



CESTA BÁSICA

Luciana da Silva Teixeira
Consultora Legislativa da Área IX
Política e Planejamento Econômicos, Desenvolvimento
Econômico e Economia internacional

Luciola Calderari da Silveira e Palos
Consultora Legislativa da Área III
Direito Tributário e Tributação

Walter Simões
Consultor Legislativo da Área XXI
Previdência e Direito Previdenciário

ESTUDO TÉCNICO

MARÇO DE 2019

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

© 2019 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados (as) os (as) autores (as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus (suas) autores (as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do (a) consultor (a).

SUMÁRIO

1.	COMPOSIÇÃO	4
2.	VALOR	6
3.	TRIBUTAÇÃO	8
4.	DIREITO À ALIMENTAÇÃO E A AÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS A GRUPOS POPULACIONAIS TRADICIONAIS ESPECÍFICOS	14
5.	DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	16
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	19

O estudo trata da composição, dos valores, dos programas de compra e distribuição e da tributação da cesta básica no Brasil.

1. COMPOSIÇÃO

O Decreto Lei nº 399, de 30 de abril de 1938 - que regulamentou o salário mínimo no Brasil e está vigente até os dias atuais -, em seu art. 2º, estabelece que:

*Art. 2º Denomina-se salário mínimo a remuneração mínima devida a todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço e capaz de satisfazer, em determinada época, na região do país, as suas necessidades normais de **alimentação**, habitação, vestuário, higiene e transporte. (Grifo nosso)*

O referido Decreto determinou também, em seu art. 5º, § 1º, que a parcela do salário mínimo correspondente aos gastos com alimentação não poderia ter valor inferior ao custo da Cesta Básica Nacional.

Essa cesta de alimentos deveria ser composta por treze produtos alimentícios em quantidades suficientes para garantir, durante um mês, o sustento e bem-estar de um trabalhador em idade adulta. Os treze alimentos que a compõem são: carne, leite, feijão, arroz, farinha, batata, tomate, pão, café, banana, açúcar, óleo e manteiga. Os bens e quantidades estipulados foram diferenciados por região, de acordo com os hábitos alimentares locais, conforme mostra a tabela a seguir.

Tabela 1. Provisões mínimas da cesta básica brasileira

Alimentos	Região 1	Região 2	Região 3	Nacional
Carne	6 kg	4,5 kg	6,6 kg	6 kg
Leite	7,5 l	6 l	7,5 l	15 l
Feijão	4,5 kg	4,5 kg	4,5 kg	4,5 kg
Arroz	3 kg	3,6 kg	3 kg	3 kg
Farinha	1,5 kg	3 kg	1,5 kg	1,5 kg
Batata	6 kg		6 kg	6 kg
Legumes (tomate)	9 kg	12 kg	9 kg	9 kg
Pão (francês)	6 kg	6 kg	6 kg	6 kg
Café em pó	600 gr	300 gr	600 gr	600 gr
Frutas (banana)	90 unid.	90 unid	90 unid.	90 unid
Açúcar	3 kg	3 kg	3 kg	3 kg
Banha/Óleo	750 gr	750 gr	900 gr.	1,5 kg
Manteiga	750 gr	750 gr	750 gr.	900 gr.

Fonte: Decreto Lei nº 399, de 1938. Quadro anexo. Quantidades diárias convertidas em quantidades mensais pelo DIEESE.

Notas:

Região 1 – Estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás e Distrito Federal

Região 2 – Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins

Região 3 – Estado do Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul

Nacional – cesta normal média para a massa trabalhadora em atividades diversas e para todo o território nacional.

Tomando como base as provisões mínimas da cesta básica definida pelo referido Decreto, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE calcula, mensalmente, em todas as 27 unidades da federação, o custo da cesta básica nacional. Dessa forma, é possível comparar os custos dos principais alimentos básicos consumidos pelos brasileiros em diferentes regiões, bem como comparar o valor da cesta básica com o valor do salário mínimo vigente. Dessa forma, a cesta básica também é utilizada como medida do poder de compra do salário mínimo.

Convém salientar que a composição da cesta básica oficial se baseou em estudos realizados na década de 30 e que, ao longo do tempo, as necessidades básicas do cidadão brasileiro mudaram substancialmente em face de novos padrões de consumo. Ademais, a cesta básica distribuída, seja por empresas, seja pelo setor público, varia entre cidades, estados e regiões. Não há, portanto, uma única cesta básica comum a todo o território nacional.

2. VALOR

O DIEESE realiza, desde 1959, a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (PNCBA), um levantamento de preços de um conjunto de alimentos considerados essenciais, de acordo com o Decreto Lei 399/38. A princípio, a pesquisa foi implantada em São Paulo, a partir dos preços coletados para o Cálculo do Índice de Custo de Vida (ICV), e, posteriormente foi ampliada para 18 capitais, chegando, em 2016, a abranger o conjunto de todas as 27 capitais brasileiras.

O PNCBA fornece os preços médios de cada item da cesta básica, o valor de todos os produtos, bem como calcula a jornada de trabalho que um trabalhador precisa cumprir para adquirir a cesta.

Para tanto, o preço médio de cada produto é multiplicado pelas quantidades apresentadas na Tabela 1, de modo a se obter o gasto mensal do trabalhador com cada produto. Somando-se o gasto com cada item, é obtido o custo mensal da Cesta Básica. Segundo o DIEESE, em Nota à Imprensa, divulgada em 6 de fevereiro de 2019, a capital com a cesta mais cara, em janeiro de 2019, foi São Paulo (R\$ 467,65), seguida pelo Rio de Janeiro (R\$ 460,46) e por Porto Alegre (R\$ 441,65). No mesmo período, os menores valores médios foram observados em Recife (R\$ 348,85) e Natal (R\$ 351,83).

O DIEESE calcula também as horas que o trabalhador, que ganha salário mínimo, precisa trabalhar para comprar a Cesta Básica de Alimentos, dividindo-se o salário mínimo vigente pela jornada de trabalho adotada na Constituição Federal – 220 horas por mês. Em fevereiro de 2019, o tempo médio necessário para adquirir os produtos da cesta básica foi de 91 horas e 16 minutos.

“Quando se compara o custo da cesta e o salário mínimo líquido, ou seja, após o desconto referente à Previdência Social, verifica-se que o trabalhador remunerado pelo piso nacional comprometeu, em fevereiro, 45,09% da remuneração para adquirir os produtos”, apurou o DIEESE.

Na Nota à Imprensa supramencionada, o DIEESE também se manifestou sobre o cálculo do Salário Mínimo Necessário, que é uma estimativa do que deveria ser o salário mínimo vigente no País.

“Com base na cesta mais cara, que, em janeiro, foi a de São Paulo, e levando em consideração a determinação constitucional que estabelece que o salário mínimo deve ser suficiente para suprir as despesas de um trabalhador e da família dele com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência, o DIEESE estima mensalmente o valor do salário mínimo necessário. Em janeiro de 2019, o salário mínimo necessário para a manutenção de uma família de quatro pessoas deveria equivaler a R\$ 3.928,73, ou 3,94 vezes o mínimo já reajustado de R\$ 998,00. Em 2018, o salário mínimo era de R\$ 954,00 e o piso mínimo necessário correspondeu a R\$ 3.752,65 (ou 3,93 vezes o mínimo que vigorava naquele período) em janeiro e a R\$ 3.960,57 (ou 4,15 vezes o piso vigente) em dezembro.”

Em anexo, encontram-se as seguintes tabelas com dados referentes aos anos de 2015 a 2019, para todas as capitais pesquisadas:

- Valores da cesta básica em horas trabalhadas;
- Valor em reais da cesta básica;
- Salário nominal e salário mínimo necessário.

3. TRIBUTAÇÃO

Na produção e na comercialização de itens que compõem a cesta básica, podem incidir o Imposto de Importação (II), se importados; o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); a Contribuição para o PIS/PASEP; e o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Desses tributos, o ICMS é de competência dos Estados e do Distrito Federal; os demais são de competência a União.

Em harmonia com o desenho da forma federativa do Estado brasileiro, a competência tributária de cada ente federado é plena, conforme dispõe o art. 6º da Lei nº 5.172, de 1976:

“Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei.”

Ou seja, “... a competência tributária implica a competência para legislar, inovando o ordenamento jurídico, criando o tributo ou modificando sua expressão qualitativa ou quantitativa...”¹, observados os limites constitucionalmente postos.

No âmbito do ICMS, os Estados e o Distrito Federal estabelecem as regras para incidência do tributo. Na concessão de benefícios fiscais, devem observar as disposições da Lei Complementar nº 24, de 1975, segundo a qual se exige aprovação de Convênios, à unanimidade, pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Desse modo, alguns Convênios do Confaz autorizam a concessão de benefícios relativos ao ICMS nas operações com itens que compõem a cesta básica – Tabela 2:

¹ AMARO, Luciano. “Direito Tributário Brasileiro”. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 99.

Tabela 2 – Convênios ICMS

Convênio ICMS	Conteúdo
128/94	<p>“Dispõe sobre tratamento tributário para as operações com as mercadorias que compõem a cesta básica.”</p> <p>- Autoriza os Estados e o Distrito Federal a estabelecer carga tributária mínima de 7% (sete por cento) do ICMS nas saídas internas de mercadorias que compõem a cesta básica.</p>
161/94	<p>“Autoriza os Estados que menciona a conceder isenção do ICMS nas saídas internas de mercadorias da cesta básica para distribuição a famílias carentes.”</p> <p>- Goiás, Pernambuco, Tocantins, Acre, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul</p>
8/99	<p>“Autoriza o Distrito Federal a conceder isenção nas saídas internas de mercadorias da cesta básica para distribuição a famílias carentes.”</p>
224/2017	<p>Autoriza os Estados do Acre, Amapá, Bahia e Paraná a conceder isenção do ICMS nas operações internas com produtos essenciais ao consumo popular que compõem a cesta básica.</p>

Em relação aos tributos federais, existem normas prevendo a desoneração de itens da cesta básica.

O Imposto de Importação incide quando há entrada de produtos estrangeiros no território nacional. Trata-se de um imposto regulatório, cujas alíquotas podem ser alteradas por Decreto do Poder Executivo.

A partir de 1995, os quatro Estados Partes do MERCOSUL – Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai – adotaram a Tarifa Externa Comum (TEC), com vistas a incentivar a competitividade desses países, mediante o estabelecimento de níveis tarifários que desestimulem a formação de oligopólios ou de reservas de mercado.

Com base em tabela atualizada até a Resolução Camex nº 106, de 2018, as alíquotas do II para produtos que compõem a cesta básica variam de zero a 28% – Tabela 3.

Tabela 3 – Imposto de Importação

Produto	Classificação NCM	II
Carne	Capítulo 2	10% a 12%
Leite	Posições 04.01 e 04.02	12% a 28%
Feijão	Posição 0713.3	Alíquota zero ou 10%
Arroz	Posição 10.06	Alíquota zero a 12%
Farinha	Subposição 1101.00.10	12%
Batata	Posição 07.01	Alíquota zero ou 10%
Tomate	Subitem 0702.00.00	10%
Pão francês	Subitem 1905.90.90	18%
Café em pó	Posição 09.01	10%
Banana	Subitem 0803.90.00	10%
Açúcar	Posições 17.01 e 17.02	16%
Banha	Subitem 1501.10.00	8%
Óleo	Posições 15.07 e 15.12	10% ou 12%
Manteiga	Subitem 0405.10.00	16%

Fonte: Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e Tarifa Externa Comum (TEC) Brasil 2018, atualizada até a Resolução Camex nº 106, de 26/12/2018.

Apesar de o II se tratar de um imposto regulatório, cujas alíquotas podem ser alteradas por Decreto do Poder Executivo, existe menor grau de liberdade para atuação do governo brasileiro. A Lista de Exceções possibilita a alteração das alíquotas do II, observados os limites com os quais o país se comprometeu junto à Organização Mundial do Comércio (OMC). Qualquer alteração de alíquota que implique incidência do II no Brasil diversa daquela praticada nos demais Estados Partes do MERCOSUL deve observar as regras fixadas para a Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum (TEC).

No caso do IPI, outro imposto regulatório, praticamente todos os produtos que compõem a cesta básica estão desonerados, em observância à gradação da incidência do tributo conforme a essencialidade do produto – art. 153, § 3º, inciso I, da Constituição Federal. – Tabela 4.

Tabela 4 – Imposto sobre Produtos Industrializados

Item da cesta básica	Classificação TIPI	IPI
Carne	Capítulo 2	Alíquota zero ou não tributada
Leite	Posições 04.01 e 04.02	Alíquota zero ou não tributado
Feijão	Posição 0713.3	Não tributado
Arroz	Posição 10.06	Não tributado
Farinha	Subposição 1101.00.10	Alíquota zero ou não tributado
Batata	Posição 07.01	Não tributada
Tomate	Subitem 0702.00.00	Não tributado
Pão francês	Subitem 1905.90.90	Alíquota zero
Café em pó	Posição 09.01	Alíquota zero ou não tributado
Banana	Subitem 0803.90.00	Não tributada
Açúcar	Posições 17.01 e 17.02	Alíquota zero ou 5%
Banha	Subitem 1501.10.00	Alíquota zero
Óleo	Posições 15.07 e 15.12	Alíquota zero
Manteiga	Subitem 0405.10.00	Alíquota zero

Fonte: Tabela de incidência do IPI (TIPI), aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29/12/2016.

Quanto à incidência da Cofins e da Contribuição para o PIS/PASEP, os produtos que compõem a cesta básica também estão com alíquota reduzida a zero, na importação ou na comercialização no mercado interno, por força do disposto no art. 8º, § 12, inciso X, e no art. 28, inciso III, da Lei nº 10.865, e no art. 1º da Lei nº 10.925, ambas de 2004:

Lei nº 10.865, de 2004:

“Art. 8º

§ 12. Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas das contribuições, nas hipóteses de importação de:

X – produtos hortícolas e frutas, classificados nos Capítulos 7 e 8, e ovos, classificados na posição 04.07, todos da TIPI; e

Art. 28. Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda, no mercado interno, de:

III – produtos hortícolas e frutas, classificados nos Capítulos 7 e 8, e ovos, classificados na posição 04.07, todos da TIPI; e

.....”

Lei nº 10.925, de 2004:

“Art. 1º Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas da contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS incidentes na importação e sobre a receita bruta de venda no mercado interno de:

.....
V – produtos classificados nos códigos 0713.33.19, 0713.33.29, 0713.33.99, 1006.20, 1006.30 e 1106.20 da TIPI;

.....
XI – leite fluido pasteurizado ou industrializado, na forma de ultrapasteurizado, leite em pó, integral, semidesnatado ou desnatado, leite fermentado, bebidas e compostos lácteos e fórmulas infantis, assim definidas conforme previsão legal específica, destinados ao consumo humano ou utilizados na industrialização de produtos que se destinam ao consumo humano;

.....
XIV – farinha de trigo classificada no código 1101.00.10 da Tipi;

.....
XVI – pré-misturas próprias para fabricação de pão comum e pão comum classificados, respectivamente, nos códigos 1901.20.00 Ex 01 e 1905.90.90 Ex 01 da Tipi.

.....
XIX – carnes bovina, suína, ovina, caprina e de aves e produtos de origem animal classificados nos seguintes códigos da Tipi:

a) 02.01, 02.02, 0206.10.00, 0206.2, 0210.20.00, 0506.90.00, 0510.00.10 e 1502.10.1;

b) 02.03, 0206.30.00, 0206.4, 02.07, 02.09 e 0210.1 e carne de frango classificada nos códigos 0210.99.00;

c) 02.04 e miudezas comestíveis de ovinos e caprinos classificadas no código 0206.80.00;

.....
XXI – café classificado nos códigos 09.01 e 2101.1 da Tipi;

XXII – açúcar classificado nos códigos 1701.14.00 e 1701.99.00 da Tipi;

XXIII – óleo de soja classificado na posição 15.07 da Tipi e outros óleos vegetais classificados nas posições 15.08 a 15.14 da Tipi;

XXIV – manteiga classificada no código 0405.10.00 da Tipi;

.....”

A adoção de medidas para desoneração da cesta básica é qualificada como política fiscal redistributiva, pois a estrutura tributária nacional revela forte característica de regressividade. Dada a elevada carga tributária brasileira, com a incidência de tributos concentrada no consumo, onerando proporcionalmente mais as pessoas de menor renda, a desoneração da cesta básica tende a beneficiar proporcionalmente mais esse extrato da população.

Para 2019, estima-se uma renúncia de receitas federais de cerca de R\$ 18 bilhões de reais, ao desonerar a cesta básica da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

Em estudo do Ministério da Fazenda, que busca confrontar o custo de tal política e os objetivos por ela perseguidos, e assim avaliar a sua eficiência econômica comparativamente ao Programa Bolsa Família (PBF), outra política redistributiva, constatou-se que “o PBF é um programa social bastante efetivo, pois um gasto orçamentário de R\$ 28,0 bilhões em 2016 resultou em redução de 1,7% na desigualdade de renda. Em contraponto, com um gasto tributário de R\$ 18,6 bilhões, com a desoneração da cesta básica, estimou-se uma redução de apenas 0,1% na desigualdade de renda. Dessa forma, concluiu-se que o PBF é, aproximadamente, doze vezes mais eficiente do que a desoneração da cesta básica para reduzir esta desigualdade”².

Outras análises também apontam resultados no mesmo sentido. Paes (2018)³ também concluiu que o PBF apresenta maior potencial para reduzir a pobreza e a desigualdade que a desoneração da cesta básica, ou tende a atingir o mesmo resultado comprometendo apenas um quarto dos recursos federais.

A maior eficiência dos programas de transferência de renda, corroborada por avaliações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, pode ser explicada basicamente por dois fatores: (i) os produtores podem apropriar-se de parte dos efeitos da desoneração da cesta básica,

² SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO FISCAL, ENERGIA E LOTERIA – SEFEL (nov. 2018), p. 8.

³ PAES (2018).

aumentando as suas margens de lucro, na medida em que o reflexo do benefício no preço final dos produtos depende das condições de mercado; e (ii) as famílias de maior renda também se beneficiam da política de desoneração da cesta básica.

4. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E A AÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS A GRUPOS POPULACIONAIS TRADICIONAIS ESPECÍFICOS

O direito à alimentação é um direito recentemente incluído na Constituição do Brasil. Passou a figurar como direito social no artigo 6º da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 2010, que incluiu o direito à alimentação entre os direitos sociais individuais e coletivos.

O Artigo 6º da Constituição Federal, após a EC nº 64, de 2010, ficou com a seguinte redação:

“São direitos sociais a educação, a saúde, a **alimentação**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Grifo nosso)

Para garantir os direitos sociais, que a Constituição Federal brasileira define como direitos individuais e coletivos, foram criados o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e, mais recentemente, o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) foi criado pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, a denominada Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). A LOSAN dispõe sobre as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Dentre elas, a Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais Específicos tem como objetivo a aquisição de gêneros alimentícios básicos e a distribuição gratuita desses gêneros, em forma

de cestas de alimentos, com o intuito de atender, em caráter emergencial e complementar, famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Trata-se de uma política pública de caráter emergencial e complementar a outras estratégias para garantir o acesso contínuo aos alimentos. A ação é executada em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que recebe recursos da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social por meio de Termo Execução Descentralizada (TED) para sua operacionalização, conforme Portaria nº 527, de 26 de dezembro de 2017.

São beneficiários da Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos os seguintes segmentos populacionais:

- Povos Indígenas;
- Comunidades remanescentes de quilombos;
- Famílias acampadas que aguardam acesso ao Plano Nacional de Reforma Agrária.

A Ação é realizada em parceria com os órgãos parceiros responsáveis pela interlocução com cada um desses grupos populacionais. São essas instituições que selecionam e indicam à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social as famílias que deverão ser atendidas, segundo critérios institucionais definidos, além de serem responsáveis também pela retirada e logística das cestas dos armazéns da Conab, distribuição e prestação de contas ao MDS. Os critérios para recebimento das cestas são:

- Beneficiários inclusos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, com exceção das populações indígenas;
- Priorização realizada a partir da avaliação de mapas de insegurança alimentar da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sesan e órgãos parceiros;
- Recurso disponível na Lei Orçamentária Anual - LOA.

5. DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

No âmbito das políticas públicas de assistência social, a distribuição de cestas básicas é considerada como um benefício eventual, conforme previsto na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, regulamentada pelo Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007.

Os critérios orientadores para a provisão desses benefícios, por sua vez, estão previstos na Resolução nº 212, de 19 de outubro de 2006, do Conselho Nacional de Assistência Social. Tal Resolução dispõe, em seu art. 3º, que:

“Art. 3º O benefício eventual destina-se aos cidadãos e às famílias com impossibilidade de arcar por conta própria com o enfrentamento de contingências sociais, cuja ocorrência provoca riscos e fragiliza a manutenção do indivíduo, a unidade da família e a sobrevivência de seus membros.”

Portanto, o benefício eventual é uma provisão suplementar e provisória, sob responsabilidade de estados e municípios, para situações de nascimento, morte, vulnerabilidade temporária ou calamidade pública. Esses benefícios abarcam, assim, o auxílio-funeral, o auxílio-natalidade, bem como a distribuição de cestas básicas.

A concessão de cestas, em geral, é regulamentada pelos municípios. Não obstante, de acordo com o estudo de Gomes (2015), de 2009 a 2013 não existia uma norma regulamentadora para sua concessão em cerca de 25% dos municípios. Portanto, a distribuição de cestas básicas, no período supracitado, era realizada sem qualquer regulamentação em 1.312 municípios. A esse respeito, Fonseca (2018) afirma:

“A ausência de regulamentação posterior a LOAS e demais normativas nacionais levou a uma operacionalização desorganizada dos benefícios eventuais, mais identificada com ações sociais isoladas de caráter assistencialista e clientelista do que com uma política pública cuja centralidade é o Estado (união, estado e município).” (p. 2)

Em geral, a distribuição de cestas básicas no âmbito da assistência social está apartada da lógica do direito social, justificada em razão de vulnerabilidades temporárias. Para diversos autores, a provisão para a segurança alimentar, dadas as condições de pobreza no país, não deve ser considerada transitória, mas permanente. Sob esse prisma, a concessão de cestas básicas deveria fazer parte da política de segurança alimentar, que implementa ações como os restaurantes populares, as cozinhas comunitárias e programas de aquisição de alimentos.

Fonseca (2018) menciona ainda outros problemas relacionados à concessão de benefícios eventuais. Entre eles, destaca a previsão orçamentária insuficiente para a provisão desses benefícios, o atendimento sem diagnóstico social e desarticulação com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Segundo o Relatório sobre Levantamento Nacional de Benefício Eventual de 2009, do extinto Ministério do Desenvolvimento Social, naquele ano, último para o qual se tem informação, a oferta da cesta básica é a maior concessão, classificada como benefício eventual, da assistência social. Ainda segundo Fonseca (2018), “a resposta do poder público para diferentes demandas é sempre a mesma: provisão de alimentos, isso quando há resposta, o que acaba por maquiar as reais desproteções sociais e violações de direitos existentes”.

De acordo com o Censo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de 2014, citado por Bovolenta (2017), 62% dos Centros de Referência em Assistência Social - CRAS ofereciam aos cidadãos cestas básicas. Na cidade de São Paulo, no mesmo ano, 86% dos benefícios eventuais eram para alimentação.

Não é rara, também, a distribuição de cestas básicas aos funcionários de empresas privadas. O acesso à alimentação por trabalhadores da iniciativa privada também se dá por meio de outros benefícios como o vale-alimentação e o vale-refeição.

Tais benefícios não são obrigatórios por lei e são concedidos por empresas, quando estejam previstos em acordo, convenção coletiva ou dissídio ou já constem do contrato de trabalho. Também podem ser concedidos por liberalidade do empregador. Em todos os casos, o benefício, quando não está no contrato de trabalho, passa a integrá-lo.

As despesas com esses benefícios são dedutíveis do imposto de renda devido pelas empresas, limitadas a 4%⁴ do imposto devido em cada exercício, podendo o eventual excesso ser transferido para dedução nos dois exercícios subsequentes. Para tanto, as empresas devem estar cadastradas no Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, criado pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 76, e as despesas devem ser previamente aprovadas pelo extinto Ministério do Trabalho.

Em particular, no caso de concessão de cestas básicas, essa parcela paga *in natura* é tratada como salário-utilidade e, por isso, pode assumir caráter indenizatório, não integrando, assim, o salário para nenhum efeito legal (Orientação Jurisprudencial nº 133 do Tribunal Superior do Trabalho). Nesse caso, não constituem base de incidência de contribuição previdenciária ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e nem se configuram como rendimento tributável do trabalhador, conforme determina o art. 6º do Decreto nº 5, de 14 de janeiro de 91, que regulamenta o PAT.

⁴ A Lei nº 9.532, de 1997, art. 5º, reduziu o antigo limite de 5% para 4%.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. “Produtos da cesta básica serão desonerados”. 11/03/2013. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/03/produtos-da-cesta-basica-serao-desonerados>. Acesso em: 25.02.2019.

ALVES, S. “A concessão de cesta básica é obrigatória?” 17.04.2017. Disponível em: <http://www.saadv.adv.br/informacao/artigos/a-concessao-da-cesta-basica-e-obrigatoria>. Acesso em; 25.02.2019.

AMARO, Luciano. “Direito Tributário Brasileiro”. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 99.

BOVOLENTA, Gisele A. “Cesta básica e Assistência social: notas de uma antiga relação”. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 507-525, set. /dez. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282017000300507&script=sci_abstract. Acesso em: 07.03.2019.

DIEESE. “Metodologia da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos”. 15.02.2016. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/metodologia/metodologiaCestaBasica.pdf>. Acesso em: 26.02.3019.

DIEESE. “Custo da cesta básica aumenta em 17 capitais”. Nota à Imprensa, 12 de março de 2019. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2019/201902cestabasica.pdf>. Acesso em: 13.03.2019.

FONSECA, Rozana M. “Provisão de benefícios eventuais: análise da demanda de cesta básica no SUAS”. Fev.2018. Disponível em: <https://craspsicologia.wordpress.com/2018/02/19/provisao-de-beneficios-eventuais-analise-da-demanda-de-cesta-basica-no-suas>. Acesso em: 12.03.2019.

GOMES, Ana L. “Subsídios para orientações técnicas sobre a caracterização de provisões dos Benefícios Eventuais em situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, bem como quanto a sua regulamentação,

gestão e prestação”. Maio de 2015. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PRODUTO%204vf.pdf>. Acesso em: 13.03.2019.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. “Relatório sobre o Levantamento Nacional de Benefícios Eventuais”. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/comissoes-tematicas/comissao-de-politica/relatorio_beneficios-eventuais-final.doc/download. Acesso em: 10.03.2019.

PAES, N. L. “A Substituição da Desoneração da Cesta Básica pelo Aumento do Programa Bolsa Família: Maior Transparência e Menor Custo Fiscal”. In: Contribuições Acadêmicas para a Política de Subsídios da União, por ESAF, 141-190. Brasília: 2018. REVISTA SUPERINTERESSANTE. Quais produtos compõem a cesta básica? Disponível em: <https://super.abril.com.br/mundo-estranho/quais-produtos-compoem-a-cesta-basica/#respond>. Acesso em: 02.03.2019.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO FISCAL, ENERGIA E LOTERIA – SEFEL. “Desoneração da Cesta Básica”. In: Boletim mensal sobre os Subsídios da União, nº 2, nov. 2018. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao/arquivos/boletim-mensal-sobre-os-subsidios-da-uniao-desoneracao-da-cesta-basica>. Acesso em: 14.03.2019.

TOMICH, F. A et. Ali. “Desoneração do ICMS”. IPEA, Texto para Discussão nº 467, março de 1997. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2222>. Acesso em: 01.03.2019.