

# POLÍTICAS DE RENDA E TRIBUTÁRIA NÃO SÃO SUFICIENTES PARA GARANTIR A QUALIDADE DA DIETA ALIMENTAR<sup>1</sup>

Regina Petti<sup>2</sup>

## 1 - INTRODUÇÃO

O papel do item alimentação no controle dos níveis inflacionários no Plano Real é reconhecido e assumiu destaque sendo batizado de âncora verde e, posteriormente, âncora vermelha, quando o setor de carnes assumiu papel preponderante para as baixas variações dos preços.

Políticas voltadas à redução dos preços do item alimentação justificam-se pelo peso deste no orçamento das famílias de menor renda. Dado o seu caráter indispensável para a sobrevivência, acaba comprometendo o acesso a outros bens e serviços. Enquanto uma família com renda de até 2 salários mínimos (SM) aloca 30% do desembolso mensal total com alimentação (85% disso com alimentação no domicílio), uma família com renda superior a 30 SM aloca 11% com esse item (apenas 63% com alimentação no domicílio). Existem, também, grandes diferenças nos hábitos alimentares entre as famílias pobres e ricas. Por exemplo, dentre os gastos com alimentação no domicílio, 3% referem-se à carne de segunda nas famílias com renda de até 2 SM e apenas 1% é gasto com este item nas famílias de renda superior a 30 SM (Tabela 1). O peso dos gastos no orçamento justifica essas políticas, apesar de as camadas de maior renda gastarem mais, em termos absolutos, com a maioria dos itens.

Em 1992, o Conselho de Política Fazendária (CONFAZ) autorizou os estados a reduzirem para 7% a alíquota de ICMS de uma cesta básica a ser definida, individualmente, pelas Unidades da Federação. No entanto, a contribuição desta política na determinação dos preços ainda não foi avaliada.

Mesmo assim, durante toda a década de 90, os setores produtivos foram se organizando no sentido de incorporar seus produtos na

cesta para fins tributários, ampliando o número de produtos beneficiados com a alíquota de 7%.

Como resultado, o Estado de São Paulo definiu, para fins tributários, uma cesta ampla<sup>3</sup> (Tabela 2). A alíquota média do ICMS incidente sobre a cesta básica paulista foi calculada em 3,17% (Tabela 3). Utilizou-se, para este cálculo, a razão tipo essencial mínima para o Estado de São Paulo, estabelecida pelo Decreto-lei n.º 399, de 30 de abril de 1938, cuja variação de preços é calculada pela Pesquisa Nacional de Cesta Básica, do DIEESE<sup>4</sup>.

Levando-se em conta que a alíquota normal do ICMS no Estado de São Paulo é de 18%, essa alíquota média representa uma redução de aproximadamente 83% em relação àquela.

Recentemente, alguns trabalhos discutem a importância do aumento no consumo de alimentos preparados e de refeições fora do domicílio<sup>5</sup>, os quais são tributados normalmente. Porém, simplesmente adicioná-los à cesta básica paulista para fins de redução do ICMS não os introduz progressividade ao sistema, pois os produtos preparados e a alimentação fora do domicílio são mais consumidos - não apenas em termos absolutos, mas também em termos relativos - pelas faixas de renda familiar superiores.

O percentual gasto com alimentação fora do domicílio é de 37% nas famílias com renda superior a 30 SM e de 15% nas famílias com renda de até 2 SM. Já para os gastos com ali-

<sup>1</sup>Este artigo contou com a colaboração da Agente de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do IEA Regina Santos Santa e da Estagiária Ana Paula Girardi Mota.

<sup>2</sup>Engenheira Agrônoma, Mestre, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: repetti@iea.sp.gov.br).

<sup>3</sup>Isto se deve, por um lado, à maior importância de outros setores em sua base tributária, o que torna o governo mais disposto à desoneração. Por outro lado, a presença de importantes setores produtivos e do significativo percentual do consumo nacional realizado neste estado faz com que os *lobbies* concentrem suas negociações para obtenção de redução da alíquota do ICMS sobre produtos mais elaborados em São Paulo.

<sup>4</sup>Publicada nos boletins mensais do DIEESE.

<sup>5</sup>Segundo Renato S. Maluf, ocorre um aumento do consumo de refeições de pouca qualidade, como refrigerantes, lanches, biscoitos, salgados, enlatados, etc. (MALUF, R. S. Consumo de Alimentos no Brasil: traços gerais e ações públicas locais de segurança alimentar. *Polis Papers*, n. 6, 2000). Disponível em: [www.polis.org.br/publicações/papers/20006.html](http://www.polis.org.br/publicações/papers/20006.html). Acesso em 16 jan. 2001.

mentos prontos no domicílio, os percentuais são de 4% e 3%, respectivamente (Tabela 1). Não haveria razão para incluí-los na cesta.

TABELA 1 - Participação Percentual da Despesa Média Mensal Familiar, por Classes de Recebimento Mensal Familiar, Segundo Tipos de Despesa, Região Metropolitana de São Paulo, 1995-96

Tipos de despesa <sup>1</sup>	Até 2 <sup>2</sup>	De 2 a 3	De 3 a 5	De 5 a 6	De 6 a 8	De 8 a 10
Desembolso global	100	100	100	100	100	100
Despesas correntes	<b>96</b>	89	92	92	88	87
Alimentação	<b>30</b>	27	29	24	24	20
Alimentação no domicílio	85	<b>93</b>	86	83	85	76
Carne de primeira	3	6	4	7	5	5
Carne de segunda	3	<b>7</b>	5	4	3	3
Alimentos preparados	3	2	1	2	2	1
Alimentação fora do domicílio	15	7	14	17	15	24
Habitação	24	25	28	<b>29</b>	25	24
Vestuário	4	4	4	5	4	5
Transporte	9	10	11	11	11	11
Higiene e cuidados pessoais	1	1	2	2	2	2
Assistência à saúde	16	10	7	7	7	8
Educação	1	1	1	2	2	2
Recreação	1	1	1	2	2	2
Fumo	<b>4</b>	3	3	2	2	2
Serviços pessoais	1	1	1	1	1	1
Despesas diversas	3	4	2	2	2	3
Outras despesas correntes	1	2	3	5	7	6
Aumento de ativo	4	9	6	8	11	13
Diminuição de passivo	0	2	1	0	1	0
Tipos de despesa	De 10 a 15	De 15 a 20	De 20 a 30	Mais de 30	Total	
Desembolso global	100	100	100	100	100	100
Despesas correntes	85	84	78	73	79	
Alimentação	18	15	17	11	15	
Alimentação no domicílio	75	71	81	63	74	
Carne de primeira	6	6	<b>8</b>	4	6	
Carne de segunda	3	3	2	1	2	
Alimentos preparados	3	<b>5</b>	3	4	3	
Alimentação fora do domicílio	25	29	19	<b>37</b>	26	
Habitação	24	24	20	17	21	
Vestuário	5	5	4	4	4	
Transporte	11	12	10	9	10	
Higiene e cuidados pessoais	1	1	2	1	1	
Assistência à saúde	7	8	7	6	7	
Educação	3	4	4	4	3	
Recreação	3	3	2	3	2	
Fumo	1	2	1	0	1	
Serviços pessoais	1	1	1	1	1	
Despesas diversas	4	3	3	4	3	
Outras despesas correntes	7	7	8	<b>13</b>	10	
Aumento de ativo	13	14	20	<b>24</b>	18	
Diminuição de passivo	2	1	2	<b>3</b>	2	

<sup>1</sup>Classes de recebimento mensal em salário mínimo.

<sup>2</sup>Inclusive sem recebimento.

Fonte: PESQUISA DE ORÇAMENTOS FAMILIARES - POF. Rio de Janeiro: IBGE, 1995-96.

TABELA 2 - Alíquotas Internas para Produtos da Cesta Básica, Segundo o Regulamento do ICMS (RICMS/SP), 2000

Produto	Alíquota interna (%)
Açúcar cristal ou refinado	7
Carne de ave <sup>1</sup> ou coelho fresca, resfriada ou congelada	7
Feijão	7
Margarina vegetal	7
Óleos vegetais (exceto o de oliva)	7
Sal de cozinha	7
Arroz	7
Carne bovina e suína	0
Carne ovina, bubalina ou caprina	7
Leite fluído	0
Leite em pó	7
Pão francês	7
Massa alimentar não cozida ou preparada	7
Farinha de mandioca	7
Fubá de milho e farinha	7
Café torrado e moído	7
Charque	7
Pão (outros tipos)	7
Lingüiça e salsicha	7
Mortadela	7
Sardinha enlatada	7
Vinagre	7
Ave, coelho ou gado bovino, suíno, capino ou ovino em pé	7
Farinha de trigo	7
Mistura pré-preparada de farinha de trigo	7
Fubá pré-cozido	7
Leite esterilizado (longa vida)	7
Café descafeinado	7
Óleo vegetal semi-refinado em bruto ou degomado	7
Embalagem de óleos	7
Pescado	0
Apresentado	7
Queijos (mussarela, prato, de minas, margarina, manteiga e cremes vegetais)	7
Carnes, miudezas, pele e toucinho de suínos salgados	7
Ovo integral pasteurizado, ovo integral pasteurizado desidratado, clara ou gema pasteurizada ou resfriada	7

<sup>1</sup>Os parágrafos 2, 3 e 4 do artigo 343 do RICMS e os artigos 50 e 51 das Disposições Transitórias do RICMS, que concederam tratamento tributário similar ao das carnes bovinas e suínas, foram suspensos devido à Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1999-6 (Comunicado CAT 96/99).

Fonte: PETTI, R. H. V. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de transporte interestadual e de comunicação (ICMS). **Prognóstico Agrícola 1998/99**, São Paulo, 1998. p. 75-79, atualizada pelo RICMS/SP.

TABELA 3 - ICMS incidente sobre a cesta básica do DIEESE, Janeiro de 2000

Produto	Gasto (R\$)	% do gasto sobre o gasto total	ICMS (%) alíquota interna	Gastos com ICMS
Carnes bovina e suína	26,45	24	0	-
Aves	6,57	6	7	0,46
Pescados	4,24	4	Isento	-
Leite	6,00	5	0 <sup>1</sup>	-
Arroz e feijão	9,96	9	7	0,70
Macarrão, farinha de trigo e pão	17,09	15	7	1,20
Tubérculos	4,86	4	Isento	-
Legumes e verduras	10,17	9	Isento	-
Café	5,03	4	7	0,35
Frutas	9,68	9	Isento	-
Açúcar	2,01	2	7	0,14
Óleo	1,20	1	7 <sup>2</sup>	0,08
Margarina e queijos	8,96	8	7	0,63
<b>Total</b>	<b>112,22</b>	<b>100</b>	<b>3,17<sup>3</sup></b>	<b>3,56</b>

<sup>1</sup>Exceto leites em pó e longa vida, cuja alíquota é de 7%.

<sup>2</sup>Exceto o de oliva (Tabela II, Anexo II RICMS).

<sup>3</sup>Valor total do ICMS dividido pelo gasto total (3,56/112,22).

Fonte: PETTI, R. H. V. ICMS: avaliação de mudanças recentes na legislação paulista. **Informações Econômicas**, São

Paulo, v. 30, n. 11, p. 24-33, nov. 2000.

Além disso, a refeição fora do domicílio nem sempre apresenta adequado valor nutricional. No período recente, alguns problemas nutricionais detectados em países desenvolvidos foram observados nas regiões metropolitanas do Brasil. Trata-se do aumento do consumo de ácidos graxos saturados e de açúcar, redução do consumo de carboidratos completos e estagnação ou redução do consumo de leguminosas, verduras, legumes e frutas<sup>6</sup>.

Isto é, a qualidade da alimentação não é garantida apenas por uma política tributária e de renda, fazendo-se necessário um trabalho de educação alimentar face à profunda mudança que está ocorrendo nos hábitos de consumo.

## 2 - PROPOSTA DE POLÍTICA DE REEDUCAÇÃO ALIMENTAR

No âmbito da administração pública, há poucas iniciativas no campo da educação alimentar. O Projeto Prevenir, do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual (IAMSPE), tem possibilitado experiências importantes<sup>7</sup>. Na Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) do Estado de São Paulo, foi integrado ao projeto Qualivida, que visa, entre outros, desenvolver hábitos alimentares mais saudáveis e fornecer informações técnicas sobre esse tipo de alimentação<sup>8</sup>.

Junto à sociedade civil, há algumas iniciativas realizadas por associações integrantes

<sup>6</sup>MONTEIRO, C. A. MONDINI, L.; COSTA, R. Mudanças na composição e adequação da dieta familiar nas áreas metropolitanas do Brasil (1988-1996), *Revista Saúde Pública* v. 34, n. 3, p. 251-8, jun. 2000. No período houve aumento do consumo de salgados, sanduíches e refrigerantes.

<sup>7</sup>Trata-se de um programa de saúde preventiva.

<sup>8</sup>Projeto Qualivida, CEA/SAA, Ana Maria de Souza Dias et al. A experiência desenvolvida na SAA tem sido considerada a de melhores resultados, gerando um cardápio diferenciado no restaurante industrial do Centro Estadual de Agricultura (CEA/SAA), chamado dieta. Em reunião de avaliação das refeições da dieta, colheram-se depoimentos dos usuários com avaliação positiva no sentido do aumento da qualidade de vida (como redução de peso, maior disposição física e emocional, mudanças de hábitos alimentares na residência e melhoria no relacionamento familiar). Surpreendentemente, a dieta tem custos inferiores às demais (informação do gerente da empresa em reunião com usuários no dia 13/02/2001, no auditório do CODEAGRO/SAA-SP), sendo sua qualidade garantida pelo acompanhamento diário do Serviço de Orientação ao Consumidor (SOC/CODEAGRO/SAA), que elabora o cardápio e participa da fiscalização junto à empresa responsável pelo fornecimento de alimentação no CEA.

do Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa dos Consumidores<sup>9</sup>, as quais trabalham com a noção de “direito difuso”, por não se restringir ao quadro de associados. Os resultados de sua ação podem ultrapassar o âmbito local.

Essas associações participam de campanhas de esclarecimento e atividades educativas e dispõem, para isso, de mecanismos como programas de rádio, artigos em jornal e cartilhas para manipuladores de alimentos<sup>10</sup>. Atuam, também, em parceria com órgãos públicos municipais e estaduais (serviços de inspeção e de vigilância sanitária, PROCONs, etc.), além da sua participação em conselhos. Dessa forma, podem inspecionar os produtos e os estabelecimentos e combater o comércio de produtos não inspecionados, complementando a ação do Estado.

Enfim, a importância da redução dos preços dos alimentos é inquestionável, mas outras políticas complementares se fazem necessárias. Em especial, o valor da experiência dos Programas do Governo do Estado de São Paulo e das associações do Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa dos Consumidores não está apenas nos seus resultados de curto prazo, caracterizados pela economia de recursos que geram ao obter melhor desempenho no trabalho e menores gastos com saúde. Está, principalmente, no objetivo de melhorar a qualidade de vida das pessoas e no método de envolvê-las de forma a torná-las mais

<sup>9</sup>Como, por exemplo, a Associação Brasileira de Tubarão/SC (ADOCON), o Centro de Defesa do Consumidor do Rio Grande do Norte (CDC) e a VIDA Brasil (com atuação em Fortaleza e Salvador), cuja atuação é voltada especificamente para a população de baixa renda, valorizando a educação para o consumo dentro daquilo que a família dispõe, isto é, combatendo o desperdício e aproveitando os alimentos mais consumidos e, também, difundindo uma alimentação alternativa adequada ([www.oul.com.br/fornac](http://www.oul.com.br/fornac)).

<sup>10</sup>Observa-se, de experiências anteriores, que uma campanha pela mudança de hábitos alimentares apresenta resultados se realiza ações de maneira repetitiva e articula o campo e a cidade, produtores e consumidores. Porém, esse trabalho deve ser cuidadoso, devido a possíveis incorreções técnicas oriundas de *lobbies* junto a entidades sérias e com credibilidade. Assim, a elaboração de cartilhas de esclarecimento deve ser consolidada em uma única cartilha nacional para divulgação massiva, realizada em conjunto com as entidades de defesa do consumidor (idem nota 5). Essas entidades acabam, ainda, por assumir, o papel de conscientizar a população dos riscos de consumir produtos clandestinos e do trabalho dos órgãos que atuam na área. Os rótulos dos produtos podem ser um mecanismo indutor de hábitos alimentares. Neste sentido, propõe-se que os rótulos dos produtos devam constituir-se em espaço educativo, pois poderiam ser usados para orientar a população de como aproveitar melhor o produto e como se desfazer da embalagem, e não apenas conter informações com objetivos comerciais (Idem nota 5).

conscientes e livres em optar pela maneira como tratarão sua saúde e conduzirão suas vidas.