

# Avaliação da Política Tributária Federal e Estadual para a Cesta Básica e Elaboração de Propostas

**idec**

Instituto Brasileiro de  
Defesa do Consumidor



# SUMÁRIO

---

<b>1 A ORIGEM DA CESTA BÁSICA</b>	<b>3</b>
<b>2 A TRIBUTAÇÃO DA CESTA BÁSICA</b>	<b>5</b>
<b>2.1 O PIS/PASEP E A COFINS DOS ALIMENTOS DA CESTA BÁSICA</b>	<b>5</b>
<b>2.2 O ICMS DA CESTA BÁSICA</b>	<b>6</b>
<b>2.2.1 CESTA BÁSICA DO AMAZONAS</b>	<b>7</b>
<b>2.2.2 CESTA BÁSICA DA BAHIA</b>	<b>8</b>
<b>2.2.3 CESTA BÁSICA DO DISTRITO FEDERAL</b>	<b>9</b>
<b>2.2.4 CESTA BÁSICA DO PARANÁ</b>	<b>10</b>
<b>2.2.5 CESTA BÁSICA DE SÃO PAULO</b>	<b>11</b>
<b>2.2.6 CESTA BÁSICA DO MATO GROSSO DO SUL</b>	<b>12</b>
<b>3 CESTA BÁSICA SAUDÁVEL: UMA ABORDAGEM TRIBUTÁRIA PARA A CESTA BÁSICA</b>	<b>13</b>

## 1 A ORIGEM DA CESTA BÁSICA

No âmbito das políticas públicas, se pode dizer que a ideia de Cesta Básica surgiu a partir do estabelecido no Decreto-Lei nº399, de 1938. A medida, assinada por Getúlio Vargas, instituiu o salário-mínimo, e o definiu como sendo a remuneração mínima devida ao trabalhador capaz de satisfazer, na região do país, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte (Decreto Lei nº 399/1938, art. 2º).

Dessa forma, o Salário-mínimo foi definido como resultado da aplicação da fórmula  $a+b+c+d$ , em que representam, respectivamente, o valor das despesas diárias com alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte necessários à vida de um trabalhador adulto (art.6º).

A alimentação ali estabelecida, por sua vez, tem um valor mínimo igual aos valores da lista de provisões necessárias à alimentação diária do trabalhador adulto. A Lista de Provisões é parte integrante do Decreto-Lei e pode ser alterada de acordo com a região, mas adverte que elas não podem alterar as referências nutricionais.

A Lista de Provisões, que vigora até os dias atuais, acabou se tornando a conhecida Cesta Básica.

O Dieese (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos), uma das principais instituições quando o assunto é Cesta Básica, utiliza o Decreto-Lei como sua referência na definição da Cesta Básica, a qual é monitorada em relação aos preços e custos há várias décadas.

Abaixo a comparação entre a Lista de Provimento e a Cesta Básica do Dieese.

Grupo	Alimentos (Decreto Lei nº 399/1938)	Alimentos pesquisados pelo Dieese para especificar a cesta básica
<b>I - cárneos</b>	Carnes verdes, conservadas (charque, seca, vento, sol), vísceras, aves, peixes, peixes conservados, camarão, carangueijo, siri, tartaruga, caça e mexilhões.	Carne bovina
<b>II - lácteos</b>	Queijo e manteiga	Manteiga
<b>III - óleos</b>	Banha, toucinho, óleos vegetais	Banha/óleo
<b>IV - cereais</b>	Arroz e milho	Arroz
<b>V - farinhas, algumas leguminosas e raízes</b>	Farinha de mandioca, lentilhas, feijão, fruta-pão, mandioca, aipim, batata, batata-doce, inhame, cará, pão de milho (simples ou misto) e broa	Farinha, batata e pão francês
<b>VI Leguminosas</b>	Feijão, ervilha, lentinha, guando, fava	Feijão preto ou carioquinha conforme a região
<b>VII Ervas</b>	Azedinha, agrião, alface, bortalha, caruru, celga, couve, repolho, espinafre, nabiça, etc), frutas (abóbora, abóbora dagua, chuchu, quiabo, jiló, pepino, maxixe, tomate, beringela etc) raízes (cenouras, nabo, rabanete, beterraba etc)	Tomate
<b>VIII Frutas</b>	Banana, laranja, tangerina, lima, caju, manga, abacate, abacaxi, mamão, sapoti, melancia, goiaba, figo, abricó do Pará, castanha do Pará etc	Banana prata e nanica
<b>IX Açúcares</b>	Açúcar, melado, melaço, rapadura e mel	Açúcar
<b>X Café - mate</b>	Café, mate	Café em pó
<b>Grupo essencial</b>	Leite (sempre deve ser incluído)	Leite UHT
<b>Extra</b>	Ovo	Não incluso

Fonte: Decreto Lei nº399, de 1938

## 2 A TRIBUTAÇÃO DA CESTA BÁSICA

O tratamento tributário dos produtos da Cesta Básica sofreu intervenções ao longo do tempo, tanto em relação aos tributos federais, como e em relação aos estaduais. Em parte, devido à evolução da oferta de alimentos e mudanças nos hábitos de consumo, notadamente com a introdução dos processados e ultraprocessados. Os interesses comerciais dos agentes econômicos, especialmente da indústria de alimentos não pode ser desconsiderado neste processo. Um retrato da situação tributária atual é apresentado a seguir.

Embora nem todas as normas tributárias que desoneraram os produtos originalmente enquadrados como sendo componentes da Cesta Básica tenham essa denominação, é necessário que estes produtos sejam elencados e avaliados para que se possa ter uma avaliação mais completa.

É o caso da desoneração de hortifrutigranjeiros e do ICMS interestadual de produtos cárneos, por exemplo. Embora sem a alcunha de “alimento da Cesta Básica” no convênio ICMS, estes alimentos se enquadram tanto na definição original do Decreto-Lei, como também no conceito do Guia Alimentar da População Brasileira.

De maneira geral, os alimentos são alcançados pelos seguintes tributos:

Grupo	Nível de competência
Contribuições Sociais e Trabalhistas	Federal
Contribuição Previdência Rural	Federal
IRPJ	Federal
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	Federal
PIS/Pasep e Confins	Federal
IPI	Federal
ICMS	Estadual
ISS	Municipal

*Tabela 1 Tributos incidentes sobre os alimentos.*

Os principais tributos que incidem sobre a chamada Cesta Básica são o PIS/PASEP e a Cofins no nível Federal, e o ICMS no nível estadual. Ambos serão avaliados nos tópicos a seguir.

## 2.1 O PIS/PASEP E A COFINS DOS ALIMENTOS DA CESTA BÁSICA

O PIS/Pasep e a Cofins de vários alimentos foram reduzidos a zero por meio de três leis:

- a)** a **Lei nº 10.865, de 30/04/2004**, dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências. Reduz a zero as alíquotas da importação e comercialização de produtos hortícolas, frutas e ovos.
- b)** a **Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004**, que reduz as alíquotas do PIS/PASEP e da COFINS incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de fertilizantes e defensivos agropecuários e dá outras providências, entre elas medidas de redução ou

isenção tributárias para alimentos. Reduz a zero as alíquotas de vários alimentos, entre eles a farinha de trigo, leite, queijos, massas alimentícias, carnes, peixes, café, óleo, margarina, açúcar, pão, pré-misturas para fabricação de pão, entre outras; e

- c) a **Lei nº 12.839, de 09/07/2013**, eduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita decorrente da venda no mercado interno e sobre a importação de produtos que compõem a cesta básica, e dá outras providências, a chamada “Lei da **Cesta Básica**”; A lei nº 10.865, de 30/04/2004 reduziu a zero o PIS/Pasep e a Cofins dos produtos hortícolas e frutas do capítulo 7 e 8 da tabela TIPI e de ovos classificados na posição 04.07 da TIPI.

Uma análise cuidadosa dos itens e descrições demonstra que:

- a) os alimentos resultantes de processamento mínimo dos produtos hortícolas e frutas (capítulos 7 e 8 da TIPI) nem sempre são desonerados, pois se enquadram no capítulo 20 da TIPI (Cap 20: “Preparações de produtos hortícolas, fruta ou de outras partes de plantas”). Por exemplo, os sucos de frutas (NCM: 20.09);
- b) as farinhas, grumos, sêmolas e pellets de milho, e de outros cereais (exceto arroz) estão beneficiadas com PIS/Pasep e Cofins igual a zero na lei nº 10.925/2004;
- c) as farinhas de oleaginosas (como a farinha de coco) e produtos da sociobiodiversidade (p. ex. farinha de castanha do Brasil ou de caju, de mesocarpo de babaçu, de jatobá), localizadas na posição 1208.90.00 da NCM, possuem incidência do PIS/Pasep e da Cofins;

- d) alguns produtos beneficiados com a redução a zero do PIS/Pasep e da Cofins possuem adição de sal (azeitonas);
- e) alguns produtos beneficiados com a redução a zero do PIS/Pasep e da Cofins permitem adição de açúcar ou edulcorantes (frutas vermelhas na posição 08.11 da NCM); e
- f) Os ovos frescos em casca são beneficiados com a redução a zero do PIS/Pasep e da Cofins<sup>1</sup>.

## 2.2 O ICMS DA CESTA BÁSICA

Existem três normas gerais de ICMS vinculados de forma literal ou sublimar aos produtos da Cesta Básica:

- a) o **convênio Confaz nº 128/94** que dispõe sobre a alíquota mínima de 7% para as saídas internas de produtos da Cesta Básica;
- a) o **convênio Confaz nº 161/94** que autoriza os estados a conceder isenção de ICMS nas saídas internas de mercadorias da Cesta Básica e seu transporte adquiridas pelo governo estadual para a distribuição a famílias carentes<sup>2</sup>; e
- a) o **convênio Confaz nº 224/17** que autoriza as unidades federadas a conceder a isenção de ICMS nas saídas internas de produtos essenciais ao consumo popular que compõem a Cesta Básica. Esse

---

<sup>1</sup> Uma desoneração que considere a definição de alimento minimamente processado, para reduzir a zero o PIS/Pasep e a Cofins, iria incluir o ovo pasteurizado e o ovo em pó, que são ingredientes de outras indústrias. Isso desonera a indústria processadora, mas penaliza a compradora na medida em que teria saída tributada e não teria crédito vinculado na compra.

<sup>2</sup> Nessas saídas não há exigência de estorno de crédito de ICMS pelo adquirente, conforme definido no convênio ICMS citado.

convênio, assim como nenhum aparato avaliado, não especifica ou dá qualquer diretriz sobre quais seriam os produtos essenciais de consumo popular.

Apesar de não ser identificado como vinculado à Cesta Básica, dois convênios relacionam-se a alimentos importantes:

- a) o convênio Confaz nº 44/75** que autoriza os Estados a isentarem (saídas internas e interestaduais) os produtos hortifrutigranjeiros em estado natural, ovos e carne de caprinos, desde que não destinados à industrialização ou ao exterior. Pelo convênio alguns alimentos submetidos a processamentos mínimos são permitidos, como os ralados, exceto coco seco, cortados, picados, fatiados, torneados, descascados, desfolhados, lavados, higienizados, embalados ou resfriados, desde que não cozidos e não tenham adição de quaisquer outros produtos que não os relacionados, mesmo que simplesmente para conservação. No geral as isenções dos alimentos submetidos a processamentos mínimos são restritas às operações internas. Todas as unidades da federação aderiram ao referido convênio, o que não implica que aderiram à totalidade dos alimentos descritos, podendo excluir uns itens, e até mesmo exigir condições especiais, além de não concederem isenção, mas sim redução parcial da base de cálculo (caso do MS).
- b) o convênio Confaz nº 89/05** que reduz a base de cálculo do ICMS devido nas saídas interestaduais de carne e demais produtos comestíveis, resultantes do abate de aves, gado e leporídeos, de forma que a carga final total seja de 7% e autoriza os Estados e o Distrito Federal a conceder a mesma redução de base de cálculo em suas saídas internas, sem exigir estorno do crédito fiscal (previsão disposta no art. 21 da Lei Kandir).

- c) O **convênio Confaz nº 76/98** que autoriza os estados a conceder isenção de ICMS nas saídas internas e interestaduais de pescados de cativeiros, sejam frescos, refrigerados ou congelados e suas carnes, restrito a algumas espécies (não inclui tilápia).
- d) O **convênio Confaz nº 25/83** que autoriza as unidades da federação das regiões S, SE e CO à redução de 50% na base de cálculo do ICMS de leite pasteurizado destinado ao varejo ou consumidor final, sem obrigação de estorno do crédito de ICMS das operações anteriores. Este convênio também isenta as saídas deste leite do estabelecimento varejista ao consumidor final, com estorno obrigatório do crédito vinculado. Este convênio veda expressamente o benefício para o leite tipo "B" e o longa vida.

Outros convênios incluem desonerações específicas e serão identificados ao longo do descriptivo do ICMS sobre a Cesta Básica nos Estados selecionados pelo Estudo Tributário.

### 2.2.1 CESTA BÁSICA DO AMAZONAS



Em janeiro de 2022, o Governo do Estado do Amazonas revogou a política de ICMS da Cesta Básica por meio do Decreto nº 45.111, de 17/01/2022. Até então estava vigente o Decreto nº 37.662, de

22.02.2017 - DOE AM de 22.02.2017, que estabelecia o ICMS dos produtos da Cesta Básica em 4%, incidente na primeira saída no Estado (interna ou de importação doutro estado) e as demais saídas eram consideradas já tributadas, sendo vedado o aproveitamento de quaisquer créditos. A fruição do benefício era condicionada a que a empresa concedesse desconto de preço equivalente ao benefício tributário. Os alimentos contemplados eram (Decreto nº 37.788, de 11.04.2017 - DOE AM de 11.04.201): arroz branco polido tradicional, desde que não adicionado de outros elementos e de temperos diversos, excluído o arroz das variedades asiáticas e o arbóreo; feijão carioquinha; óleo comestível de soja refinado; **margarina e creme vegetal**; sal de cozinha, de mesa ou refinado, sem mistura com grãos, sementes ou temperos diversos; açúcar de cana, cristal, não orgânico, sem adição de aromatizantes ou de corantes; **fiambre de carne bovina**; conserva de carne bovina em lata; **salsicha em lata**; café torrado e moído; leite em pó integral; massas alimentícias do tipo comum, não cozidas, nem recheadas, nem preparadas de outro modo; **bolacha do tipo “água e sal”**; extrato de tomate; e fécula de mandioca (goma de tapioca).

Apesar da Cesta Básica amazonense contemplar alimentos ultra-processados (marcados em negrito), hoje (agosto de 2022) ela não existe mais, de forma que o estado deixou de adotar a política e a tributação é de 18%.

## 2.2.2 CESTA BÁSICA DA BAHIA



A Bahia não se utiliza da expressão “Cesta Básica” em seu regulamento. Contudo, por força de adesão ao convênio ICMS 224/2017 (Cesta Básica popular) isentou internamente o ICMS do feijão, arroz, sal, farinha de milho, fubá de milho (RICMS/BA, art. 265). Também estão isentas as operações internas com leite pasteurizado do tipo especial, contendo 3,2% de gordura, dos tipos A e B, e de leite pasteurizado magro, reconstituído ou não, contendo 2,0% de gordura (adesão ao Conv. ICMS 25/1983), castanha de caju e mel de abelhas realizadas por produtores rurais, suas associações ou cooperativas, pescado, realizada por pescador profissional artesanal devidamente classificado no Registro Geral da Pesca da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, bem como as operações internas subsequentes com o mesmo produto (alínea acrescentada pelo Decreto nº 16.738 , de 20.05.2016 - DOE BA de 21.05.2016) e também leite de cabra (RICMS-BA/2012, Capítulo VI, Artigo 265, Inciso I, Alínea h, adesão ao convênio n. 63/2000).

A base de cálculo é reduzida de forma a resultar em 7% nos seguintes produtos (RICMS/BA, cap. VII, art. 268):

- a) nas saídas do estabelecimento fabricante dos produtos resultantes da industrialização de mandioca (adesão ao Conv. ICMS 153/2004) (RICMS/BA, cap. VII, art. 268). Note que esse convênio possibilita, inclusive, que alimentos ultraprocessados resultantes da industrialização da mandioca sejam beneficiados. Por exemplo, os snacks de mandioca.
- b) nas saídas interestaduais de carne **e demais produtos comestíveis frescos, resfriados, congelados, salgados, secos ou temperados<sup>3</sup>**, resultantes do abate de aves, leporídeos e gado bovino, bufalino, caprino, ovino e suíno, (adesão ao conv. ICMS 89/2005) (RICMS/BA, cap. VII, art. 268).
- c) arroz, feijão, milho, macarrão, sal de cozinha, farinha, fubá de milho e farinha de mandioca (Lei do ICMS-BA/1996, Capítulo I, Seção V, Sub Seção I, Artigo 16, Inciso I, Alínea a).

A base de cálculo é reduzida de forma a resultar em 12% nos seguintes produtos (RICMS/BA, cap. VII, art. 268, XXII): óleo refinado de soja e de algodão, charque e jarked beef, de forma que a carga tributária incidente corresponda a 12% (RICMS/BA, cap. VII, art. 268, LI);

Também farão jus a base de cálculo reduzida as mercadorias relacionada aos códigos de atividades econômicas a seguir indicados, destinada a contribuinte do ICMS inscrito no CAD-ICMS do Estado da Bahia, realizada por estabelecimento industrial situado neste Estado, desde que por ele produzida, de forma que a carga tributária incidente corresponda a 12% (doze por cento), exceto em

---

<sup>3</sup> Neste caso autorizando formas de carne ultraprocessadas diversas.

relação à base de cálculo do ICMS quando devido por substituição tributária (RICMS/BA, cap VII, art. 268): 1052-0/00 - **fabricação de laticínios**, 1112-7/00 - fabricação de vinho, 1111-9/01 - fabricação de aguardente de cana-de-açúcar, 1111-9/02 - fabricação de outras aguardentes e bebidas destiladas, 1033-3 - fabricação de sucos de frutas, 1122-4/02 - fabricação de chá mate e **outros chás prontos para consumo**, 1122-4/03 - **fabricação de refrescos, xaropes e pós para refrescos, exceto refresco de frutas**, 1122-4/04 - **fabricação de bebidas isotônicas**, 108 - torrefação e moagem de café; (Alínea acrescentada pelo Decreto nº 16.738, de 20.05.2016 - DOE BA de 21.05.2016), 109 - **fabricação de outros produtos alimentícios**; (Alínea acrescentada pelo Decreto nº 16.738, de 20.05.2016 - DOE BA de 21.05.2016)

A base de cálculo é reduzida de forma a resultar em 7% nos seguintes produtos (RICMS/BA, cap. VII, art. 268, XXVI): nas operações internas com farelo de soja destinado a fabricantes de proteína texturizada de soja para uso humano.

Nas operações realizadas por indústrias vinícolas e por produtoras de derivados de uva e vinho, sem prejuízo do previsto nos incisos XXXVII deste artigo e XX do art. 266, em montante calculado por litro, limitado aos seguintes valores ((RICMS/BA, cap. VII, art. 268, XIII, adesão ao conv. ICMS 153/2004):

- a) nas saídas internas de produtos elaborados a partir de uva tipo americana e híbrida: R\$ 0,1941; e de produtos elaborados a partir de uva tipo vinífera: R\$ 0,3235.

- b) Nas saídas interestaduais para os estados das regiões sul e sudeste, exceto para o Espírito Santo, de R\$ 0,2750 se forem produtos elaborados a partir de uva tipo americana e híbrida e de R\$ 0,4583 se forem produtos elaborados a partir de uva tipo vinífera; e
- c) Nas saídas interestaduais para os estados das regiões norte, nordeste e centro-oeste e para o Espírito Santo: de R\$ R\$ 0,4714 se forem produtos elaborados a partir de uva tipo americana e híbrida e de R\$ R\$ 0,7857 se forem produtos elaborados a partir de uva tipo vinífera.

No caso da Bahia, observa-se a instituição de redução de ICMS para alimentos de forma indistinta (marcados em negrito), o que de fato favorece o consumo de ultraprocessados. A identificação dos alimentos de forma genérica, algumas vezes veiculada a códigos CNAE, aumentam muito o alcance das medidas. Noutros momentos alimentos ultraprocessados estão claramente definidos (como isotônicos, refrescos) e produtos como aguardente de cana também beneficiados.

Como pode ser observado, o Estado da Bahia abre diversas brechas para a redução de carga tributária de alimentos ultraprocessados, principalmente aqueles produzidos no Estado.

### 2.2.3 CESTA BÁSICA DO DISTRITO FEDERAL



Os produtos integrantes da cesta básica candanga possuem duas faixas de redução tributária:

- 16
- a) redução da base de cálculo para 70,59% (resulta em carga efetiva de 12,71%) (exceto pão francês, em que a base é reduzida para 41,17%) para os seguintes alimentos: açúcar cristal; alho; arroz; aves vivas; café torrado e moído; charque; **creme vegetal**; extrato de tomate; farinha de mandioca; farinha de trigo, **inclusive a pré-misturada**; feijão; gado bovino, bufalino, caprino, ovino e suíno, bem como as carnes resultantes do abate, simplesmente resfriadas ou congeladas; leite pasteurizado tipo "C"; macarrão espaguete comum; óleo de soja; rapadura; sal refinado; **sardinha em lata** e trigo (RICMS/DF, Anexo I, Caderno II, 11, adesão ao conv. 128/94); e
  - b) redução da base de cálculo de forma que a carga tributária efetiva seja de 7%, nas operações internas, no período de 1º.01.2020 a 31.12.2023 (RICMS/DF, Anexo I, Caderno II, 11, adesão ao conv. 128/94 (Lei nº 6.421, de 16.12.2019 - DO DF de 17.12.20190). Abrange os seguintes alimentos: arroz; óleo de soja; farinha de mandioca e de trigo; leite UHT; carnes de frango, bovina, bufalina, caprina, ovina e suína, bem como as carnes resultantes do abate simplesmente

resfriadas ou congeladas; café torrado e moído, exceto cápsulas; macarrão comum cru - NCM: 1902.1; óleo refinado de milho - NCM: 1515.29.10; óleo refinado de girassol - NCM: 1512.19.11; óleo refinado de algodão - NCM: 1512.29.10; **carnes de gado bovino e suínas, salgadas, em salmoura, defumadas, ou simplesmente temperadas - NCM: 0210.12.00, 0210.19.00, 0210.20.00, 1602-32.20 e 1602.50.00**; açúcar cristal e açúcar refinado, obtidos da cana-de-açúcar, em embalagens de conteúdo com até 5 quilogramas, exceto as embalagens, contendo envelopes individualizados (sachês) de conteúdo inferior ou igual a 10 gramas - NCM: 1701.13.00 e 1701.14.00; manteiga - NCM: 0405.10.00; **sardinha em lata - NCM: 1604.13.10; atum em lata - NCM: 1604.14.10**; peixe fresco, refrigerado ou congelado - NCM: 0302.43.00, 0303.23.00, 0303.53.00 e 0304.74.00.

17 Observa-se que na faixa de ICMS reduzido de 18% para 12,71% inclui significativo número de alimentos ultraprocessados. Na faixa de ICMS reduzido para 7% não há inclusão de alimentos ultraprocessados, mas de algumas classes de alimentos processados que se destacam pela adição de sal e de óleo (sardinha e atum em lata).

## 2.2.4 CESTA BÁSICA DO PARANÁ



A cesta básica do Paraná é construída dos seguintes alimentos com alíquota de 12% (RICMS-PR/2017 , art. 17 , I, II, “g”, itens 1, 3, 4, 5, 13 e 14, V): arroz em estado natural; cebola em estado natural, chá em folhas, erva-mate, frutas frescas, ovos de ave, peixes frescos, resfriados ou congelados.

18 A base de cálculo é reduzida de forma a ficar em 7% para os seguintes alimentos da cesta básica (RICMS-PR/2017 , Anexo VI , item 9): açúcar; alho; arroz em estado natural; banha de porco; batata em estado natural; café torrado em grão ou moído; cebola em estado natural; chá em folhas; erva-mate; farinha de mandioca e de milho, inclusive pré-gelatinizada; frutas frescas; fubá, inclusive pré-cozido; leite pasteurizado enriquecido com vitaminas; leite pasteurizado tipo “C”; **linguiças**; mel; ovos de aves; pão; peixes frescos, resfriados ou congelados; produtos vegetais em embalagem longa vida, desde que dispensados de refrigeração, descascados, esterilizados e cozidos a vapor; sal de cozinha; **salsichas, exceto em lata**; vinagre; óleos refinados de soja, de milho e de canola (destinados à alimentação humana ou para fabricação de produtos alimentícios); ovo em pó; açúcar mascavo; melado de cana; rapadura; rapadura mista com amendoim.

Ocorre a isenção de ICMS nas operações internas com os seguintes itens da cesta básica destinados a consumidor final (art. 1º da Lei nº 14.978 , de 28 de dezembro de 2005; Lei nº 16.386 , de 25 de janeiro de 2010): Açúcar e **outros adoçantes artificiais** ou naturais; Amido de milho; Arroz em estado natural; Aveia em flocos; Café torrado em grão ou moído; Carnes e miúdos comestíveis, frescos, resfriados ou congelados, resultantes do abate de aves, coelhos e gados bovino, bufalino, suíno, ovino e caprino; Chá em folhas; Erva-mate; Farinha de aveia e de trigo; Farinha de mandioca e de milho, inclusive pré-gelatinizada; Feijão em estado natural; Frutas frescas; Fubá, inclusive pré-cozido; **Leite, exceto os concentrados e adicionados de açúcares e edulcorantes** e o longa vida UHT (“Ultra High Temperature”); Leite em pó; **Linguiças;** **Macarrão e outras massas alimentícias não cozidas, não recheadas ou não preparadas de outro modo**, que constituam massa alimentar seca, classificada na posição 1902.1 da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM (nome da posição é “massas alimentícias não cozidas, não recheadas ou não preparadas de outro modo”, podendo conter ou não conter ovos); Manteiga; **Margarina e creme vegetal;** Mel; **Mortadelas;** Óleos refinados de soja, de milho, de canola e de girassol; Ovos de galinha; **Pão francês ou de sal, obtido pela cocção de massa preparada com farinha de trigo, fermento biológico, água e sal, que não contenha ingrediente que venha a modificar o seu tipo, característica ou classificação e que seja produzido com o peso de até mil gramas;** Peixes frescos, resfriados ou congelados; Produtos hortifrutigranjeiros, inclusive alho em estado natural; Produtos vegetais em embalagem longa vida, com ou sem carne, desde que dispensados de refrigeração, descascados, esterilizados e cozidos a vapor; Queijo minas, mussarela e prato; Sal de cozinha; **Salsichas, exceto em lata;** **Sardinha em lata;** e Vinagre.

Igualmente aos outros Estados, a política tributária do Paraná permite a inclusão de diversos alimentos ultraprocessados em políticas de redução do ICMS para os alimentos, inclusive sob a égide da chamada Cesta Básica.

### 2.2.5 CESTA BÁSICA DE SÃO PAULO



20

A cesta básica paulistana tem base de cálculo reduzida de forma a ser de 7% sobre os seguintes alimentos (RICMS-SP/2000 , Anexo II, art. 3º, caput e § 1): leite em pó (não inclui leite modificado para lactentes, conforme Decisão Normativa CAT nº 2/2009 ); café torrado, em grão, moído e o descafeinado, classificado na subposição 0901.2 da NBM/SH; óleos vegetais comestíveis refinados, semirrefinados e bruto ou degomados, exceto o de oliva, e a embalagem destinada ao seu acondicionamento; açúcar cristal ou refinado, classificado nos códigos 1701.11.00 e 1701.99.00 da NBM/SH; alho; farinha de milho, fubá, inclusive o pré-cozido; pescados, exceto crustáceos e moluscos, em estado natural, resfriados, congelados, salgados, secos, eviscerados, filetados, postejados ou defumados para conservação, **desde que não enlatados ou cozidos**; manteiga, **margarina e creme vegetal**; **apresuntado**; maçã e pera; ovo de codorna seco, cozido,

congelado ou conservado de outro modo; **pão de forma, pão de especiarias**, **sem adição de frutas e chocolate nem recobertos**, e **pão do tipo bisnaga**, classificados, respectivamente, nos códigos 1905.90.10 (pão de forma), 1905.20.90 (outros pães de especiarias) e 1905.90.90 (outras bolachas) da NBM/SH; trigo em grão, exceto para semeadura, classificado na posição 1001.00 da NBM/SH; farinha de trigo classificada na posição 1101.00 da NBM/SH; **mistura pré-preparada de farinha de trigo para panificação**, que contenha no mínimo 95% de farinha de trigo, classificada no código 1901.20 da NBM/SH, **exceto pão de queijo (NCM 1901.20.00)**, conforme excluído pela Decisão Normativa nº 3/2019; massas alimentícias não cozidas, nem recheadas ou preparadas de outro modo, desde que classificadas na posição 1902.11 ou 1902.19 da NBM/SH; **biscoitos e bolachas derivados do trigo**, dos tipos cream cracker, água e sal, maisena, maria e outros de consumo popular, classificados na posição 1905.31 da NBM/SH, desde que não sejam adicionados de cacau, recheados, cobertos ou amanteigados, independentemente de sua denominação comercial; pão francês ou de sal, assim entendido aquele de consumo popular, obtido pela cocção de massa preparada com farinha de trigo, fermento biológico, água e sal, **que não contenham ingrediente que venha a modificar o seu tipo, característica ou classificação** e que sejam produzidos com o peso de até 1.000 gramas, desde que classificado na posição 1905.90 da NBM/SH; farinha de mandioca, charque e sal de cozinha (efeitos até 31.12.2015); **linguiça, mortadela, salsicha, sardinha enlatada** e vinagre; água mineral em embalagens retornáveis de 10 ou 20 litros; arroz, exceto quando se tratar de saída interna com destino a consumidor final, hipótese em que deverá ser aplicada a isenção mencionada a seguir; feijão, exceto quando se tratar de saída in-

terna com destino a consumidor final, hipótese em que deverá ser aplicada a isenção mencionada a seguir.

Alimentos com isenção total de ICMS (RICMS-SP/2000, Anexo I arts. 168 e 169) se com destino ao consumidor final: arroz e feijão, hortifrutigranjeiros (exceto se destinados à industrialização e desde que esteja em estado natural<sup>4</sup> (conforme Decisão Normativa CAT/SP nº 16/2009, sendo que se perder essa condição são tributados normalmente).

Alimentos com isenção parcial de ICMS: leite cru, pasteurizado ou reidratado, está isenta do ICMS. Entretanto, no período de 1º.01.2021 à 31.12.2022, essa operação estará sujeita a isenção parcial, sobre o montante equivalente a 77% do valor da operação ou prestação, quando sujeitas à alíquota de 18% (resulta em 4,14%) (RICMS-SP/2000, art. 8º, parágrafo único, item 2 e art. 52, I; Anexo I, art. 103).

Essa isenção parcial também se aplica a farinha de mandioca, mas sem data limite para o benefício (RICMS-SP/2000, art. 8º, parágrafo único, item 2 e Anexo I, art. 123; Convênio ICMS nº 142/2005).

Como pode ser visto, ultraprocessados usufruem de diversos benefícios associados à Cesta Básica no Estado de São Paulo, como vem sendo observado igualmente em outros Estados.

---

<sup>4</sup> Considera-se em estado natural o produto tal como se encontra na natureza, que não tenha sido submetido a nenhum processo de industrialização, não perdendo essa condição o que apenas tiver sido submetido a resfriamento, congelamento, secagem natural, acondicionamento rudimentar ou que, para ser comercializado, dependa necessariamente de beneficiamento ou acondicionamento.

## 2.2.6 CESTA BÁSICA DO MATO GROSSO DO SUL



A cesta básica sul-mato-grossense tem base de cálculo reduzida de 58,824% de tal forma a ficar em 7% até 30/04/2024 para os seguintes produtos: arroz; banha de porco; feijão; óleo de soja, refinado e envasado; peixes frescos ou simplesmente resfriados ou congelados; sal (cloreto de sódio), grosso ou refinado, destinado ao consumo humano ou animal, bem como à industrialização; mel de produção sul-mato-grossense; café torrado e moído, exceto quando envasado a vácuo puro ([RICMS-MS/1998](#), Anexo I, art. 52, I ao XI).

O estado do MS aderiu ao convênio nº 44/75 (isenção de hortifruti) mas, diferente de outros estados, que concedem a isenção de ICMS para as saídas internas, o MS concedeu redução da base de cálculo de 58,824% para as saídas internas e interestaduais de produtos em estado natural (não destinados à industrialização, hipótese que se aplica o diferimento), de tal forma a ficar em 7% (RICMS/MS, art 1º, Cap. I, Subanexo XIII, Capítulo acrescentado pelo Decreto nº 14.643, de 29.12.2016 - DOE MS de 30.12.2016). A redução tanto para operações internas quanto interestaduais não se aplica quando os produtos hortifruti são submetidos a alguns

processamentos.<sup>5</sup> Mas se aplicam, tanto para as saídas internas quanto interestaduais, desde que conservem suas características de estado natural e forem submetidos a processamento mínimo<sup>6</sup>.

Quando os produtos hortifrutis forem vendidos do produtor direto para o consumidor ficam isentos do ICMS (Redação dada pelo Decreto nº 15.384, de 05.03.2020 - DOE MS de 06.03.2020).

---

**5** Processos com benefício vetado do benefício pelo MS: congelados, assados, cozidos, temperados, fritos ou pré-fritos, ou ainda, compostos ou envolvidos por produtos químicos (acidulantes, corantes, conservantes, edulcorantes, entre outros), estejam eles acondicionados em embalagens maleáveis de plástico ou de qualquer outro material, em latas, vidros, ou em outros recipientes, ou, ainda, ofertados a granel.

**6** Processamentos mínimos alcançados pela redução do ICMS no MS: a) submetidos a embalagem ou a acondicionamento em caixas, cartelas, bandejas e outros recipientes rígidos e semirrígidos de papelão, plástico, isopor e outros materiais, desde que não contenham adição de quaisquer outros produtos que não os relacionados (acidulantes, corantes, conservantes, edulcorantes, entre outros), mesmo que simplesmente para conservação. E também inclui os processos mínimos: ralados, exceto coco seco, descascados, limpos, cortados, resfriados, picados, fatiados, torneados, desfolhados, lavados, higienizados, ou branqueados, desde que não contenham adição de quaisquer outros produtos que não os relacionados (acidulantes, corantes, conservantes, edulcorantes, entre outros), mesmo que simplesmente para conservação.

### **3 CESTA BÁSICA SAUDÁVEL: UMA ABORDAGEM TRIBUTÁRIA PARA A CESTA BÁSICA**

O conceito de Cesta Básica é bastante precário quando aplicado à tributação, seja federal, como dos estados. Não existem referências conceituais ou diretrizes orientadoras nas legislações tributárias que tratam da Cesta Básica. Em geral, são criadas listas de produtos vinculadas a esta denominação.

Como vimos, a ideia original, expressa na legislação criada por Getúlio Vargas, era de que o Salário-Mínimo fosse capaz de assegurar, entre outros grupos de despesa essenciais, a alimentação necessária para um trabalhador ou trabalhadora adulta se alimentar adequadamente. A Lista de Provimentos, que ainda está em vigor e é conhecida hoje como a Cesta Básica, é ampla e diversificada.

Parte importante de produtos que deveriam ser entendidos como da Cesta Básica original, são, muitas vezes, regulados por outras medidas tributárias, como os hortícolas, as frutas, ovos e carnes. Diversos alimentos regionais, principalmente aqueles da socio-biodiversidade, raramente fazem parte das listas da Cesta Básica nos estados.

A falta de orientações e diretrizes para a composição dos alimentos da Cesta Básica permite a inclusão de diversos alimentos ultraprocessados dentre aqueles beneficiados pela redução da incidência tributária. Muitos alimentos processados também se beneficiam da redução de tributos sob a guarda da chamada Cesta Básica. São

exemplos neste sentido as salsichas, carnes temperadas, linguiças, gorduras vegetais hidrogenadas (margarina), apresuntados, biscoitos e bolachas, adoçantes artificiais, bebidas lácteas, macarrão instantâneo, entre outros.

Mesmo fora do guarda-chuva da Cesta Básica, alguns alimentos ultraprocessados conseguem benefícios, como bebidas isotônicas, xaropes e refrescos, por exemplo.

Por outro lado, vários grupos de alimentos de alta qualidade nutricional e minimamente processados deixam de ser incluídos na Cesta Básica, e por isso são muitas vezes taxados com as maiores alíquotas. São exemplos neste sentido, os sucos de frutas e as polpas de frutas, as farinhas e farelos em geral, exceto de trigo, mandioca e de milho, o açúcar cristal, demerara e mascavo, o mel, a Castanha-da-Amazônia (Castanha do Pará), entre outros produtos da sociobiodiversidade.

Em geral, o fato de um alimento ser orgânico, agroecológico ou da sociobiodiversidade não faz com que alcance algum benefício adicional no âmbito das políticas tributárias para a Cesta Básica. E são raras as políticas específicas para esse tipo de alimento. Igualmente não existe nenhuma preocupação em incluir alimentos essenciais para aqueles com necessidades especiais de alimentação.

O Guia Alimentar e as autoridades de saúde em todo o mundo têm associado cada vez mais o direito à saúde ao direito humano e à alimentação adequada e saudável.

O Guia Alimentar propõe que os alimentos in natura ou minimamente processados, em grande variedade e predominantemente de origem vegetal, sejam a base da alimentação. Com eles é possível uma alimentação nutricionalmente balanceada.

Os alimentos processados podem compor, em menor quantidade, dietas baseadas em alimentos in natura ou minimamente processados, ou se constituírem em ingredientes culinários. Ao passo que os ultraprocessados devem ter consumo evitado.

As autoridades de saúde têm alertado que a presença de agrotóxicos nos alimentos vem sendo associada a diversas doenças, inclusive distintos tipos de câncer.

É importante privilegiar, conforme sugere o Guia Alimentar, o consumo de alimentos orgânicos, agroecológicos e da agricultura familiar. Estes alimentos devem estar contemplados de maneira diferenciada quando da definição da incidência tributária sobre alimentos com estas características.

Devem ser estabelecidos conceitos e diretrizes para a definição dos alimentos que devem compor a Cesta Básica, assim como para definir a tributação que deve incidir sobre eles e para aqueles que não se enquadram nela.

É fundamental que a política tributária para a Cesta Básica priorize ao máximo o grupo de Alimentos In Natura e Minimamente Processados. Deve-se buscar assegurar a isenção dos tributos federais e a isenção ou redução expressiva do ICMS dos Estados, além de tratar de eventuais distorções que possam existir na aplicação dos

tributos sobre este grupo, como a cumulatividade identificada sobre os produtores de alimentos saudáveis.

A política tributária deve envidar esforços para favorecer todas as etapas do sistema alimentar destes grupos de alimentos, desde a produção primária até as etapas finais, quando estes alimentos chegam aos consumidores. Ao final do ciclo de produção e consumo deve haver uma efetiva redução da incidência tributária, contribuindo assim para a redução dos preços para os consumidores, favorecendo o acesso a estes alimentos.

Ao se incorporar ao conceito de Cesta Básica, os princípios de alimentação saudável preconizados pelo Guia Alimentar da População Brasileira, haverá um benefício positivo para toda a população. Entre outros benefícios, esse tipo de medida resultará em gastos evitados com saúde pública mediante a prevenção de doenças não transmissíveis associadas a hábitos alimentares inadequados.

A Nova Cesta básica dos alimentos, fica definida como aquela composta por alimentos in natura e minimamente processados e por alguns alimentos processados que devem ser estabelecidos pelo Poder Executivo. Os alimentos ultraprocessados não podem compor a cesta básica.



**Instituto Brasileiro de  
Defesa do Consumidor**

---

O Idec é uma organização independente de empresas, partidos e governo que há mais de 35 anos atua pela defesa e ampliação dos direitos dos consumidores em várias áreas.

Acompanhe nosso trabalho e junte-se a nós por uma sociedade mais justa e sustentável!

**idec.org.br**



**@idecbr**



**@idec**



**/idecbr**



**/idecbr**