



Conselho de  
Monitoramento e  
Avaliação de  
Políticas Públicas

## **Relatório de Recomendações**

# **Desoneração de PIS/COFINS sobre os produtos da Cesta Básica**

**Ciclo 2021**

Política	Desoneração da Cesta Básica
Comitê e Ciclo CMAP	CMAS / 2021
Coordenador da Avaliação	IPEA/ME
Executores da Avaliação	IPEA/ME IBGE/ME
Supervisor da Avaliação	DEAP/SETO/ME

## Sumário Executivo

1. Este relatório trata da avaliação da isenção da Contribuição para o Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor –PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, bem como do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (pela Lei n.12.839/2013) que eram incidentes para um conjunto de produtos alimentares (carnes, peixes, café, açúcar, óleo de soja e outros óleos vegetais, manteiga e margarina).
2. O fato de a alimentação ter um peso maior no orçamento das famílias de menor renda é um indicativo de que um corte de impostos incidentes sobre produtos alimentares poderia beneficiar as famílias mais pobres do País. Dados da POF 2017-2018 (IBGE) sugerem que o primeiro décimo de renda familiar per capita destas famílias despende cerca de **27,3%** de despesas com consumo com alimentação total, enquanto as famílias mais ricas (o último décimo de renda domiciliar per capita) gastam uma proporção bem menor, em torno de **13,3%**. Assim, é importante saber qual o efeito da desoneração promovida pela MP nº 609/2013 e o Decreto nº 7.947/2013 sobre a desigualdade de consumo e o seu efeito sobre o poder de compra e sobre o bem-estar das famílias e dos diferentes grupos demográficos no Brasil.
3. A desoneração de produtos da chamada cesta básica se justificaria, portanto, pelo seu impacto na renda disponível da população de baixa renda? A política de desoneração da Cesta Básica, um programa de renúncia fiscal, é eficaz em termos de impactos distributivos e de bem-estar para população? Ou seria melhor focalizar em um programa de transferência direta de renda para as famílias do que desonerar todos os produtos integrantes da cesta básica? Qual é o melhor desenho de política e qual seria mais eficiente? Essas são algumas das questões que esta avaliação se propõe a discutir e a tentar a analisar de forma detalhada.
4. De forma objetiva, a avaliação buscou responder às seguintes perguntas:
  - a. A desoneração da cesta básica está em consonância com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)?
  - b. Quais são os impactos da desoneração sobre os preços e quais são os impactos macroeconômicos da desoneração?
  - c. Qual é o impacto da desoneração sobre o bem-estar, distribuição de renda e poder aquisitivo das famílias?
5. A principal base de dados utilizada foi a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2017-2018 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
6. Participaram como executores da avaliação os técnicos e servidores do IPEA e do IBGE. Acompanharam as apresentações de resultados, dentre outros, os membros da Secap/ME.
7. Entre os principais achados da Avaliação encontram-se:
  - a. As diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) são congruentes, baseando-se no conceito de Segurança Alimentar e Nutricional que consiste no direito à alimentação em quantidade e qualidade suficiente para atender a população.
  - b. Utilizando como referência a classificação de alimentos adotada pelo Guia Alimentar, do Ministério da Saúde, entre o rol de gêneros alimentícios desonerados da PIS/COFINS, encontram-se, em grande parte, alimentos *in natura* ou

minimamente processados (cuja prevalência de consumo é recomendada pelo Guia), mas também alimentos de outras categorias, inclusive alimentos ultraprocessados.

**c.** A desoneração do PIS-COFINS gera uma redução do preço relativo dos produtos da cesta básica de, em média, de 5%.

**d.** As simulações dos efeitos macroeconômicos da reversão na política de desoneração da cesta básica por meio de um modelo de equilíbrio geral sugerem que em um cenário de total reoneração (combinada com uma política de transferência de renda), os benefícios podem ser substanciais aos mais pobres, mas o custo é alto para todos os outros grupos de renda, pois a tributação gera inflação e recessão na economia. Contudo, se parte dos ganhos de arrecadação da reoneração da cesta básica for usada para reduzir em até 1,5 ponto a alíquota do PIS-COFINS para todos os bens, é possível compensar as famílias mais pobres sem provocar a inflação e recessão.

**e.** A reoneração da cesta básica eleva a desigualdade de renda e a população abaixo da linha de pobreza. Como a reoneração afeta negativamente a renda de todos os decis, os impactos são proporcionalmente maiores sobre a pobreza que sobre as medidas de desigualdade.

**f.** Supondo um aumento de preços de 5%, é possível eliminar o impacto negativo sobre a pobreza com uma transferência de R\$20 para os 20% mais pobres, restando um pequeno aumento nas medidas de desigualdade. Com um aumento de 10% nos preços, ainda se observa aumento na pobreza extrema. Contudo, domicílios abaixo da mediana (que ainda possuem uma baixa renda per capita) não contemplados por essa transferência sofreriam uma perda de bem-estar da ordem de 1%.

**g.** Uma transferência de R\$ 20 ou R\$ 30 para todos os domicílios abaixo da mediana eliminaria impactos sobre a desigualdade mesmo com um aumento de preços de 10% e ainda poderia ser financiada com recursos da própria reoneração. Caso se considere o custo de implementação de uma política de transferência de renda para uma proporção maior de domicílios e os efeitos macroeconômicos adversos, a política de reoneração com transferência de renda para a metade mais pobre dos domicílios torna-se menos eficaz.

8. As conclusões são:

**a.** Para ter maior consonância com a PNSAN e com a PNAN, a Política de Desoneração deve contemplar grupos de alimentos que propiciem melhorias ao bem-estar da população.

**b.** Os efeitos macroeconômicos da equiparação das alíquotas sobre a cesta básica com os demais bens dependem da destinação dada ao ganho de arrecadação. Transferir todo o ganho às famílias de renda mais baixa permite elevar consideravelmente o valor dos benefícios, mas as famílias que não recebem a transferência são prejudicadas pelos efeitos macroeconômicos adversos sobre inflação, emprego e produção. Usar a maior parte do ganho para reduzir alíquotas para todos os bens neutraliza os efeitos macroeconômicos negativos, mas o ganho para as famílias mais pobres é pequeno.

**c.** Caso se considere o custo de implementação de uma política de transferência de renda para uma proporção maior de domicílios e os efeitos macroeconômicos adversos, a política de reoneração com transferência de renda para a metade mais pobre dos domicílios torna-se menos eficaz.

## Recomendações

Não foram aprovadas recomendações prioritárias no CMAS.

---