

Restringir crédito de PIS/Cofins deixa a comida mais cara

Poucas decisões governamentais têm potencial de atingir tantos brasileiros quanto aquelas que afetam a produção e a distribuição de alimentos. Afinal, qualquer aumento de custos ao longo dessa cadeia tende a se refletir no preço pago pelo consumidor.

É por isso que as mudanças introduzidas pela Lei Complementar 224/2025 despertam preocupação em relação ao tratamento conferido ao setor agropecuário, especialmente pelas restrições impostas ao aproveitamento de créditos de PIS e Cofins.

As críticas não se limitam à classificação como incentivo de algo que efetivamente não possui essa natureza. Também recaem sobre os instrumentos utilizados restringir benefícios fiscais já existentes. Entre os pontos mais sensíveis, chamam a atenção aqueles direcionados ao produtor rural e à agroindústria, que suscitam dúvidas relevantes sobre sua compatibilidade com a Constituição.

Essas restrições atingem instrumentos que há mais de duas décadas integram a política tributária de estímulo à produção de alimentos. Entre eles os benefícios fiscais trazidos pela Lei nº 10.925/2004, concebida como um dos pilares tributários do Fome Zero, programa governamental que tinha como missão principal a erradicação da insegurança alimentar no país.

Posicionamento do STF

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que a não cumulatividade do PIS/Cofins tem alcance diferente daquele verificado no IPI ou no ICMS. Por essa razão, legislador ordinário tem mais liberdade para disciplinar o regime dessas contribuições. Essa liberdade, no entanto, não é limitada. Deve respeitar a matriz constitucional das contribuições ao PIS e Cofins e os princípios da razoabilidade, da isonomia, da livre concorrência e da proteção à confiança. Esse foi o entendimento firmado pelo STF no RE 841.979, julgado em sede de repercussão geral (Tema 756).

O Supremo já demonstrou que a validade de restrições deve ser analisada caso a caso — *leading cases* dos Temas 244 (RE nº 599.316) e 304 (RE nº 607.109). Isso aconteceu quando se afastou a regra que impedia a apuração de créditos sobre ativos imobilizados adquiridos até 30/4/2004, em que foram evocados os princípios da não cumulatividade e da isonomia. Já em relação ao impedimento à tomada de créditos sobre insumos recicláveis, o afastamento ocorreu por violação aos princípios da defesa do meio ambiente e da valorização do trabalho humano.

Dignidade humana

E para retomar o histórico das desonerações sobre o setor de alimentos, basta aqui rememorar que a Lei 10.925/2004 foi o braço tributário do “Fome Zero”. O objetivo era dar cumprimento ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, CF) e, também, ao direito social básico à alimentação (artigo 6º, CF).

A lei reduziu a zero as alíquotas de toda a cadeia alimentícia básica: das sementes e insumos usados no campo, passando pela comercialização até chegar nos itens agroindustriais. Também autorizou a apuração de créditos presumidos sobre insumos de origem agrícola ou da pecuária, solucionando o problema da quebra da cadeia de não cumulatividade que ocorria nas operações de produtores rurais não contribuintes do PIS/Cofins.

Antonio Cruz/Agência Brasil



Spacca



A mera redução dos benefícios fiscais já seria extremamente discutível, pois representa forte retrocesso nas políticas de segurança alimentar. Mas a situação fica muito mais crítica com a vedação à apuração de créditos de PIS/Cofins sobre operações que passam a ser tributadas. Nesse cenário, o peso tributário sobre o custo da mercadoria fica maior conforme mais segmentada for a atividade de distribuição, alcançando o seu ápice na prateleira do supermercado.

A eliminação ou a redução dos instrumentos introduzidos pelo Fome Zero representa uma séria precarização ao acesso à alimentação básica. Ainda que seja louvável iniciativas para o reequilíbrio das contas públicas, essas não podem afetar aqueles com menores condições de se contrapor às imposições do Estado.

O princípio da dignidade humana costuma ser evocado quando outros direitos não se apresentam tão claros quanto seria preciso. Neste caso, porém, não se trata de algo trivial. Embora a LC 224/2025 tenha excluído de seus efeitos alguns dos itens da cesta básica nacional, seus efeitos deletérios não foram totalmente afastados, uma vez que a tributação mínima atinge os insumos agropecuários.

Livre concorrência

É verdade que o STF reconheceu certa flexibilidade para o legislador delimitar a não cumulatividade do PIS/Cofins. Há limites, porém. Não se pode admitir medidas que contrariem à própria lógica de creditamento. Conforme já ensinava Paulo de Barros Carvalho, a não cumulatividade da contribuição ao PIS/Cofins apresenta um conteúdo mínimo de significação [1].

Se a intenção era ajustar o crédito à carga tributária reduzida da operação anterior, bastaria limitar o crédito do adquirente a um percentual compatível com a tributação efetivamente suportada.

A Lei 14.592/2023 é um bom exemplo: ao vetar a apuração de créditos de PIS/Cofins sobre o ICMS que incidiu sobre a operação anterior, a norma apenas ajustou a legislação ao entendimento do STF na “Tese do Século” (definida no Recurso Extraordinário nº 574.706, *leading case* do Tema nº 69), em que se fixou a tese da exclusão do ICMS da base de cálculo dos débitos de PIS/Cofins.

Sobre a questão da intervenção nos mercados por meio da alteração de políticas tributárias, José Luiz Crivelli Filho ensina que o Estado tem a função de garantir as condições de competitividade a todos. E pondera ser vedada a intervenção que gera desequilíbrios de ordem concorrencial. O raciocínio se encerra no seguinte postulado: “à tributação, que não deve causar distorções entre produtos ou serviços similares fornecidos por agentes diferentes” [2].

A negativa ao creditamento tem como resultado a anulação da matriz constitucional da não cumulatividade do PIS/Cofins. A consequência disso é a emergência dos males que esse método tem por objetivo evitar. Entre elas, está o aumento do custo das mercadorias ao longo da cadeia produtiva. Quanto mais etapas houver entre a produção e o consumidor final, maior tende a ser esse impacto.

Recentemente, a 9ª Vara Cível da Justiça Federal de São Paulo decidiu liminarmente nesse sentido, dizendo especificamente que “a manutenção de uma vedação ao creditamento (cláusula anticrédito) em operações que passam a ser tributadas desnatura o regime não cumulativo e recria a cumulatividade, afrontando a regra matriz de incidência dessas contribuições e o princípio da isonomia” (Processo nº 5011740-67.2026.4.03.6100).

A cumulatividade dá vantagem às empresas que atuam em cadeias de comercialização mais enxutas. Quanto menos etapas de distribuição, menor o impacto tributário. O resultado é uma distorção concorrencial. Além disso, o mecanismo viola princípio da neutralidade tributária ao induzir negócios com menores etapas intermediárias de distribuição.

Conclusão

Na hipótese de afastamento pela via judicial do dispositivo legal tido como inconstitucional, a consequência jurídica é a aplicação do disposto no artigo 3º, §1º, das Leis nº 10.637/2002 e 10.833/2003, que prevê a aplicação da alíquota normal do PIS/Cofins sobre o valor da operação de aquisição da mercadoria.

Mesmo que se admitisse alguma limitação ao creditamento, isso não justificaria sua supressão. Afinal, o próprio sistema convive com situações em que o crédito supera a carga tributária da etapa anterior. É o caso das aquisições de empresas optantes pelo Simples Nacional, nas quais não há qualquer restrição à aplicação da alíquota de crédito de 9,25%, apesar da reduzida tributação do fornecedor.



A única variável capaz de alterar esse cenário seria uma eventual modulação dos efeitos de futura decisão do STF. Por ora, porém, essa possibilidade permanece no campo das hipóteses.

[1] CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário, linguagem e método*. 3ª ed. rev. ampl. São Paulo: Noeses, 2009, p. 822.

[2] CRIVELLI FILHO, José Luiz. A não cumulatividade da Contribuição para o PIS e da Cofins: a Restrição ao Aproveitamento de Créditos e os Limites à Atuação do Legislador Infraconstitucional. São Paulo: *Revista Direito Tributário Atual* nº 32, 2014, p. 202.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-08/restringir-credito-de-pis-cofins-deixa-a-comida-mais-cara/>