

DESONERAÇÃO

## PEC dos Combustíveis e o risco de um populismo tributário

Desoneração pode trazer alívio pontual, mas causar, no médio e longo prazo, deterioração das contas públicas

**Luiz Antonio Varela Donelli, Arthur Barreto**

26/01/2022 | 10:49

Atualizado em 26/01/2022 às 12:06



Crédito: Marcello Casal Jr./Agência Brasil

Nos últimos meses, os brasileiros vêm se forçando a se acostumar com o retorno de uma antiga conhecida: a inflação. Chegamos a 2022 com a inflação anual acumulada superando os dois dígitos, afetando especialmente bens essenciais (energia, combustíveis, produtos da cesta básica), gerando uma série de efeitos na economia e de tentativas de conter seu ímpeto.

Além de ser difícil de ser absorvida no orçamento das famílias, a inflação provoca desgaste político, visto ser natural que os governantes sejam os primeiros responsabilizados pela alta generalizada nos preços.

Nesse contexto, tem-se notícia de que o governo brasileiro estaria avaliando enviar ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição que permitiria aos entes federados conceder desonerações temporárias dos tributos incidentes

sobre combustíveis e energia elétrica em momentos de grande variação positiva dos preços, como a que vem assolando os brasileiros no último ano. A proposta está sendo chamada de PEC dos Combustíveis.

No caso do governo federal, a medida poderia influenciar a arrecadação das contribuições sociais e de intervenção cobradas sobre combustíveis e energia (PIS/Cofins e, no caso de combustíveis, a CIDE). Para os estados, poderia ser impactada a arrecadação do ICMS.

A PEC afastaria a necessidade, constante na Lei de Responsabilidade Fiscal (**Lei Complementar 101/2000**), de os entes federados apresentarem medidas de compensação fiscal – tais como elevação de outros tributos – para viabilizar a renúncia de receita decorrente da desoneração sobre combustíveis e energia elétrica.

Assim, as medidas em discussão divergem de outras desonerações tributárias existentes, como aquela aplicável sobre a folha de salários, a qual, embora implique a redução na arrecadação de contribuições previdenciárias, é ao menos compensada parcialmente pela incidência de uma alíquota adicional de Cofins sobre as operações de importação de certos produtos.

Há grande expectativa sobre o real impacto das possíveis desonerações para o custo dos combustíveis e energia, bem como sobre a influência dessas medidas nas disputas políticas, especialmente considerando que em 2022 o Brasil terá eleições para a Presidência da República e governos dos estados e do Distrito Federal.

---

A PEC anunciada pelo governo federal é o mais recente exemplo de uso político de tributos, com potencial para incrementar disputas eleitorais.

---

Caso o governo federal promova reduções na cobrança de PIS/Cofins e CIDE-Combustíveis, por exemplo, é possível que estados percam politicamente caso não sigam a mesma postura, com a desoneração correspondente do ICMS. Por outro lado, se o fizerem, terão que arcar com relevante perda de arrecadação. Isso em um cenário que já é de confronto e troca de acusações entre vários governadores e o presidente da República no combate à pandemia da Covid-19 e recuperação econômica do país.

Vale destacar que a problemática dos preços, especialmente dos combustíveis, já vem sendo objeto de outras medidas político-tributárias, como o congelamento do Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final (PMPF), utilizado como parâmetro para o cálculo do ICMS sobre combustíveis, desde novembro de 2021 e vigente, a princípio, até o final deste mês de janeiro.

Embora o congelamento já dure três meses, não se vislumbra redução relevante no preço dos combustíveis, ou mesmo uma estabilização mais notável. Estudam-se também formas de alterar a política de preços da Petrobras, ainda vinculada à cotação internacional do barril de petróleo.

A utilização de tributos como forma de influenciar preços (e, portanto, comportamentos sociais e custo de vida) se insere em uma discussão comum no âmbito do direito tributário, que trata de atribuir diferentes funções aos tributos,

dentre elas: por excelência, a arrecadatória; de outro lado, a função extrafiscal – sem prejuízo de outras, como aquela dita “parafiscal”.

Diz-se que a função arrecadatória é própria de certos tributos, como o Imposto de Renda, o próprio ICMS e contribuições sobre receita das atividades empresariais, servindo de fontes de receita para a consecução das finalidades estatais. Enquanto isso, a CIDE (pela própria nomenclatura de contribuição de intervenção), assim como impostos incidentes sobre comércio exterior, câmbio, crédito etc., são tidos como “extrafiscais”, visto que sua principal função é intervir na economia e servir como estímulo (ou desestímulo) a certas atividades – por exemplo, proteção da indústria nacional, no caso do imposto de importação; encarecimento de produtos supérfluos ou de consumo indesejado socialmente.

Na prática, contudo, o que se observa é que todos os tributos possuem, variando em grau, funções arrecadatórias e extrafiscais, o que, em um primeiro momento, justifica a PEC que vem sendo veiculada, que deve permitir flexibilidade maior para a desoneração sobre combustíveis e energia, mesmo afetando a cobrança de tributos marcadamente de “função arrecadatória”, como o ICMS e as contribuições PIS/Cofins.


No entanto, a relativização das diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser sempre vista com cautela, para que não se passe a legitimar uma espécie de “populismo tributário”. Isto é, um conjunto de medidas tributárias que agrada à opinião pública, com finalidade especialmente eleitoral, mas que não obedeça a uma proporção adequada entre custos e benefícios para a sociedade.

Noticia-se que a desoneração do ICMS, PIS/Cofins e da CIDE-Combustíveis reduzirá o custo dos combustíveis em poucos centavos, sob a contrapartida de redução na casa de (ao menos) dezenas de milhões de reais aos cofres públicos. Isso está inserido em um contexto mais profundo, visto que entre os principais fatores para a determinação dos preços dos combustíveis, por exemplo, estão a cotação internacional do barril de petróleo e a desvalorização do real brasileiro frente ao dólar americano, questões que certamente não serão endereçadas com a redução desses tributos.

Ou seja, corre-se o risco de conseguirmos uma redução imediata pouco relevante nos preços, sem que se alterem as condições para sua formação, de modo que, no médio prazo, podem os preços atingir novas máximas, mesmo com as desonerações tributárias. Se os tributos sobre combustíveis e energia são cobrados sobre preços de produção e venda, de nada adiantará não os cobrar se tais preços continuarem subindo.

Em suma, é certo que os tributos podem (e até devem) ser utilizados não apenas para suprir necessidades arrecadatórias, mas também para viabilizar a intervenção estatal de modo a perseguir objetivos que interessem à sociedade, como a redução de preços de bens essenciais. Não se nega, inclusive, que tais mecanismos possam ser usados de modo a obter ganhos políticos em ano de eleição. Contudo, o uso de desonerações fiscais para esse tipo de finalidade, especialmente nos moldes propostos, sem contrapartida à renúncia de receita, deve ser ponderado com outras alternativas econômicas que permitam endereçar a raiz dos problemas que estão sendo sentidos pela sociedade.

De fato, existem tributos cuja função precípua é abastecer os cofres públicos, caso de ICMS, PIS/Cofins e outros, sendo que seu uso para fins “políticos” ou extrafiscais deve ser especialmente criterioso, pois a perda de arrecadação pode corresponder a alívio rápido e pontual (por exemplo, sobre os preços da energia e dos combustíveis), mas causar, no médio e longo prazo, deterioração das contas

públicas e da atuação estatal em outros segmentos. Espera-se que tais elementos sejam considerados caso a PEC venha a avançar e as discussões sobre ela amadureçam. 



### LUIZ ANTONIO VARELA DONELLI

Sócio do escritório Donelli e Abreu Sodré Advogados (DSA), advogado da área de Direito Empresarial e Internacional com LLM International Business Law (ESADE, Espanha)



### ARTHUR BARRETO

Advogado tributarista do escritório Donelli e Abreu Sodré Advogados (DSA), pós-graduado pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário

TAGS

ICMS

JOTA PRO TRIBUTOS

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

PEC DOS COMBUSTÍVEIS

PIS/COFINS

# JOTA

Nossa missão é tornar as instituições brasileiras mais previsíveis.

CONHEÇA O JOTA PRO

#### PODER PRO

Apostas da Semana

Impacto nas Instituições

Risco Político

#### TRIBUTOS PRO

Apostas da Semana

Direto do CARF

Direto da Corte

Direto do Legislativo

Matinal

Relatórios Especiais

#### EDITORIAS

Executivo

Legislativo

STF

Justiça

Saúde

Opinião e Análise


Coberturas Especiais

Eleições 2024

#### SOBRE O JOTA

Estúdio JOTA 

Ética JOTA 

Política de Privacidade 

Seus Dados 

Termos de Uso 

FAQ | Contato | Trabalhe Conosco

SIGA O JOTA