

---

A participação da  
sociedade civil  
na construção da  
**nova cesta básica  
de alimentos**

---





# Sumário

- I.** Introdução | 3
- II.** Porque a cesta básica nacional de alimentos precisa ser acessível, saudável e sustentável para as pessoas consumidoras? | 5
- III.** A luta pela defesa do direito das pessoas consumidoras | 21
- IV.** Discussão da nova cesta básica nacional de alimentos com contribuições do Idec nas diferentes etapas | 25
- V.** Da publicação do Decreto da nova cesta básica nacional de alimentos aos possíveis impactos nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional | 35
- VI.** Considerações finais e lições aprendidas | 45
- VII.** Referências | 47

# I. Introdução

O Instituto de Defesa de Consumidores (Idec) é uma associação de pessoas consumidoras, fundada em 1987, sem fins lucrativos. Nossa missão é promover a educação, a conscientização, a ética nas relações de consumo e, sobretudo, representar e lutar pelos direitos das pessoas consumidoras, com total independência política e econômica. Desde sua fundação, em 1987, o Idec desempenha um papel fundamental na promoção da qualidade, segurança, informação e acesso a alimentos adequados e saudáveis.

Em relação à cesta básica nacional de alimentos (CBNA), o Idec acompanha o monitoramento dos preços e da composição dos itens que a compõem, além de desenvolver ações de educação e de conscientização das pessoas consumidoras sobre seus direitos e de defesa de uma cesta básica composta por alimentos adequados e saudáveis.

A partir de 2022, diante do cenário preocupante de aumento da fome e da insegurança alimentar e nutricional no Brasil, juntamente com o aumento dos preços dos alimentos e a redução do poder aquisitivo das famílias, o Idec iniciou um processo de reflexão, debate e incidência política sobre o tema. O objetivo era contribuir para a retomada de políticas públicas que assegurem o direito humano à alimentação adequada (DHAA), conforme garantido pela Constituição Federal.

Nesse contexto, o Idec, em parceria com a ACT Promoção da Saúde, realizou um estudo para avaliar a política tributária federal e estadual aplicáveis à cesta básica de alimentos. Com base nos resultados desse estudo, o Idec passou a propor medidas e participar ativamente de discussões com o governo, desde o período de transição, buscando influenciar decisões que afetassem positivamente a segurança alimentar e nutricional (SAN) da população.

Este documento apresenta uma síntese das atividades realizadas pelo Idec nesse processo, destacando seu papel na formulação e na implementação do Decreto nº 11.936, de 05 de março de 2024. Esse Decreto estabelece diretrizes para a composição da cesta básica de alimentos no contexto da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e da Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAAB). Além disso, o documento inclui contribuições de diversos atores estratégicos que participaram desse processo, abrangendo diferentes setores do governo, da sociedade civil e da academia.

O objetivo principal ao compartilhar essa síntese é ressaltar a importância da atuação da sociedade civil na formulação de políticas públicas que promovam a SAN da população e garantam o pleno exercício do DHAA, isentas de conflitos de interesse (Col).

## II. Porque a cesta básica nacional de alimentos precisa ser acessível, saudável e sustentável para as pessoas consumidoras?

**O**riginária do Decreto-Lei nº 399 de 1938, durante o governo de Getúlio Vargas, a cesta básica esteve intrinsecamente ligada à noção de salário-mínimo e à garantia de condições dignas de vida para os trabalhadores (1).

O salário-mínimo foi concebido como a remuneração mínima capaz de suprir as necessidades essenciais da pessoa trabalhadora, incluindo alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte. A alimentação, em particular, foi definida como parte central desse conjunto de necessidades, estabelecendo-se um valor mínimo baseado na lista de provisões necessárias à alimentação diária do trabalhador adulto.

Naquela época, a lista de alimentos que compunham a cesta básica era composta por alimentos *in natura* e minimamente processados, até porque, em 1938, a população brasileira ainda não estava exposta aos produtos alimentícios ultraprocessados (PAUP).

A questão é que, desde a sua origem, a proposta da cesta básica, no que diz respeito à alimentação, foi suprir as necessidades essenciais da população. Mas, ao longo do tempo, e diante dos interesses mercadológicos, a composição da cesta básica foi sendo paulatinamente alterada, com a inclusão de PAUP, os quais têm o seu consumo relacionado ao desenvolvimento de mais de 30 doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) (2) e mortalidade precoce(3-7).

Apesar do *lobby* e dos interesses mercadológicos terem transformado a composição da cesta básica de alimentos, ela continua sendo uma ferramenta importante para o consumidor, com papel indutor de promoção da saúde e de práticas alimentares mais adequadas e saudáveis, bem como de orientação das políticas públicas que oportunizem a produção, o acesso e a oferta a uma alimentação adequada e saudável, garantindo a SAN da população, na perspectiva do DHAA.

Desde 1959, o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) realiza a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (PNCBA), como um levantamento contínuo dos preços de um conjunto de produtos alimentícios considerados essenciais. A PNCBA é realizada em 17 Unidades da Federação e permite a comparação de custos dos principais alimentos básicos consumidos pelos brasileiros. O DIEESE é uma das principais instituições quando o assunto é cesta básica e utiliza o Decreto-Lei nº 399 de 1938 como sua referência para esse monitoramento há várias décadas.

A comparação dos valores da cesta, entre março de 2023 e 2024, mostrou que todas as cidades tiveram alta de preço. Entre fevereiro e março de 2024, o valor do conjunto dos alimentos básicos aumentou em 10 das 17 capitais, sendo que as elevações mais importantes ocorreram em Recife (5,81%), Fortaleza (5,66%), Natal (4,49%) e Aracaju (3,90%). Já as reduções mais expressivas foram observadas no Rio de Janeiro (-2,47%), em Porto Alegre (-2,43%), Campo Grande (-2,43%) e Belo Horizonte (-2,06%).

A seguir, é apresentada a comparação entre a lista de provimento e a cesta básica do DIEESE (9).

<b>Grupo</b>	<b>Alimentos</b> (Decreto-Lei nº 399/1938)	<b>Alimentos pesquisados pelo Dieese para precificar a cesta básica</b>
<b>I • Cárneos</b>	Carnes verdes, conservadas (charque, seca, vento, sol), vísceras, aves, peixes, peixes conservados, camarão, caranguejo, 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>Grupo</b>	<b>Alimentos</b> (Decreto-Lei nº 399/1938)	<b>Alimentos pesquisados pelo Dieese para precificar a cesta básica</b>
<b>VI • Leguminosas</b>	Feijão, ervilha, lentilha, guando, fava	Feijão preto ou cariquinha conforme a região
<b>VII • Ervas</b>	Azedinha, agrião, alface, beralha, caruru, acelga, couve, repolho, espinafre, nabiça, etc), frutas (abóbora, abóbora d'água, chuchu, quiabo, jiló, pepino, maxixe, tomate, berinjela 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



No que se refere às despesas das pessoas consumidoras com alimentação, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estes gastos representam, em média, a terceira maior participação nos gastos nacionais das famílias (17,5%), ficando atrás somente de habitação (36,6%) e transporte (18,1%). Ainda, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2018-2019 indicou que, em média, os gastos com alimentação se diferenciam em despesas monetárias ou não, pelo consumo dentro e fora do domicílio e por classes extremas de rendimento mensal familiar (10).

É nesse contexto que acentua-se a importância de uma cesta básica acessível, saudável e sustentável para os consumidores. Assim como os gastos com a alimentação, o impacto da cesta básica de alimentos no orçamento familiar varia dependendo do nível de renda da família e das flutuações nos preços dos alimentos.

Para as famílias mais pobres, a cesta básica representa uma parcela significativa, e em alguns casos, até mesmo a maior parte dos seus gastos mensais. Qualquer aumento nos preços dos alimentos pode ter um impacto substancial em seu orçamento, podendo comprometer outras despesas importantes, como saúde, educação e moradia, além de adquirir uma quantidade suficiente de alimentos nutritivos e adequados para atender às necessidades básicas de nutrição de seus membros.

**Gastos nacionais das famílias:**

**36,6%**

**Habitação**

**18,1%**

**Transporte**

**17,5%**

**Alimentação**

A alimentação representa 22% dos gastos das famílias com rendimentos de até dois salários mínimos (10). E diante de um contexto que o Brasil e vários países do mundo vivenciam de adaptação às mudanças climáticas, a redução do preço da cesta básica é componente chave para assegurar o acesso da população ao DHAA, além de ser uma estratégia de recuperação econômica para os agricultores familiares e as empresas fornecedoras.

Segundo a POF, que fornece informações detalhadas sobre os padrões de consumo e gastos das famílias brasileiras, há uma intensa desigualdade social no que se refere à aquisição e à variedade de alimentos com base no poder de compra das famílias brasileiras. Grupos vulneráveis, como famílias de baixa renda, mulheres negras, idosos e crianças, são os mais impactados pelos altos preços dos alimentos, o que pode agravar a insegurança alimentar e nutricional e a pobreza. A aquisição de alimentos saudáveis, por exemplo, como frutas e hortaliças, é 2,5 vezes maior em domicílios com maior rendimento, comparada aos de menor rendimento. Debater e endereçar o acesso financeiro a alimentos saudáveis é crucial para o alcance do DHAA. É nesse sentido, então, que estudos e análises vêm sendo realizadas nos últimos tempos.

Estudo qualitativo com famílias que residem em favelas brasileiras realizado por Rocha e colaboradores (2024) (11) identificou que as famílias até sabem que precisam consumir alimentos mais saudáveis, mas enfrentam diversas barreiras para o seu consumo,

**A alimentação  
representa**

**22%**

**dos gastos das  
famílias com  
rendimentos de  
até dois salários  
mínimos**

como a falta de acesso físico e financeiro, a grande disponibilidade de PAUP no ambiente alimentar, a violência em suas vizinhanças, o excesso de publicidade sobre alimentos não saudáveis e o tempo despendido com o transporte entre a casa e o trabalho, que provoca a falta de tempo para comprar e preparar alimentos.

Sendo assim, para promover a alimentação adequada e saudável para a população, são necessários programas e políticas que: incentivem a abertura de estabelecimentos que comercializem alimentos *in natura* e minimamente processados com preços acessíveis; e auxiliem na construção e na manutenção de hortas comunitárias em áreas de favelas, a fim de reduzir as iniquidades de acesso físico e financeiro aos alimentos saudáveis presentes nesses territórios, contribuindo para o aumento do consumo desses alimentos.

A ACT Promoção da Saúde publicou um estudo que apresenta a dinâmica e os diferenciais dos preços de alimentos saudáveis e de PAUP no Brasil. Desde 2006, os alimentos mais saudáveis apresentam uma maior oscilação e elevação de preço superior à média geral e muito acima dos PAUP. Além de outros fatores, essa elevação de preço tem contribuído para a substituição de alimentos saudáveis, habitualmente consumidos pelas famílias brasileiras, por outros mais baratos e de pior qualidade nutricional (12), reforçando um perfil epidemiológico preocupante relacionado ao aumento da obesidade e das DCNT de forma cada

**A aquisição de alimentos saudáveis é**

**2,5 vezes maior**

**em domicílios com maior rendimento**

vez mais precoce, impactando na qualidade de vida das pessoas e nos custos para o Sistema Único de Saúde (SUS).

Do ponto de vista das pessoas consumidoras, entender os fatores que impactam na oscilação dos preços dos alimentos nos supermercados, mercados, feiras e no varejo em geral pode ajudar a tomar decisões sobre suas compras e orçamentos alimentares, além de cobrar o fortalecimento de políticas públicas que oportunizem a produção, o acesso, a oferta e escolhas alimentares mais saudáveis e adequadas.

E dentre os fatores que impactam o preço dos alimentos, é possível citar os **custos de produção agrícola** (mão de obra, fertilizantes, agrotóxicos, combustíveis e equipamentos); a relação entre a **demanda e a oferta de alimentos; as flutuações cambiais** (mudanças na taxa de câmbio podem alterar os alimentos importados tornando-os mais caros ou mais baratos para as pessoas consumidoras); a **sazonalidade**, o **tempo** e o **clima** (eventos climáticos extremos, como secas, enchentes, geadas e furacões afetam a produção agrícola); a **cadeia de distribuição** e a **logística** (custos associados à distribuição, armazenamento e transporte de alimentos); a especulação e o mercado financeiro (atividades especulativas nos mercados de *commodities* agrícolas podem causar volatilidade nos preços dos alimentos); as **políticas de preços**, bem como as **margens de lucro** adotadas pelos produtores, distribuidores e varejistas também influenciam os preços que chegam para as pessoas

consumidoras. A competição no mercado e a estratégia de precificação de cada empresa podem afetar os preços finais dos alimentos. Muitos desses fatores são induzidos ou desestimulados por **políticas governamentais** com subsídios agrícolas, tarifas de importação, impostos nas diversas etapas de produção e comercialização de alimentos, regulações de mercado e políticas de estoque de alimentos, as quais podem ter um impacto direto nos preços dos alimentos (12).

A **inflação de alimentos** também é uma questão preocupante. A variação nos preços dos alimentos impacta diretamente o poder de compra dos consumidores, especialmente os mais vulneráveis, tornando a alimentação adequada e saudável menos acessível. A **concentração de mercado no setor de alimentos**, com poucas empresas dominando a produção, a distribuição e o varejo, levam a práticas monopolistas que impactam os preços pagos pelas pessoas consumidoras.

As **crises sanitárias**, em especial, a pandemia de Covid-19 exacerbou a problemática dos preços de alimentos para muitos consumidores, com interrupções na cadeia de suprimentos, logísticas e aumento da demanda.

Outro ponto fundamental sobre o tema de acesso financeiro a alimentos saudáveis é a **sustentabilidade**. A busca por práticas agrícolas sustentáveis e a crescente conscientização sobre o impacto dos agrotóxi-

cos na saúde humana, sobre questões ambientais e a preservação do meio ambiente, podem influenciar os custos de produção de alimentos. Investimentos em produção sustentável podem elevar os preços dos alimentos, desafiando o acesso para algumas pessoas consumidoras.

É importante que governos, organizações internacionais, produtores e pessoas consumidoras trabalhem juntos para abordar essas questões relacionadas aos preços de alimentos, visando garantir a SAN, a equidade e o acesso a uma alimentação adequada e saudável para todas as pessoas.

E, nesse sentido, a definição de uma **nova cesta básica de alimentos, mais saudável e sustentável**, é um passo importante para a indução das políticas de garantia do DHAA e de preservação do meio ambiente.



## A tributação de alimentos e o impacto no preço às pessoas consumidoras

O Brasil está no processo de regulamentação de uma reforma tributária com o objetivo de reduzir a complexidade do seu sistema de tributos e de promover uma distribuição mais equitativa, isto é, favorecer que os impostos sejam cobrados de forma justa e proporcional, de acordo com a capacidade contributiva de cada indivíduo e do setor econômico. Além disso, visa promover a competitividade e melhorar a eficiência na arrecadação de impostos, reduzindo a evasão fiscal e aumentando a transparência na gestão dos recursos públicos.

O momento é estratégico para agregar forças políticas e sociais para que a reforma tributária corrija as distorções vigentes nos tributos aplicados aos alimentos. A expectativa é que o novo modelo se alinhe às demandas de promoção da saúde e privilegie os alimentos mais saudáveis e produzidos de forma mais sustentável, culturalmente referenciados e que promovam o bem-estar e a saúde da população e do planeta.

A tributação desempenha um papel significativo na determinação dos preços da cesta básica, pois os impostos podem representar uma parte substancial do custo dos alimentos. Políticas de isenção ou redução de impostos sobre itens considerados essenciais à alimentação são uma forma de promover o acesso

A expectativa é que o novo modelo se alinhe às demandas de promoção da saúde e privilegie os **alimentos mais saudáveis e produzidos de forma mais sustentável, culturalmente referenciados** e que promovam o **bem-estar e a saúde da população e do planeta.**

a alimentos, oportunizando uma nutrição adequada para a população e a proteção do poder de compra das pessoas consumidoras, especialmente aquelas de renda mais baixa.

Atualmente, o tratamento tributário dos alimentos da cesta básica nacional é resultado de uma série de medidas legislativas e convênios que visam reduzir ou isentar os tributos sobre esses produtos. Estudo encomendado pelo Idec e pela ACT Promoção da Saúde (12) apontou que os alimentos da cesta básica nacional passaram por diversas intervenções ao longo do tempo, tanto em nível federal quanto estadual, devido à evolução da oferta de alimentos, mudanças nos hábitos de consumo e interesses comerciais da indústria de alimentos, sem, contudo, considerar uma diretriz nacional que orientasse políticas tributárias associadas à promoção da alimentação saudável, da saúde e de sistemas alimentares mais saudáveis e sustentáveis.

A partir do sistema tributário vigente em 2023, os principais tributos que incidem sobre os alimentos da cesta básica são o Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) no âmbito federal, e o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) no âmbito estadual. No que diz respeito ao PIS/PASEP e à COFINS, diversos alimentos foram beneficiados com redução a zero das alíquotas por meio de leis específicas,



como a Lei nº 10.865/2004, a Lei nº 10.925/2004 e a Lei nº 12.839/2013, quais sejam: produtos hortícolas e frutas; ovos; farinha de trigo; leite; queijos; massas alimentícias; carnes; peixes; café; óleo; margarina; açúcar; pão; e pré-misturas para fabricação de pão.

No que se refere ao ICMS, existem diversas normas que afetam os alimentos da cesta básica, incluindo convênios do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)<sup>1</sup> que estabelecem alíquotas mínimas, isenções e reduções de base de cálculo para produtos específicos. Além disso, há convênios que autorizam os estados a conceder isenção ou redução do ICMS para saídas internas e interestaduais de produtos como hortifrutigranjeiros, carne de caprinos, pescados de cativeiros, leite pasteurizado e outros.

Esse estudo (12) apresentou que o principal aspecto da tributação da cesta básica nos estados é a diferenciação na aplicação das alíquotas do ICMS e na concessão de benefícios fiscais para determinados alimentos. Positivamente, essas medidas visam tornar os alimentos mais acessíveis à população de baixa renda, reduzindo a carga tributária sobre itens essenciais para a alimentação básica. Isso pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida e da nu-

---

**1.** É o colegiado formado pelos Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, responsável por celebrar convênios para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais e financeiros do imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação – ICMS (Constituição, art. 155, inciso II e § 2º, inciso XII, alínea g e Lei Complementar nº 24, de 7.1.1975).

trição das pessoas, especialmente as mais vulneráveis economicamente.

No entanto, há também aspectos negativos a considerar. A inclusão de PAUP<sup>2</sup> pode incentivar o consumo desses produtos, que são prejudiciais à saúde e ao meio ambiente.

A seguir, são apresentados alguns exemplos:



No **Amazonas**, a isenção do ICMS para produtos da cesta básica, tributando-os a uma taxa de 4%: arroz branco polido tradicional, feijão cariquinho, óleo comestível de soja refinado, entre outros. No entanto, essa política foi revogada, e a tributação agora é de 18%.



Na **Bahia**, há a isenção do ICMS de produtos como feijão, arroz, sal, entre outros. Além disso, alguns produtos têm sua base de cálculo reduzida para uma taxa de 7% ou 12%, alguns dos quais são considerados ultraprocesados. Por exemplo: bolachas, refrescos, bebidas isotônicas, entre outros, podem se beneficiar desta redução.

---

2. Conforme define o Guia Alimentar para a População Brasileira, são formulações industriais feitas tipicamente com muitos ingredientes e diversas etapas e diversos tipos de processamentos, com pouca ou nenhuma presença de alimentos *in natura*, caracterizados pela presença de aditivos alimentares que modificam as características sensoriais do produto, incluídos aromatizante, corante, edulcorante, emulsionante ou emulsificante, espessante, realçador de sabor, antiespumante, espumante, glaceante e geleificante, ou substâncias de raro uso culinário, incluídos frutose, xarope de milho com alto teor de frutose, concentrados de suco de frutas, açúcar invertido, maltodextrina, dextrose, lactose, óleos hidrogenados ou interesterificados, proteínas hidrolisadas, isolado de proteína de soja, caseína, proteína do soro do leite e carne mecanicamente separada.



No **Distrito Federal**, os produtos da cesta básica têm duas faixas de redução tributária, resultando em uma carga efetiva de 12,71% ou 7%. Isso inclui uma variedade de alimentos, como açúcar, arroz, feijão, óleo de soja, margarina, entre outros.



No **Paraná**, a cesta básica é composta por alimentos tributados a uma taxa de 12%. No entanto, alguns alimentos têm sua base de cálculo reduzida para 7%, incluindo açúcar, alho, arroz, produtos de panificação, entre outros.



Em **São Paulo**, a base de cálculo para a cesta básica é reduzida para 7% em diversos alimentos, como leite em pó, café, óleos vegetais, açúcar, massas alimentícias, entre outros. Além disso, alguns alimentos têm isenção total ou parcial do ICMS.



No **Mato Grosso do Sul**, a base de cálculo é reduzida para 7% em alimentos como arroz, banha de porco, feijão, óleo de soja, peixes frescos, linguiças, mortadela, salsichas, sardinha enlatada, entre outros. Além disso, o estado concede isenção do ICMS para saídas internas de produtos hortifrutigranjeiros.

Em resumo, enquanto as políticas de tributação da cesta básica têm o potencial de redução da carga sobre alimentos essenciais, facilitando o acesso a eles, também estimulam o consumo de alguns PAUP. Isso pode levantar questões sobre a eficácia dessas medidas na contramão da política de saúde e da promoção de sistemas alimentares mais saudáveis e sustentáveis.

Nessa perspectiva, destaca-se aqui a nova CBNA, publicada pelo Decreto nº 11.936, de 05 de março de 2024, que dispõe sobre a composição da cesta básica de alimentos no âmbito da PNSAN e da PNAAB.

A CBNA foi definida como um conjunto de alimentos que busca garantir o DHAA, a saúde e o bem-estar da população brasileira, sendo baseada nas seguintes diretrizes: as recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira (aqui chamado de Guia Alimentar) e do Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de 2 Anos, elaborados pelo Ministério da Saúde; o respeito à cultura e às tradições regionais; a proteção da alimentação adequada e saudável, da saúde e do meio ambiente; e a diversificação e a diversidade, observadas as condições da região, do território, do bioma e da sazonalidade dos alimentos.

A expectativa é de que a nova CBNA seja, de fato, essa diretriz nacional que oriente o conjunto de políticas públicas de produção, abastecimento e consumo de alimentos adequados e saudáveis alicerçados na promoção da saúde da população e do planeta, da SAN e de sistemas alimentares mais saudáveis, sustentáveis, justos e resilientes.

O Idec participou ativamente desde o embrião dessa história, que será contada a partir do próximo capítulo.

## III. A luta pela defesa do direito das pessoas consumidoras

**A** atuação do Idec durante o governo Bolsonaro foi marcada por resistência, resiliência e denúncia em prol da defesa do direito constitucional à alimentação adequada. A associação de defesa dos direitos dos cidadãos continuou seu trabalho em busca da realização do direito da escolha de se alimentar, especialmente considerando o desmantelamento das políticas de SAN desde 2016.

Com o entendimento de um novo contexto político vindouro a partir de 2023, o ano de 2022 foi marcado pela realização de estudos e pesquisas e de análises estratégicas, sempre pautadas no contexto social e político e na missão institucional do Idec.

O Idec participou de discussões em reuniões estratégicas, apresentando um conjunto de pautas para a equipe de transição para o governo Lula. Em dezembro de 2022, na transição entre o governo Bolsonaro e o governo Lula, o Idec formalizou, por meio de uma carta endereçada ao Grupo de Trabalho (GT) de Desenvolvimento Social e Combate à Fome da equipe de transição, a necessidade urgente de pactuação de medidas para o acesso, fomento e promoção da alimentação saudável e sustentável, agora em um

contexto de ampliação das estratégias de enfrentamento de todas as formas da má nutrição considerando a coexistência da fome e do excesso de peso articulados às mudanças climáticas.

A partir do primeiro contato formal com a equipe de transição, o Idec iniciou sua participação em reuniões estratégicas do GT de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. E foi nesse contexto que apresentou a proposta de revisão e instituição de uma nova cesta básica alinhada às premissas do Guia Alimentar da População Brasileira.

A seguir, é apresentado um trecho de documentos elaborados pelo Idec e incluídos em relatório do GT de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

“ *A Nova Cesta Básica deve contribuir para a realização do direito humano à alimentação adequada, por meio do acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. A tributação dos alimentos deve favorecer o acesso a alimentos in natura e minimamente processados, conforme estabelecidos nesta Lei, em especial os de origem vegetal, os alimentos orgânicos, conforme estabelecido pela Lei nº 10.831 de 23 de dezembro de 2003 e seus regulamentos.* ”

Logo no início do novo governo, em janeiro de 2023, o Idec solicitou uma audiência com o Ministro Wellington Dias, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), para apresentar um estudo com uma proposta para a isenção de tributos em alimentos essenciais que deveriam integrar a nova cesta básica, além da retirada de subsídios aos PAUP, como refrigerantes e bebidas açucaradas, a fim de alinhar a definição dos itens da cesta às orientações do Guia Alimentar.

Em resumo, a demanda apresentada foi relacionada aos seguintes aspectos:

- a) o conceito de cesta básica na tributação é ambíguo, sendo principalmente definido por listas de produtos, e carece de diretrizes bem definidas;
- b) a ideia da cesta era que o salário mínimo garantisse uma alimentação adequada, mas muitos alimentos essenciais não são considerados na cesta básica atual e sofrem tributação elevada, enquanto PAUP têm benefícios tributários; o Guia Alimentar preconiza uma dieta baseada em alimentos *in natura* ou minimamente processados, priorizando a saúde. A tributação sobre alimentos deve refletir esses princípios, isentando ou reduzindo impostos sobre alimentos saudáveis e beneficiando todo o ciclo de produção e consumo; e

- c a nova cesta básica deve ser composta apenas por alimentos *in natura*, minimamente processados e alguns processados, excluindo os PAUP, promovendo uma alimentação saudável e prevenindo doenças associadas a hábitos alimentares inadequados.

No encontro foi acertado um pacto pela revisão atualizada da cesta básica considerando as recomendações do Guia Alimentar. O monitoramento dos preços da cesta básica foi outro tema discutido na reunião, com o apoio de órgãos de defesa do consumidor, como o Procon. Após ouvir outros parceiros e com o compromisso político firmado, o MDS iniciou as etapas de elaboração da proposta e negociação para a instituição de uma nova cesta básica de alimentos no país.





## **IV. Discussão da nova cesta básica nacional de alimentos com contribuições do Idec nas diferentes etapas**

**O**MDS assumiu a coordenação das atividades para a elaboração do texto regulatório de uma nova CBNA e conduziu um amplo processo de consultas e reuniões para alcançar esse objetivo. Dado o constante ativismo do Idec desde o início do governo federal, sua participação nesse processo foi significativa.

Além disso, a elaboração do projeto de decreto contou com a colaboração de diversas entidades, incluindo o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério da Saúde (MS), o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) no Brasil, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o DIEESE, o Instituto Nacional do Câncer (INCA), a ACT Promoção da Saúde e univer-

sidades como a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), entre outros parceiros. Além dos representantes do Idec, as reuniões foram apoiadas por um consultor contratado pelo Idec e pela ACT para analisar a tributação da cesta de alimentos sob a ótica do DHAA.

Em reunião estratégica realizada em junho de 2023 pelo MDS e demais órgãos e instituições da sociedade civil envolvidos com a proposta da nova cesta básica, o Idec apresentou alguns posicionamentos sobre a composição da nova CBNA:

- 1 Além dos alimentos saudáveis que iriam compor a cesta básica/brasileira/saudável, também é fundamental que se determine quais seriam os alimentos “não saudáveis”, a fim de ajudar na exclusão de alguns alimentos e qualificar a discussão;
- 2 Preocupação sobre a importância de incorporar os produtos da sociodiversidade e garantir a inclusão de alimentos representativos da cultura alimentar brasileira;
- 3 Necessidade de incluir os alimentos regionais com base nos mais consumidos pelo Brasil;
- 4 Importância de incorporar critérios de inclusão ou exclusão dos alimentos (ex. tipo de pão, tipo de queijo), além de propor que fosse adotado perfil nutricional da OPAS (13) ou o perfil utilizado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para a rotulagem nutricional frontal (14).

Para além dos posicionamentos apresentados anteriormente, na ocasião dessa reunião, os consultores contratados para o estudo da cesta básica (12) apresentaram os principais achados sobre os impactos da reforma tributária na cesta básica sob a ótica do DHAA, conforme destacado a seguir:



Quando o estudo foi realizado, o primeiro passo foi entender qual era a situação atual para, em seguida, propor melhorias. Identificou-se que, além dos problemas, há muitas conquistas na política tributária que não podem ser perdidas: isenção de hortifruti-granjeiros nas instâncias federal e estaduais, isenção da cesta básica no nível federal e redução/isenção estadual;



As conquistas deveriam ser consideradas o mínimo, o ponto de partida das discussões, mas no debate atual, podem ser piorados dependendo da forma como a reforma tributária for concluída;



A estrutura tributária possui uma lógica que funciona e foi instituída na segunda metade dos anos 60, e que era coerente com a ideia da época voltada para o desenvolvimento da modernização da agricultura, a revolução verde, durante o regime militar. A origem da cesta básica é um decreto-lei do governo Getúlio Vargas que vigora até hoje. É uma cesta básica que teve sua versão inicial bem diversificada, sem PAUP à época e com flexibilidade regional. Muitos aspectos da cesta estimulavam o cultivo sem nenhum critério em relação à saúde ou ao meio ambiente;



A alimentação saudável não é um parâmetro tratado na atual composição da cesta básica com a devida importância. Apesar de alguns alimentos saudáveis estarem em melhor condição tributária, isso não se constituirá numa política. O Guia Alimentar não é uma referência por ter sido publicado muito depois e por não ser Lei. E o sistema tributário atual é pró-sindemia global, isto é, contribui para os desastres climáticos e para todas as formas de má nutrição;



Os produtores de alimentos sofrem com a cumulatividade ao longo da cadeia de produção: os agricultores familiares compram seus insumos e não conseguem descontar os impostos de embalagens, combustível, energia, acumulando-se a carga de tributos. Assim, a política tributária atual não serve para empreendedores individuais que produzem alimentos saudáveis, sustentáveis, da cesta básica ou de microempresa do simples nacional pela alíquota única na saída, e isso não os afeta, gerando desvantagens em relação às grandes empresas. Com isso, os PAUP se beneficiam de melhorias tributárias, inclusive na cesta básica;



Há guerras fiscais entre os estados, isto é, muitos estados não são produtores de vários alimentos da cesta básica, e às vezes um alimento é isento em um estado e, quando transportado para outro, não é mais. Chega ao ponto de se ter isenção para o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e não ter acordo interno de livre comércio;



A reforma tributária está focada basicamente no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), PIS/PASEP, Cofins (federal), ICMS (estadual) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) (municipal). O PIS/PASEP e a Cofins são estabelecidos por leis que definem as alíquotas para a cesta básica, mas já o ICMS possui vários convênios que definem a incidência tributária. Os grupos de alimentos são tratados em medidas tributárias específicas (cadeia alimentar do café, cadeia alimentar do leite, da laranja etc.).



Outro ponto de atenção importante são os hortifruti-granjeiros. Considera-os 100% na cesta básica, mas são separados nas nomenclaturas tributárias, sendo que nem todos os alimentos *in natura* e/ou minimamente processados estão nas listas de alimentos da cesta básica, não se beneficiando no nível federal e estadual (ex. polpa de fruta, produtos regionais específicos). Verificou-se que os alimentos orgânicos e agroecológicos não possuem diferenciação, apenas em alguns estados;



Defendeu-se a importância de se ter uma definição de cesta básica e fazer com que este conceito norteie a reforma tributária na parte dos alimentos, com diretrizes e princípios. Dessa forma, quanto mais opções tiver o cidadão para compor a sua cesta básica, considerando os requisitos de básico e saudável, melhor;



É necessário olhar para a tributação no sistema alimentar na totalidade, e não apenas no produto final. Qual a vantagem que o produtor de alimento básico (feijão, mandioca, frutas) tem sobre o produtor da soja (muito beneficiado pelo Estado)? Talvez seja o momento de beneficiar o produtor de alimentos básicos, sócio-diversos, com qualidade nutricional, considerando os insumos usados (bioinsumo, agrotóxico, fertilizante, fertilizante natural, fertilizante importado);



Um outro ponto a ser considerado é que os locais de venda que trabalham com alimentos da cesta básica não possuem vantagem sobre aqueles que comercializam PAUP.

Foi proposto pelo Idec pautar a discussão da cesta básica com base na classificação dos alimentos *in natura* e minimamente processados, processados e PAUP para fins de tributação/instrumento legal, discutido com o MS e a OPAS. Por fim, sugeriu incluir na cesta básica alguns tipos de alimentos com beneficiamento mínimo (exemplo: produto pré-cozido e mistura de castanha com fruta desidratada).

Ao longo das reuniões coordenadas pelo MDS, a discussão perpassou por diversos aspectos, mas os elementos norteadores das propostas foram:



A definição dos alimentos da cesta básica e os critérios de tributação deverão obedecer às diretrizes do Guia Alimentar, priorizando os alimentos *in natura* e minimamente processados;



Os PAUP não podem compor a cesta básica;



É importante privilegiar os alimentos orgânicos, agroecológicos e da agricultura familiar, contemplando-os de maneira diferenciada a fim de estimular a sua produção e o seu consumo;



É fundamental priorizar os alimentos *in natura* ou minimamente processados e buscar assegurar a isenção dos tributos federais e a redução expressiva da tributação dos estados, além de se evitar 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, a fim de se obter uma efetiva redução da incidência tributária, favorecendo o acesso a estes alimentos;



Ao se elaborar uma nova cesta básica baseada no Guia Alimentar, serão evitados gastos com saúde pública mediante a prevenção de DCNT associadas a hábitos alimentares inadequados. Essa orientação também contribui para o cuidado e a preservação do meio ambiente.

Como resultado dessas discussões e articulações, foi publicado o Decreto Presidencial nº 11.936, de 5 de março de 2024, assinado durante a primeira plenária de 2024 do Consea, no qual o Idec é conselheiro. O referido Decreto estabelece que a cesta básica na-

cional seja constituída, em sua maioria, por alimentos *in natura* ou minimamente processados, e por alguns alimentos processados selecionados, excluindo os PAUP.

De forma complementar, foi publicada a Portaria MDS nº 966, de 6 de março de 2024, que define a relação, não exaustiva, de alimentos que podem compor a cesta básica de alimentos de acordo com os grupos alimentares.

E, ainda mais importante, em dezembro de 2023, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 132/2023 que aprova a reforma tributária. E dentre outros pontos, define a nova CBNA:

**“** *Art. 8º Fica criada a Cesta Básica Nacional de Alimentos, que considerará a diversidade regional e cultural da alimentação do País e garantirá a alimentação saudável e nutricionalmente adequada, em observância ao direito social à alimentação previsto no art. 6º da Constituição Federal.*

*Parágrafo único. A lei complementar definirá os produtos destinados à alimentação humana que comporão a Cesta Básica Nacional de Alimentos, sobre os quais as alíquotas dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, da Constituição Federal serão reduzidas a zero.* **”**



Entende-se que, tanto o Decreto nº 11.936, de 5 de março de 2024, quanto a Portaria nº 966, de 6 de março de 2024, serão subsídios para a lei complementar que definirá os produtos da CBNA, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

A seguir, é apresentada uma linha do tempo do processo de elaboração da nova cesta básica de alimentos:

## **Incidências do Idec no processo de elaboração da nova Cesta Básica de Alimentos**

**Segundo semestre  
2022**

Estudo realizado pelo Idec em parceria com a ACT elabora propostas para a nova cesta básica nacional

**Dezembro  
2022**

Carta do Idec ao Governo de Transição

**Janeiro  
2023**

Início das reuniões técnicas com o MDS

**Dezembro  
2023**

Aprovação da **Emenda Constitucional 132** que aprova a Reforma Tributária

**Junho  
2023**

Idec apresenta resultados dos estudos em reunião interministerial coordenada pelo MDS

**Abril  
2023**

Pesquisa realizada pelo Idec em parceria com a ACT evidenciou que a cesta básica beneficia os ultraprocessados por meio de benefícios fiscais

**Março  
2024**

- Publicação do **Decreto 11.936** que dispõe sobre a composição da cesta básica de Alimentos.
- Publicação da **Portaria MDS nº 966** que define a relação de alimentos da cesta básica de alimentos.

Seguem alguns comentários de pessoas-chave do Idec publicados na internet:



*Elaboramos um relatório com várias proposições para a publicação de um decreto com orientações para o ambiente escolar nutricional, como por exemplo, não vender alimentos ultraprocessados nas escolas públicas e privadas e coibir a publicidade de venda de produtos não saudáveis.*

– **Carlota Aquino**, diretora executiva do Idec



*Estamos aqui para apoiar a reconstrução das políticas de segurança alimentar e nutricional. O Idec tem uma pesquisa que mostra a disfunção da cesta básica de alimentos com a presença de produtos ultraprocessados que trazem prejuízo para a saúde. O consumo de ultraprocessados está relacionado à mortalidade precoce. Por outro lado, existe uma sobretaxação em produtos orgânicos e in natura.*

– **Janine Giuberti Coutinho**, ex-coordenadora do Programa de Alimentação Saudável e Sustentável do Idec



*Na reforma tributária, a criação da cesta básica nacional de alimentos foi uma vitória. Agora, tendo esse Decreto como subsídio para a Lei Complementar, que define quais alimentos compõem a cesta, conseguimos fortalecer políticas públicas que garantem o direito humano à alimentação adequada, a partir do incentivo aos alimentos saudáveis e representativos da nossa sociobiodiversidade.*

– **Ana Maria Maya**, especialista do Programa de Alimentação Saudável e Sustentável do Idec

## **V. Da publicação do Decreto da nova cesta básica nacional de alimentos aos possíveis impactos nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional**

**E**ste capítulo reconhece alguns resultados imediatos da publicação da nova CBNA e explora possíveis impactos nas políticas públicas desde a produção até o consumo de alimentos, e destaca a importância do seguimento da atuação vigilante da sociedade civil.

As informações aqui apresentadas foram obtidas por meio de reuniões estratégicas mencionadas neste documento, bem como entrevistas conduzidas com representantes do governo, da sociedade civil e da academia envolvidos no processo de elaboração e de articulação para a publicação do Decreto Presidencial nº 11.936, de 5 de março de 2024.

Apresentamos um compilado das opiniões de diferentes atores sobre resultados imediatos e possíveis impactos nas políticas públicas de SAN.

## Resultados imediatos e possíveis impactos nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional



### 1.1 Conceito de alimentação saudável definido,

endossado pelo Presidente da República e incluído por um ato normativo do Executivo que deverá orientar as políticas públicas no Brasil. Ao ser endossado pelo Presidente em uma norma executiva pela primeira vez, o Decreto nº 11.936, de 5 de março de 2024, incorpora o conceito de alimentação saudável alinhado aos Guias Alimentares considerando que a alimentação não é um mero conteúdo de nutrientes, transformando as diretrizes dietéticas em um documento legalmente vinculativo. O Guia Alimentar é decretado, passamos de um manual para um Decreto, uma diretriz assinada pelo Presidente da República.



### 1.2 Orientação das políticas públicas de SAN.

A definição da nova CBNA tem o potencial de influenciar uma série de políticas públicas desde a produção até o consumo de alimentos no país, o que inclui o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); créditos para a produção de alimentos pela agricultura familiar; e a cadeia de abastecimento e tributação. O Decreto nº 11.936, de 5 de março de 2024, representa um direcionamento do governo federal, uma vez que passa a ser referência para seus setores e a orientar estados e municípios na definição de cestas básicas locais.



**1.3 Orientação das políticas públicas para o combate à fome de forma alinhada à promoção da alimentação saudável e adequada.**

A expectativa é de que o Decreto seja base para definir medidas diretamente vinculadas ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), como o Programa Cozinha Solidária, recém aprovado, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), mas também em outros setores.



**1.4 Conceito de alimentação saudável orientado com a sindemia global.**

A mudança na composição da cesta básica reflete um aspecto crucial da colaboração intersectorial ao integrar demandas de saúde e ambientais com dimensões econômicas, adaptando uma política estatal quase centenária para incorporar demandas atuais e novos conceitos. O Decreto usa critérios de saudabilidade, mas também de sustentabilidade ambiental e valorização da produção de alimentos da agricultura familiar. O Decreto pode induzir sistemas alimentares mais saudáveis e contribuir com a mitigação das mudanças climáticas. A mudança na composição da cesta básica de alimentos reflete, na prática, um aspecto primordial e importante que é a intersectorialidade entre as políticas, ao integrar as perspectivas e demandas da saúde e do meio ambiente com a dimensão econômica. Importante exemplo de uma política de estado quase centenária e que se adaptou para incorporar as demandas atu-



ais, incorporando novos conceitos como DHAA, novas evidências e perspectivas como aquelas apresentadas pelo Guia Alimentar para a População Brasileira.

### **1.5 Conceito de alimentação saudável orientado à promoção de ambientes alimentares saudáveis.**

Essa nova diretriz para a cesta básica pode servir como um catalisador para a mudança nos ambientes e sistemas alimentares, promovendo alimentos frescos e minimamente processados e incentivando cadeias produtivas mais sustentáveis. Além do intuito de proporcionar o acesso financeiro à alimentação saudável, vejo que esta nova diretriz da cesta básica pode ser um importante direcionador para uma mudança dos ambientes e sistemas alimentares. Ao impulsionar alimentos *in natura* e minimamente processados, as cadeias produtivas tendem a ser mais intensivas em mão-de-obra e menos concentradoras em termos de agentes econômicos. Inicialmente, espera-se que as mudanças realizadas contribuam para o acesso da população brasileira a produtos de melhor qualidade nutricional e que pertençam às práticas culturais e hábitos regionais, contribuindo para a segurança alimentar para um maior alinhamento às diretrizes do Guia Alimentar para a População Brasileira. Não obstante, também é possível prospectar que tais mudanças trarão diversos desafios para sua implementação efetiva, considerando a mudança radical do paradigma vigente. Assim, é necessário de-

envolver estratégias para auxiliar os gestores na implementação da nova cesta básica e pensar na realização de uma avaliação do resultado regulatório no médio e longo prazo, de forma a aperfeiçoar a regulamentação do tema.



**1.6 Incentivos econômicos.** A revisão da cesta básica pode servir de base para uma nova estrutura de incentivos econômicos dentro das políticas públicas, como subsídios, preços mínimos e preferência em compras governamentais;



**1.7 Medidas tributárias.** Do ponto de vista do consumo, o Decreto deve inspirar a tributação de PAUP e servir de base para determinar quais alimentos terão isenção fiscal.



**1.8 Redução de preços para alimentos saudáveis.**

Com a definição de alimentos saudáveis para compor a cesta básica, espera-se uma redução de preços e um aumento do acesso a alimentos saudáveis. Com a definição de alimentos saudáveis/*in natura* para compor uma cesta básica nacional padronizada, a expectativa é que ocorra redução de preços destes alimentos impactando positivamente na renda das famílias e, ao mesmo tempo, endereçando o problema de acesso aos alimentos mais saudáveis, estimulando a produção destes alimentos (inclusive com o estímulo das compras governamentais) e invertendo a



curva de encarecimento de alimentos *in natura* e barateamento de PAUP.

**1.9 Apoio à agricultura familiar.** Do ponto de vista da produção, é essencial incentivar os pequenos agricultores, tanto em contextos rurais quanto urbanos, para garantir a disponibilidade dos itens listados de acordo com a diversidade sazonal e regional. Do ponto de vista da produção, é preciso incentivar os pequenos agricultores e agricultores familiares - no campo e também no contexto de agricultura urbana e periurbana - a fim de garantir a disponibilidade dos itens listados, de acordo com a sazonalidade e com a diversidade regional. Já na perspectiva do consumo, é essencial que o Decreto inspire a tributação de PAUP no imposto seletivo, e que seja a base para determinar quais alimentos terão isenção fiscal, com a cesta nacional com alíquota zero, em aprovação no processo da reforma tributária. Garantir preços mais baixos para comidas mais saudáveis.

**No que diz respeito à participação da sociedade civil nos próximos passos após a implementação do Decreto da cesta básica, é fundamental garantir que as políticas públicas promovam efetivamente a produção e o consumo de alimentos saudáveis e acessíveis em todo o país.** Há várias maneiras pelas quais a sociedade civil pode desempenhar um papel importante nesse processo:



- 1 **Pressionar o governo:** a sociedade civil pode exercer pressão sobre o governo para garantir que suas políticas públicas estejam alinhadas com a promoção de uma alimentação saudável, utilizando o Decreto como referência, como defender a inclusão de alimentos saudáveis na cesta básica e resistir aos esforços do setor produtivo que possam tentar sustar o Decreto ou promover mensagens contrárias à cesta básica saudável.
- 2 **Atuar como catalisador de processos:** a sociedade civil pode desempenhar o papel de catalisador de processos, promovendo a integração entre os diferentes atores envolvidos no processo. Isso pode envolver a conexão entre ministérios, especialistas, a produção de evidências científicas e a atuação no Legislativo para evitar retrocessos e ampliar o uso das diretrizes do Decreto em outras políticas, tanto em nível nacional quanto local.
- 3 **Participação na reforma tributária:** a sociedade civil pode participar ativamente da aprovação da lei complementar para a reforma tributária e advogar para que as políticas de produção, abastecimento e consumo de alimentos incorporem as premissas do Decreto. Além disso, é importante monitorar os custos da alimentação após a reforma tributária e seus impactos no acesso à alimentação pela população brasileira.

- 4 **Apoio ao governo:** quando alinhada às propostas do governo, a sociedade civil pode apoiar o governo com a produção de evidências, ações de incidência política e comunicação, especialmente durante as discussões no Congresso Nacional. É importante que o governo federal garanta espaços formais de participação e envio de subsídios pela sociedade civil nos processos de formulação da normativa que definirá a cesta básica e suas próximas regulamentações.
- 5 **Participação em fóruns regionais e no Consea:** a sociedade civil pode participar ativamente de fóruns regionais para debater o tema e contribuir com propostas e o acompanhamento de políticas públicas relacionadas à cesta básica. Além disso, a criação de espaços específicos no Consea para a proposição e o acompanhamento de políticas públicas relacionadas à cesta básica pode ser uma estratégia eficaz.
- 6 **Campanhas de mídia e sensibilização:** a sociedade civil pode desenvolver campanhas de mídia de massa, incluindo o uso de novas tecnologias, para aumentar a conscientização da população sobre a importância da nova cesta básica e seus benefícios para a saúde e o bem-estar. Isso ajudará a dar visibilidade à nova cesta básica em diversos locais e a garantir que o público se aproprie desse direito.

- 7 **Monitoramento e apoio contínuo:** é essencial que a sociedade civil continue monitorando a implementação do Decreto e apoiando iniciativas que promovam uma alimentação saudável e acessível para todos os brasileiros. Isso pode incluir a avaliação dos resultados alcançados e a identificação de áreas que necessitam de melhorias ou ajustes no futuro.

**Por fim, entende-se que o Idec desempenha um papel crucial na defesa dos direitos das pessoas consumidoras. Para garantir que a cesta básica seja considerada nas políticas de produção e consumo de alimentos, o Idec pode adotar várias estratégias:**

- ▶ **Advocacy junto a órgãos governamentais e legisladores:** o Idec pode fazer incidência política junto aos órgãos governamentais e ao Congresso Nacional para promover políticas que incentivem a produção e a distribuição de alimentos da cesta básica. Isso inclui defender a inclusão de alimentos saudáveis nas cestas básicas estaduais e advogar pela tributação de PAUP.
- ▶ **Educação do consumidor:** o Idec pode elaborar campanhas de sensibilização sobre a importância da cesta básica na alimentação das famílias e como as pessoas consumidoras podem fazer escolhas alimentares mais saudáveis e econômicas. Isso envolve traduzir para o consumidor o que é uma alimentação saudável segundo o Guia Alimentar e como a nova definição da cesta bá-

sica está apoiando que o Estado direcione suas políticas orientadas por esse conceito.

- ▶ **Monitoramento e denúncia de irregularidades:** o Idec pode monitorar o cumprimento dos requisitos para a cesta básica e denunciar eventuais irregularidades, como a presença de produtos inadequados ou a falta de transparência nos preços.
- ▶ **Parcerias com outras organizações:** o Idec pode estabelecer parcerias com outras organizações da sociedade civil, empresas e instituições acadêmicas envolvidas com a temática da cesta básica. Essas parcerias podem fortalecer a atuação do Idec e ampliar seu alcance na defesa dos direitos das pessoas consumidoras.

Ao adotar essas estratégias, o Idec pode contribuir significativamente para garantir que a cesta básica seja considerada nas políticas de produção e consumo de alimentos, promovendo uma alimentação saudável e acessível para todos os brasileiros.



## VI. Considerações finais e lições aprendidas

**A** pesar do curto intervalo entre o início das discussões durante o terceiro mandato do governo Lula sobre a nova cesta básica e a publicação do Decreto nº 11.936/2024, diversos fatores contribuíram para o sucesso desse processo. Destaca-se, por um lado, a habilidade de influência do Idec no momento oportuno e, por outro, uma equipe do governo federal ágil na atuação e aberta ao diálogo com a sociedade civil, pesquisadores e outros parceiros. Além disso, foi fundamental o apoio do Idec e da ACT na realização de estudos técnicos que embasaram as discussões.

Um ponto relevante a ser mencionado foi o contexto da reforma tributária, que facilitou a inclusão do tema na agenda pública, e a capacidade do governo federal de mobilizar e agregar parceiros. Nesse momento, sociedade civil e equipe técnica do Executivo já tinham em mãos subsídios científicos importantes que contribuíram para que o Governo Federal mobilizasse e agregasse parceiros para a defesa de uma cesta básica saudável. Sem dúvida, o histórico de parceria entre governo e sociedade civil, estabelecido nos governos Lula e Dilma, por meio do Consea e outras instâncias formais e informais de diálogo, também contribuiu para a retomada do debate sobre

a PNSAN com um alto grau de alinhamento entre defensores dos direitos de consumidores e o governo.

No entanto, enfrentamos diversas dificuldades, como o curto prazo para elaborar a proposta da nova cesta básica de alimentos, a complexidade da malha tributária e a necessidade de alinhar a linguagem entre profissionais de SAN e especialistas em tributação. Outro desafio foi o histórico de redução de alíquotas para PAUP, com a indústria desses alimentos buscando manter seus produtos na cesta básica para garantir benefícios fiscais e evitar possíveis sobre-taxações.

Apesar das dificuldades, a trajetória de diálogo para a elaboração da nova cesta básica de alimentos é um exemplo bem-sucedido da atuação do Idec na defesa do direito das brasileiras e dos brasileiros a uma alimentação mais saudável e adequada.

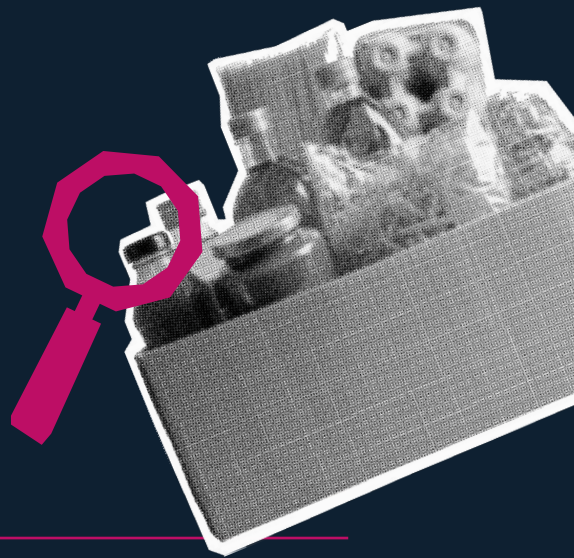


## VII. Referências

1. Brasil. Decreto-Lei No 399, de 30 de abril de 1938. Aprova o regulamento para execução da Lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html>.
2. Lane M M, Gamage E, Du S, Ashtree D N, McGuinness A J, Gauci S et al. Ultra-processed food exposure and adverse health outcomes: umbrella review of epidemiological meta-analyses *BMJ* 2024; 384 :e077310 doi:10.1136/bmj-2023-077310.
3. Nilson, E. A. F., Ferrari, G., Louzada, M. L. C., Levy, R. B., Monteiro, C. A., & Rezende, L. F. M. (2023). Premature Deaths Attributable to the Consumption of Ultraprocessed Foods in Brazil. *American journal of preventive medicine*, 64(1), 129–136. <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2022.08.013>.
4. Garzillo JMF, Poli VFS, Leite FHM, Steele EM, Machado PP, Louzada ML da C, et al.. Ultra-processed food intake and diet carbon and water footprints: a national study in Brazil. *Rev Saúde Pública* [Internet]. 2022;56:6. Available from: <https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2022056004551>.
5. Ercin, A.E., Aldaya, M.M. & Hoekstra, A.Y. Corporate Water Footprint Accounting and Impact Assessment: The Case of the Water Footprint of a Sugar-Containing Carbonated Beverage. *Water Resour Manage* 25, 721–741 (2011). <https://doi.org/10.1007/s11269-010-9723-8>.
6. Hoekstra, A.Y., Chapagain, A.K. Water footprints of nations: Water use by people as a function of their consumption pattern. *Water Resour Manage* 21, 35–48 (2007). <https://doi.org/10.1007/s11269-006-9039-x>

7. Hoekstra, A. Y. The water footprint of modern consumer society. [S. l.]: Routledge, 2013.
8. Elgin, B. Big Soda's Addiction to New Plastic Jeopardizes Climate Progress. 2022. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/features/2022-coke-pepsi-plastic-recyclingclimateaction/?lead-Source=uverify%20wall>. Acesso em: 24 fev. 2024.
9. Dieese. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Metodologia da Cesta Básica Nacional - Versão Preliminar. São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/sitio/buscaDirigida?comboBuscaDirigida=TIPO%7C127670873785>.
10. Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa de Orçamento Familiar, 2017-2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>.
11. Rocha LL, Friche AA de L, Jardim MZ, Castro Junior PCP de, Oliveira EP, Cardoso L de O, et al.. Percepção dos residentes de favelas brasileiras sobre o ambiente alimentar: um estudo qualitativo. Cad Saúde Pública [Internet]. 2024;40(3):e00128423. Available from: <https://doi.org/10.1590/0102-311XPT128423>
12. De Campos A, Carmélio E. Análise inicial para debate do texto da Reforma Tributária aprovado na Câmara dos Deputados, com a emenda aglutinativa à luz do direito à alimentação saudável e sustentável. Estudo financiado pelo IDEC. Agosto/2023.
13. Organização Pan-Americana da Saúde. Modelo de Perfil Nutricional da Organização Pan-Americana da Saúde. Washington, DC: OPAS, 2016.
14. Brasil. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução de Diretoria Colegiada – RDC nº 429. Outubro/2020.





---

Registro das atividades de incidência  
política realizadas pelo Instituto de  
Defesa de Consumidores (Idec)

---

Junho de 2024

**Consultora:** Janine Giuberti Coutinho