduzidas nesses entes federativos, prejudicando a sociedade, porque o Orçamento da Seguridade Social é deficitário, nesses entes federativos.

Nesse sentido, o repasse das contribuições sociais para esses entes federativos deverá ser feito através de Emenda à Constituição Federal, estabelecendo o Fundo de Participação Social (FPS) para estados, Distrito Federal e municípios. Os recursos desse fundo deverão ser aplicados, exclusivamente, em despesas com saúde, previdência e assistência social.

A Tabela 5.1 apresenta os valores projetados de FPS para cada Estado, no período entre 2009 e 2019.

Tabela 5.1 – Projeção do FPS por estado – 2009 a 2019

(Valores em R\$ bilhões atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019)

UF/ANO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
AC	2,563	2,837	3,048	3,109	3,196	3,089	2,881	2,775	2,828	5,565	3,177
AL	3,116	3,450	3,706	3,780	3,887	3,756	3,504	3,358	3,449	3,581	3,862
AM	2,090	2,314	2,486	2,536	2,607	2,520	2,350	2,355	2,356	2,494	2,686
AP	2,556	2,829	3,040	3,101	3,188	3,081	2,874	2,758	2,803	2,915	3,111
BA	7,039	7,791	8,371	8,539	8,779	8,484	7,913	7,396	7,688	7,942	6,769
CE	5,496	6,084	6,537	6,667	6,855	6,625	6,179	5,789	6,004	6,193	6,594
DF	0,517	0,572	0,615	0,627	0,645	0,623	0,581	0,547	0,566	0,586	0,626
ES	1,124	1,244	1,336	1,363	1,401	1,354	1,263	1,249	1,265	1,335	1,447
GO	2,130	2,358	2,533	2,584	2,656	2,567	2,394	2,318	2,343	2,446	2,575
MA	5,407	5,985	6,431	6,559	6,744	6,518	6,079	5,735	5,472	6,111	6,529
MG	3,337	3,694	3,969	4,048	4,162	4,022	3,752	3,560	3,660	3,830	4,100
MS	0,998	1,105	1,187	1,210	1,244	1,203	1,122	1,103	1,127	1,148	1,247
MT	1,729	1,914	2,056	2,097	2,156	2,084	1,944	1,815	1,896	1,967	2,078
PA	4,579	5,068	5,445	5,554	5,710	5,600	5,076	4,890	5,035	5,223	5,607
PB	3,587	3,971	4,267	4,352	4,474	4,324	4,033	3,789	3,919	4,056	4,297
PE	5,169	5,722	6,148	6,270	6,447	6,231	5,811	5,394	5,640	5,833	6,243
PI	3,237	3,583	3,850	3,927	4,037	3,902	3,897	3,442	3,549	3,680	3,948
PR	2,160	2,391	2,569	2,620	2,694	2,603	2,431	2,253	2,364	2,428	2,573
RJ	1,144	1,267	1,361	1,388	1,427	1,379	1,287	1,356	1,307	1,375	1,523
RN	3,104	3,541	3,582	3,825	3,984	3,753	3,348	3,334	3,424	3,526	3,807
RO	2,109	2,335	2,509	2,562	2,626	2,542	2,371	2,313	2,341	2,437	2,609
RR	1,858	2,057	2,164	2,254	2,318	2,233	2,089	2,003	2,032	2,111	2,307
RS	1,764	1,953	2,098	2,140	2,200	2,126	1,983	1,801	1,893	1,943	2,041
SC	0,959	1,061	1,140	1,163	1,196	1,156	1,078	1,040	1,050	1,102	1,145
SE	3,113	3,446	3,702	3,776	3,882	3,752	3,500	3,261	3,399	3,502	3,758
SP	0,749	0,829	0,891	0,909	0,934	0,903	0,842	0,775	0,824	0,841	0,898
TO	3,109	3,599	3,867	3,944	4,055	3,919	3,655	3,386	3,537	3,650	3,872

Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Destaca-se que o Estado da Bahia seria o maior beneficiado com a existência do FPS com uma receita adicional projetada de R\$ 86,71 bilhões. Em seguida vem o Ceará com uma projeção de R\$ 69,02 bilhões acumulados entre 2009 e 2019. A média para todos os estados é de R\$ 36,08 bilhões, enquanto a mediana, representada pelo Amapá, é de R\$ 32,26 bilhões.

Dessa forma, é possível concluir que a criação do FPS seria extremamente benéfica para estados, Distrito Federal e municípios. Sobretudo para as populações mais carentes, tendo em vista que os recursos do fundo em questão seriam

destinados a despesas com a seguridade social, gerando assim uma série de benefícios sociais, além do equilíbrio fiscal.

5.2 Alteração das margens de lucro para cobrança do ICMS por carga líquida

A substituição tributária é um regime que atribui a determinado contribuinte a responsabilidade pela retenção e recolhimento do Imposto devido nas operações subsequentes até o consumidor final.

No Ceará, a Lei nº 14.237/2008 dispôs sobre o regime de substituição tributária cobrado por carga líquida, estabelecendo os responsáveis, na condição de substitutos tributários, pela retenção e recolhimento do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). O ICMS a ser retido e recolhido, segundo esse instrumento legal, é o equivalente à carga líquida resultante da aplicação dos percentuais sobre o valor da operação.

Maia et al. (2018, 2019) buscaram analisar o impacto sobre a arrecadação do ICMS no Ceará na modalidade de carga líquida, utilizando a análise das demonstrações financeiras de empresas selecionadas dos anos 2016, 2017 e 2018 para encontrar a carga líquida de mercado, mediante a margem de lucro contábil de cada uma delas e compará-las com a margem de lucro fiscal, carga líquida legal.

Nessa pesquisa, publicada na Revista Panorama Fiscal 18 e 22, foram selecionados contribuintes dos setores atacadista e varejista que se enquadravam na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) descritos pela Lei 14.237/2008. Os resultados do estudo demonstraram que o estado do Ceará deixou de arrecadar em 2016, 2017 e 2018, R\$ 1,6 bilhão, R\$ 1,4 bilhão e R\$ 2,4 bilhões, respectivamente.

Dessa forma, conclui-se que uma revisão anual das alíquotas praticadas, bem como dos percentuais de agregação utilizados para operacionalizar o regime de substituição tributária é necessária e obedece ao que disciplina a Lei 14.237/2008.

5.3 Projeto de fiscalização dos tributos estaduais baseado na eficácia e eficiência

Como meio para maximizar a arrecadação tributária do Estado é apresentada a seguir a estrutura de um projeto de fiscalização pautado nos critérios da eficácia e eficiência.

1. FISCALIZAÇÃO

- 1.1. SETORES DA ECONOMIA
 - 1.1.1. Setor Primário;
 - 1.1.2. Setor Secundário;
 - 1.1.3. Setor Terciário;
 - 1.1.4. Subsetores da economia.
- 2. ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO
 - 2.1. SETORIAIS DA ECONOMIA PARA FISCALIZAÇÃO
 - 2.1.1. Planejamento de fiscalização;
 - 2.1.2. Empresas a serem fiscalizadas
 - 2.2. ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES FISCAIS E CONTÁBEIS
 - 2.2.1. Estrutura das Demonstrações Contábeis
 - 2.2.1.1. Balanço Patrimonial;
 - 2.2.1.2. Demonstração do Resultado de Exercício;
 - 2.2.1.3. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido;
 - 2.2.1.4. Demonstração dos Fluxos de Caixa;
 - 2.2.1.5. Demonstração do Valor Adicionado.
 - 2.2.2. Livros Fiscais e Contábeis Obrigatórios
 - 2.2.2.1. Livros Fiscais;
 - 2.2.2.2. Livros Contábeis;
 - 2.2.2.3. Escrituração Contábil;
 - 2.2.2.4. Auditoria da Escrita Fiscal versus Escrita Contábil;
 - 2.2.2.5. Plano de Contas;
 - 2.2.3. Avaliação do Desempenho Empresarial
 - 2.2.3.1. Análise através de Índices
 - 2.2.3.2. Análise Financeira;
 - 2.2.3.3. Análise Econômica;
 - 2.2.3.4. Índices de Falência.
 - 2.2.4. Análise da Gestão de Caixa
 - 2.2.4.1. Índices de Prazos Médios;
 - 2.2.4.2. Análise de Capital de Giro;
 - 2.2.4.3. Elaboração e Análise dos Fluxos de Caixa.
 - 2.2.5. Análise do Custo das Mercadorias ou Produtos Vendidos
 - 2.2.5.1. Custeio por Absorção;
 - 2.2.5.2. Custeio Variável;
 - 2.2.5.3. Relação Custo Volume e Lucro.
 - 2.2.6. Formação de preço de Venda
 - 2.2.7. Informações Bancárias
 - 2.2.7.1. Operacionalização do Decreto 33.956/2021.
 - 2.2.8. Fiscalização do Simples Nacional
 - 2.3. LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA DO ICMS: LEI 12.670/1996, CAPÍTULO X
 - 2.4. PRÁTICA DE FISCALIZAÇÃO: TÉCNICAS DE AUDITORIA

- 2.4.1. ESCRITA CONTÁBIL
 - 2.4.1.1. Objetivo;
 - 2.4.1.2. Execução;
 - 2.4.1.3. Compras e Vendas Contabilizadas;
 - 2.4.1.4. Compras e Vendas do Registro Fiscal;
 - 2.4.1.5. Prazo de Formação do Saldo da Conta Fornecedores;
 - 2.4.1.6. Prazo Médio de Pagamento Efetivo em Compras a Prazo;
 - 2.4.1.7. Compras a Prazo nos Últimos dias do Exercício Financeiro;
 - 2.4.1.8. Variação dos Créditos dos Sócios;
 - 2.4.1.9. Variação do Capital Social;
 - 2.4.1.10. Total dos Pagamentos;
 - 2.4.1.11. Total dos Recebimentos;
 - 2.4.1.12. Demonstração dos Fluxos de Caixa.
- 2.4.2. Auditoria do Disponível
 - 2.4.2.1. Contagem física de caixa.
- 2.4.3. Auditoria de estoques
 - 2.4.3.1. Contagem física de estoques.
- 2.4.4. Auditoria de contas a receber
- 2.4.5. Auditoria do imobilizado
- 2.4.6. Auditoria de contas a pagar
- 2.4.7. Auditoria do patrimônio líquido
- 2.4.8. Auditoria dos custos de produção
- 2.4.9. Auditoria do Simples Nacional
 - 2.4.9.1. Contagem física de caixa;
 - 2.4.9.2. Contagem física de estoques;
 - 2.4.9.3. Análise econômico-financeira.
- 2.5. TRÂNSITO DE MERCADORIAS
 - 2.5.1. Sistema gerenciador de trânsito de mercadorias
 - 2.5.2. Fiscalização análise física de mercadores em postos fiscais
 - 2.5.3. Fiscalização através de volantes fiscais.

5.4 Reposição do quadro de pessoal da SEFAZ, através de Concurso Público.

É importante recompor o quadro de pessoal da Sefaz, o mais breve possível, através de concurso público, haja vista o grande número de aposentadorias oficializadas nos últimos anos.

A reposição do quadro de servidores nas respectivas atividades fins da Secretaria da Fazenda do Ceará: Tributação, Arrecadação, Fiscalização e Finanças,

tornará a Sefaz mais eficiente e eficaz nas suas atividades, aumentando a arrecadação tributária do Estado, através do combate à evasão fiscal.

Vale ressaltar que em 2021 foi realizado concurso público para Sefaz, mas a quantidade de vagas ofertadas do concurso não foi suficiente para repor o tal de vagas existentes em função das aposentadorias.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Presente trabalho teve por objetivo analisar o impacto que a Lei Complementar 194 de 2022 exercerá sobre a diminuição da arrecadação tributária cearense, bem como apresentar alternativas para o incremento das receitas tributárias do Ceará.

Inicialmente, é preciso destacar que os combustíveis fósseis são a principal fonte de energia da economia mundial, sendo responsáveis por mais de 80% da energia consumida em todo mundo no ano de 2021. Assim, uma crise de fornecimento e preço desses itens tem um forte potencial para causar instabilidade na economia mundial. Verificou-se também que o aumento no nível dos preços dos combustíveis tem sido uma tendência mundial, e que tem contribuído bastante para o aumento da pressão inflacionária observada no Brasil.

Acerca da Lei Complementar 194 de 2022, pode-se concluir que ela traz grandes perdas de arrecadação para estados e municípios. Oferece medidas de compensação insuficientes e temporárias. Ao reduzir as receitas disponíveis para serviços públicos como educação, saúde, assistência e previdência social, compromete o bem-estar da sociedade, em especial a parcela mais pobre da população.

O correto seria a União haver elaborado um Orçamento Extraordinário, em 2020, no início da crise sanitária, conforme previsto no Art 21, XVIII, da Constituição Federal, Art. 65 da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Art. 44 da Lei 4 320/1964. Este orçamento seria executado de forma independente da programação orçamentária determinada pelo Art. 165 da Constituição Federal. O Observatório de Finanças Públicas do Ceará (OFICE) publicou, em abril de 2020, através da Revista Panorama Fiscal 31, o estudo denominado “COVID 19: Alternativas e propostas para a crise sanitária e fiscal”. Esse estudo é a forma correta de resolver a crise sanitária e fiscal do Brasil.

Com a promulgação da Lei Complementar 194 de 2022, o Estado do Ceará, de acordo com a metodologia aplicada, terá perdas estimadas de ICMS de R\$ 2,23 bilhões em 2022. Entretanto, é preciso considerar que tal estimativa não incorpora em seu cálculo expectativas de crescimento da economia e outros aspectos conjunturais que também afetam a arrecadação do ICMS.

No que diz respeito às alternativas propostas para compensar a perda de arrecadação anual, sugerimos: 1) criação do Fundo de Participação Social (FPS), através da alteração do pacto federativo, o que garantiria, em média, uma receita

adicional de R\$ 6,27 bilhões para os cofres cearenses. 2) Revisão das alíquotas praticadas na cobrança do ICMS por carga líquida, o que traria uma receita adicional média de R\$ 1,8 bilhão. 3) Projeto de fiscalização dos tributos estaduais baseado na eficácia e eficiência. 4) Concurso público para as atividades fins da SEFAZ. A implementação dessas alternativas serve para alavancar o crescimento da receita tributária do Estado do Ceará.

Portanto, em face do que foi aqui exposto, é possível concluir que a LC 194/2022 trará efeitos negativos para as finanças públicas estaduais, sendo necessário que se busquem mais fontes de receitas para compensar as perdas impostas, sob pena de precarização na oferta de serviços públicos de qualidade para a sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Complementar, nº 194, de 23 de junho de 2022**. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo. Brasília, 23 de junho de 2022.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. **O Sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade**: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil (Publicação Preliminar). 2022.

MAIA, Francisco Lúcio Mendes *et al.* Análise do impacto sobre a arrecadação de ICMS do regime de substituição tributária com carga líquida. **Revista Panorama Fiscal**, v. 18, p. 47-80, 2018.

MAIA, Francisco Lúcio Mendes *et al.* Análise do impacto sobre a arrecadação de ICMS do regime de substituição tributária com carga líquida. **Revista Panorama Fiscal**, v. 22, p. 1-53, 2019.

MAIA, Francisco Lúcio Mendes *et al.* COVID-19: Alternativas e propostas para a crise sanitária e fiscal. **Revista Panorama Fiscal**, v. 31, p. 1-28, 2020.

MAIA, Francisco Lúcio Mendes *et al.* ALTERAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO NA DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS PARA REDUZIR AS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS. **Revista Panorama Fiscal**, v. 47, p. 1-34, 2021.

APÊNDICE I

Notas metodológicas

A seguir são detalhadas os cálculo dos resultados apresentados no trabalho.

PETROBRAS

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2021

Título	Em R\$ milhões	
Distribuição_Dividendos	70.532	A
Lucro líquido	107.264	B
(A/B)	0,6576	
(A/B)%	65,76	
Fonte: Demonstrações Financeiras de 2021		

ICMS 2021	Participação Combustíveis	Participação Comunicação	Participação Energia Elétrica
16.231.219.820,17	20,43%	3,69%	12,61%
	alíquota Atual*	alíquota Prevista	Redução %
Combustíveis	27%	18%	-33,33%
Comunicação	30%	18%	-40,00%
Energia Elétrica	27%	18%	-33,33%
* alíquota com adicional do FECOP			

	Arrecadação ICMS Combustíveis 2021	Arrecadação ICMS Comunicação 2021	Arrecadação ICMS Energia Elétrica	FECOP 2021 (2%)	Transferências aos Municípios
(I)	3.383.712.458,43	611.155.113,64	2.088.527.366,66	121.667.898,77	1.520.848.734,68
	ICMS Combustíveis com alteração da alíquota	ICMS Comunicação com alteração da alíquota	ICMS Energia Elétrica com alteração da alíquota	FECOP com alteração da alíquota	Transferências aos Municípios com alteração alíquota
(II)	2.255.808.305,62	366.693.068,18	1.392.351.577,77	80.297.059,03	1.003.713.237,89
(I)-(II)	1.127.904.152,81	244.462.045,45	696.175.788,89	41.370.839,74	517.135.496,79
Fundeb 2021 (III)	676.742.491,69	122.231.022,73	417.705.473,33		
Fundeb com alteração de alíquota (IV)	451.161.661,12	73338613,64	139235157,8		
(III)-(IV)	225.580.830,56	48.892.409,09	278.470.315,55		
Total de perdas ICMS	2.068.541.987,15				
Total de perdas FUNDEB	552.943.555,21				

Realização:



Apoio:

