

Estudo socioeconômico do impacto da retirada das carnes da cesta básica



São Paulo – outubro de 2024

Estudo socioeconômico do impacto da retirada das carnes da cesta básica

Autores:

Gesner Oliveira

Geraldo Biasoto

Murilo Viana

Luccas Saqueto

Antonio Ricciardi

João Pedro Mussi

André Pellizzaro

Realização:

GO Associados

Contato:

Gesner@goassociados.com.br

EQUIPE



Gesner Oliveira – Sócio Executivo na GO Associados. Ph.D. em Economia pela Universidade da Califórnia em Berkeley. Professor da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP-FGV) desde 1990.



André Fueta Pellizzaro – Consultor Externo na GO Associados. Mestre em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo. Bacharel em Ciências Econômicas e Matemática pela Universidade de Brasília. Consultor Externo na GO Associados.



Antonio Ricciardi Macedo – Consultor Pleno na GO Associados. Doutor em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (USP-Ribeirão Preto). Bacharel em Economia Empresarial e Controladoria pela USP-Ribeirão Preto.



Geraldo Biasoto – Consultor Sênior da GO Associados. Doutorado e Mestrado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas.



Murilo Viana – Consultor na GO Associados. Economista, Mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), especialista em Finanças Públicas e Corporativas.



João Pedro Mussi – Consultor Pleno na GO Associados. Mestre e bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (UnB).



Lucas Saqueto Espinoza - Coordenador Corporativo da GO Associados. Mestre em Economia Política e bacharel em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. ESTIMATIVA DE IMPACTO SOBRE A ALÍQUOTA-PADRÃO DE IBS/CBS DECORRENTE DA CONSIDERAÇÃO DAS CARNES NA CESTA BÁSICA NACIONAL.....	8
3. O IMPACTO INFLACIONÁRIO DE UMA EXCLUSÃO DAS CARNES DA CESTA BÁSICA	16
3.2. IMPACTO SOBRE O PREÇO MÉDIO ESPERADO DAS CARNES DECORRENTE DE SUA EXCLUSÃO DA CESTA BÁSICA.....	16
3.3. Metodologia para Cálculo do Impacto no IPCA	19
4. O IMPACTO DA EXCLUSÃO DAS CARNES DA CESTA BÁSICA SOBRE OS MAIS POBRES	21
5. LIMITAÇÕES DO CASHBACK PARA PROTEGER A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA.....	26
6. A DISTORÇÃO SOBRE A DINÂMICA DA CONCORRÊNCIA.....	36
7. Conclusões	39
Referências	40

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: RESUMO DOS PRINCIPAIS PRESSUPOSTOS/ CONDIÇÕES UTILIZADAS PARA AFERIÇÃO DO IMPACTO SOBRE A ALÍQUOTA PADRÃO DE IBS/CBS DECORRENTE DA INSERÇÃO DAS CARNES NA CESTA BÁSICA.....	13
QUADRO 2: VALOR ADICIONADO TRIBUTÁVEL PARA AS CARNES (R\$ MILHÕES DE 2019)	17
QUADRO 3: COMPARATIVO ENTRE O VALOR DA OFERTA DE CARNES PARA O MERCADO INTERNO COM IBS/CBS COM ALÍQUOTA REDUZIDA OU ZERADA (R\$ MILHÕES DE 2019)	18
QUADRO 4: IMPACTO MÉDIO ESPERADO NOS PREÇOS DO RETORNO DO IBS/CBS À ALÍQUOTA REDUZIDA	18
QUADRO 5: PESO DE CADA SUBITEM NO IPCA DE JULHO DE 2024	20
QUADRO 6: PERCENTAGEM DO GASTO EM CARNE PARA CADA FAIXA DE RENDA.....	22
QUADRO 7: FAIXAS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA DO IPEA	23
QUADRO 8: PESO DA CARNE É MAIS DE SEIS VEZES MAIOR NAS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA.....	24
QUADRO 9: IMPACTO DO AUMENTO DOS PREÇOS DAS CARNES EM 8,5%, POR FAIXA DE RENDA.....	25
QUADRO 10: IMPACTO DO AUMENTO DO PREÇO DA CARNE EM 2007 POR FAIXA DE RENDA.....	25
QUADRO 11: Quantidade de famílias por referência no Cadastro Único	27
QUADRO 12: Quantidade de famílias e Pessoas Por Unidade Federativa no Cadastro Único	28
QUADRO 13: População de baixa renda não beneficiada pelo cashback por estado.....	31
QUADRO 14: Consumo de carnes por grupo familiar.....	32
QUADRO 15: População por estrato de renda familiar	33
QUADRO 16: Variação de consumo pelo aumento de renda do cashback	34
QUADRO 17: Variação de consumo pela redução de preço da alíquota zero	35

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste Estudo é avaliar os impactos socioeconômicos da inclusão da carne na cesta básica no contexto da implementação da reforma tributária prevista pela Emenda Constitucional 132/23. Pretende-se, em particular, mostrar os benefícios associados à inclusão das carnes na cesta básica com alíquota zero em contraste com a mera redução de alíquota.

O Estudo aborda os impactos da proposta de reforma tributária no setor de proteína animal no Brasil, um segmento vital para a economia nacional e para a segurança alimentar da população. A mudança estabelecida pela Emenda Constitucional 132/23 constitui marco comparável ao Plano Real, mas sem a devida atenção à sua regulamentação pode gerar distorções que colocam em risco os objetivos da própria reforma.

No contexto atual, as carnes estão com alíquota zero por integrarem a cesta básica, assegurando preços mais acessíveis ao consumidor. A eliminação de tal benefício pode gerar efeitos negativos especialmente para as camadas mais pobres da população.

O trabalho está organizado em sete seções incluindo esta introdução. A Seção 2 mostra o atual tratamento tributário do setor, caracterizado por diversos regimes especiais.

A Seção 3 analisa o impacto inflacionário da retirada das carnes da cesta básica, considerando as variações de preços e seus efeitos sobre o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A Seção 4 discute o impacto diferenciado da exclusão das carnes da cesta básica de acordo com a faixa de renda. Como a importância da carne no orçamento das famílias varia expressivamente de acordo com a faixa de renda, o efeito sobre a inflação por faixa de renda também é diferenciado quando se comparam as inflações das categorias de alta e baixa renda, denominadas genericamente aqui de “ricos” e “pobres”.

A Seção 5 mostra como seria ilusório imaginar que o mecanismo do *cashback* poderia compensar distorções dessa natureza. De fato, mesmo atendendo o

amplo conjunto de pessoas do Cadastro Único, o *cashback* deixaria de fora um vasto contingente da população de baixa renda, contrariando o objetivo de progressividade do novo sistema tributário e agravando o problema de déficit nutricional da população.

A Seção 6 mostra como o aumento da carga tributária sobre o setor reduz o mercado, excluindo os produtores menores, aumentando a concentração em prejuízo da concorrência. Igualmente grave, a maior taxa estimula a informalidade com todas as consequências nefastas que a acompanham como a insegurança sanitária, precarização das relações de trabalho e inibição do investimento e da inovação, entre outras.

Uma seção final sumaria as principais conclusões deste Estudo, o qual foi elaborado com base em fontes públicas e em informações do setor fornecidas pela Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), devidamente citadas ao longo do texto.

2. ESTIMATIVA DE IMPACTO SOBRE A ALÍQUOTA-PADRÃO DE IBS/CBS DECORRENTE DA CONSIDERAÇÃO DAS CARNES NA CESTA BÁSICA NACIONAL

O objetivo desta seção é avaliar a estimativa de impacto sobre a alíquota padrão de IBS/CBS decorrente da inserção das carnes na Cesta Básica Nacional de Alimentos. Mais especificamente, busca-se verificar o impacto da mudança das carnes da alíquota reduzida de IBS/CBS, formato original previsto no PLP 68/2024 enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, para a alíquota zero da cesta básica, consoante redação do PLP 68/2024, aprovado pela Câmara dos Deputados e ora em discussão no Senado Federal.

Vale observar que o Ministério da Fazenda divulgou recente estudo denominado “Estimativa de impacto sobre a alíquota de referência do IBS e da CBS das mudanças introduzidas durante a tramitação da regulamentação da reforma tributária”¹ no qual quantificou impacto médio de 0,56 pontos percentuais (p.p.) sobre a alíquota-padrão de IBS/CBS devido à incorporação de alíquota zero dos novos tributos sobre carnes, com a mudança promovida pela Câmara dos Deputados de considerar carnes como parte integrante da cesta básica nacional.

A metodologia utilizada envolveu ainda a assunção de pressupostos de *Tax Gap*, originária do Fundo Monetário Internacional (IMF). Segundo o documento da Fazenda:

O exercício de simulação de impactos parte de um cenário-base que reflete as regras tributárias previstas no texto inicial do PLP 68/2024. As mudanças incorporadas na versão final, que foi aprovada na Câmara dos Deputados, são introduzidas na modelagem de maneira incremental, ao longo de dez cenários (Cenários A a J), e o impacto de cada uma é apurado pela variação na estimativa de alíquota de referência total do IBS e da CBS (Ministério da Fazenda, p. 4).

Já a abordagem aqui utilizada para avaliar as implicações de um retorno da isenção à alíquota reduzida, tomou por base os dados oficiais das Tabelas de Recursos e Usos

¹ Ver: <<https://x.gd/nsaMF>>. Acesso em: 02 de setembro de 2024.

(TRU/IBGE) referentes ao ano de 2019². A decisão de tomar a TRU de 2019, ao invés da TRU de 2021, última disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), decorreu da anormalidade econômica colocada pela pandemia do coronavírus.

A TRU/IBGE apresenta as relações econômicas em uma economia, detalhando o nível de produção, consumo intermediário, consumo final, exportações, importações e impostos sobre bens e serviços na economia brasileira. O uso da TRU permite captar as inter-relações entre os setores econômicos e os possíveis impactos esperados da mudança na sistemática tributária decorrente da reforma da tributação sobre o consumo no Brasil.

A seguir, são detalhados, em linhas gerais, os passos necessários para a definição da alíquota de IBS/CBS, a partir dos dados de 68 setores da TRU de 2019, visando dimensionar o valor agregado tributável.

O primeiro passo foi identificar os valores de produção, exportação, coeficiente exportado e consumo intermediário em cada um dos 68 setores de atividade. Para tanto foi necessário ajustar o valor do Consumo Intermediário (CIAj) por dois motivos:

- a) os insumos utilizados na produção para exportação estão contabilizados no consumo intermediário, mas não compõem base de cálculo do IVA, dada a desoneração das exportações com a manutenção dos respectivos créditos (dos insumos);
- b) diferentemente da matriz insumo-produto (MIP, de publicação quinquenal), o consumo intermediário na TRU contém tributos, que devem ser retirados, pois, se contabilizados, distorceriam a aferição do valor agregado.

Os ajustes foram realizados, supondo proporcionalidade entre insumos para mercado interno e externo, no primeiro caso, e coeficiente de tributo por bens e serviços idêntico ao verificado na matriz insumo-produto de 2015.

² A TRU está disponível no sítio eletrônico do IBGE <<https://x.gd/B2YMP>>.

Outro ajuste importante realizado nas informações fornecidas pela TRU, com objetivo de chegar ao valor agregado por setor, focou a Margem de Comércio. A opção por manter a margem em cada setor, ao invés da concentração nos setores “comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas” (4500) e “comércio por atacado e varejo, exceto veículos automotores” (4680) tem por base o regime tributário atual, que se utiliza de formas de substituição tributária e regimes especiais focados na produção, em detrimento da circulação. Não foi adotada a mesma estratégia com a Margem de Transporte porque o sistema tributário mantém as empresas transportadoras como sujeitos passivos da tributação.

Foi levantado valor da produção a preços básicos³ de cada um dos 68 setores, tal qual identificado na TRU, sendo a este valor adicionada a Margem de Comércio identificada na TRU para cada setor de atividade; daí a qualificação de “produção ajustada”.

As exportações por setor foram listadas e quantificadas. A diferença entre as duas grandezas equivale à produção que tem como destino o mercado interno, dado que se pretende que as exportações brasileiras não sejam oneradas por tributos, aspecto amplamente espelhado nos textos da reforma.

O Valor Agregado, em um sistema de contas nacionais, consiste na diferença entre a Produção Total e o Consumo Intermediário. No entanto, como não se tributa valor agregado exportado, para chegar ao Valor Agregado Tributável (VAT) é necessário deduzir o valor agregado em todo o percurso de produção do bem exportado. Isso é feito pela diferença entre a produção para o mercado interno e o consumo intermediário destinado ao mercado interno parametrizado pelo coeficiente de consumo intermediário relativo à produção para o mercado interno.

Da diferença entre a “Produção para o Mercado Interno” e o “Consumo Intermediário Vinculado ao Mercado Interno a Preços Básicos” surge o “Valor Agregado da Produção para o Mercado Interno”. Assim, o valor agregado por

³ Os preços básicos não contabilizam impostos indiretos.

produção nacional soma valor superior a R\$ 5 trilhões, no acumulado de todos os 68 setores.

Chegar ao Valor Adicionado Tributável exige ainda outro ajuste: incorporar a importação de bens e serviços finais. Assim, o “Valor Adicionado Tributável na Oferta para o Mercado Interno” inclui importações destinadas ao consumo final⁴ (R\$ 312 bilhões a preços correntes de 2019), base de incidência para cobrança do IBS e da CBS em sua venda ao consumidor no Brasil.

Este valor agregado ainda não representa o Valor Agregado Tributável, dado que outros ajustes são necessários para se chegar ao Valor Agregado Tributável Ajustado:

- a) Eliminação dos valores relativos aos setores de extração e refino de petróleo, dado que a redução de tributação seria tão devastadora para a receita pública que é forçoso trabalhar com a manutenção dos mesmos níveis de arrecadação efetivada em 2019, como tem sido anunciado⁵;
- b) Eliminação dos setores de intermediação financeira e atividades imobiliárias, dado que os dois seguirão uma lógica diferenciada em relação ao IBS/CBS, na forma da tributação específica identificada no PLP 68. Aqui também é suposta a manutenção da arrecadação efetiva de 2019;
- c) Eliminação dos setores de administração pública, educação pública e saúde pública, dado que eles não geram base de incidência para tributação.

Como resultado desta exclusão de setores, o Valor Agregado Tributário fica reduzido a R\$ 4,2 trilhões. Importante notar que parte destes recursos voltará a ser considerado na receita, com o ajuste final para o petróleo e as atividades financeiras e imobiliárias, aos mesmos níveis da arrecadação realizada em 2019. Este valor agregado, tributado a uma alíquota de 28% de IBS/CBS geraria R\$ 1,2 trilhão em tributos. Vale notar que não são aqui considerados nem possíveis efeitos de sonegação⁶, nem eventual litigância judicial dos contribuintes contra as normas tributárias.

⁴ Foi utilizado o coeficiente de importação de bens finais por setor de atividade registrado pela MIP 2015.

⁵ A tributação deste segmento deverá ser por uma alíquota *ad rem*, visando produzir recursos semelhantes à tributação atual.

⁶ Como partimos de dados levantados pelo IBGE junto a empresas, é de considerar que estejamos tratando de um universo em plena execução de suas obrigações tributárias.

Este não será o valor arrecadado, dado que diversos setores receberam tratamento preferencial na tramitação da matéria pelo Congresso Nacional. A diversidade de alíquotas deu lugar a quatro casos: a) alíquota de referência (Alíquota Geral - AG); b) alíquota reduzida em 60% (AR40); c) alíquota reduzida em 30% (AR70); d) alíquota zero ou isenção. Vale notar que os setores foram desdobrados por seus produtos para espelhar melhor a base de incidência da redução de alíquota e a cesta básica, esta, criada no texto aprovado.

Aplicada a alíquota de 28% aos Valores Agregados Tributários Ajustados para os 61 setores⁷ considerados, obtém-se R\$ 920 bilhões, já consideradas isenções e alíquotas diferenciadas. Esse é o ponto até o qual se pode ir com a estimativa baseada na TRU.

O **QUADRO 1** mostra os ajustes externos à TRU necessários para complementar a estimativa de receitas. Como petróleo e atividade financeira teriam grande redução da carga tributária com as alíquotas padrão, a opção foi manter os níveis de receita realizada em 2019.

⁷ Lembrando que os setores de extração e refino de petróleo, intermediação financeira, atividades imobiliárias, administração pública, educação pública e saúde pública são subtraídos dos 68 setores da TRU.

QUADRO 1: RESUMO DOS PRINCIPAIS PRESSUPOSTOS/ CONDIÇÕES UTILIZADAS PARA AFERIÇÃO DO IMPACTO SOBRE A ALÍQUOTA PADRÃO DE IBS/CBS DECORRENTE DA INSERÇÃO DAS CARNES NA CESTA BÁSICA

Cálculos na TRU 2019	Valores (R\$ milhões)	Condição utilizada
Alíquota de 28% sobre todo o Valor Adicionado Tributável	1.221.983	Vendas para Mercado interno com importações
Considerando Isenções e Alíquotas Reduzidas	920.433	Alíquota Reduzida de 11,2% e cesta básica no subst. do PLP 68
IBS/CBS sobre refino de petróleo - fixo	116.509	Valor repete a arrecadação verificada de 2019
IBS/CBS Interm. financeira e ativ. Imobiliária - fixo	89.165	Valor repete a arrecadação verificada de 2019
Arrecadação de IBS/CBS	1.126.107	Arrecadação gerada por dentro da TRU
Ajustes externos à TRU		
IBS/CBS sobre base de cálculo Imp. de Importação	10.719	Supondo arrecadação de 2019 e que ele faça parte da base do IBS/CBS
Imposto Seletivo sobre Bebida e Fumo	10.563	Corresponde ao IPI sobre bebida e fumo atual + IS na base do IBS/CBS
Imposto Seletivo sobre Automóveis	5.660	Corresponde ao IPI arrecadado + IS na base do IBS/CBS
Imposto Seletivo sobre extrativa	1.175	0,25% sobre a receita bruta + impacto sobre IBS/CBS
ZFM (IPI / PIS / COFINS)	(26.174)	Perdas na tributação federal - Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT)
ZFM (ICMS)	(5.800)	Perdas dos governos estaduais
Desoneração do Investimento	(121.769)	Crédito gerado pela FBK (excl. famílias, governo e alíq. reduzida)
Cashback	(11.900)	Segundo cálculos do Ministério da Fazenda ⁸
IS Bets + Carro Elétrico	2.121	Segundo cálculos do Ministério da Fazenda
IS Carvão Mineral	3.534	Segundo cálculos do Ministério da Fazenda
Recuperação de créditos das imunidades	(4.595)	Segundo cálculos do Ministério da Fazenda
Saldo líquido	989.640	IBS/CBS na forma aprovada na Câmara dos Deputados
Arrecadação 2019 (a ser atingida)	989.605	IBGE Contas Nacionais - TRU 2019
Deficiência de receita a compensar	35	Com elevação de alíquota geral e reduzida

Fonte: Tabela de Recursos e Usos (TRU/IBGE) de 2019. Elaboração e análise: GO Associados.

⁸ Valor apresentado pelo diretor de programa da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda, Rodrigo Orair, em matéria publicada pelo G1 “Reforma Tributária: ‘cashback’ para famílias de baixa renda somaria R\$ 15,2 bilhões se estivesse em vigor em 2023”. Uma vez que os valores envolvidos no cálculo da TRU estão a preços de 2019, o custo apresentado na matéria foi corrigido para os preços do mesmo ano. Para ler a matéria, veja: <<https://x.gd/k86L7>>. Acesso em 26 de agosto de 2024.

Outros ajustes são necessários, compreendendo R\$ 21,3 bilhões de expansão de receitas, derivadas dos impostos seletivos sobre fumo e bebidas e da utilização do valor do imposto de importação na base do IBS/CBS. Além disso, as perdas de recursos pela inserção da Zona Franca de Manaus no sistema tributário foram estimadas em R\$ 32 bilhões, somando arrecadação federal e estadual.

A Formação Bruta de Capital (FBK) é o principal elemento de ajuste. Em linha com uma das diretrizes básicas da proposta de reforma, todo o investimento deve ser desonerado e a forma para que isso ocorra é a geração de crédito tributário que pode ser confrontado com os débitos na apuração do tributo a recolher pela empresa investidora. Esse tema não aparece perfeitamente retratado no PLP 68, o que ocasionou uma redução da estimativa de valor desonerado, com impacto reduzido na formação de créditos tributários. Vale notar que a FBK considerada não leva em conta a relativa a famílias, como a construção civil.

A estimativa de saldo líquido do IBS/CBS é de R\$ 989,6 bilhões. Os dados de contas nacionais indicam que os tributos a substituir geraram R\$ 989,6 bilhões, em 2019. Desta forma, a alíquota de 28% seria compatível com a meta que a reforma tem se proposto, de geração da mesma carga tributária.

Para avaliação dos produtos relativos à carne e leite (Setor 1091) alguns ajustes foram necessários. Inicialmente foram retirados os valores dos produtos relativos a leite e laticínios. Na sequência, os produtos relativos à carne foram separados em dois grupos: a) produtos que serão objeto de redução de alíquota a zero, por comporem a cesta básica; e b) produtos que permanecem na alíquota geral. Com base em dados de faturamento da Receita Federal do Brasil (RFB), a decomposição entre os grupos indicou 85% para o primeiro e 15% para o segundo grupo, preponderantemente de embutidos e produtos com nível elevado de industrialização.

Na sequência, os mesmos parâmetros de estimativa foram utilizados com a hipótese de que as carnes *in natura* fossem submetidas à alíquota reduzida em 60%. Assim, foi encontrada uma nova alíquota geral, compreendidos os

impactos nas duas categorias de alíquotas reduzidas. A nova alíquota padrão seria de 27,72%. Desta forma, é possível inferir que o impacto sobre a alíquota da isenção (alíquota zero) para a carne seria de 0,28 ponto percentual (p.p.) ($28\% - 27,72\% = 0,28\%$), valor muito inferior ao estimado pelo Ministério da Fazenda (0,56 p.p.).

Desta forma, é possível inferir que **o impacto sobre a alíquota da isenção (alíquota zero) para a carne seria de 0,28 ponto percentual (p.p.) ($28\% - 27,72\% = 0,28\%$), valor muito inferior ao estimado pelo Ministério da Fazenda (0,56 p.p.).**

3. O IMPACTO INFLACIONÁRIO DE UMA EXCLUSÃO DAS CARNES DA CESTA BÁSICA

O objetivo desta seção é avaliar o impacto sobre a inflação decorrente do aumento de preços das carnes. Uma possível exclusão das carnes da cesta básica acarretaria um aumento nos preços das carnes que seria captado pelos índices de inflação. Esta seção avalia o efeito sobre o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Esta seção está subdividida em duas subseções. A Subseção 3.1 mostra o impacto sobre o preço médio esperado das carnes de sua exclusão da cesta básica. A Subseção 3.2 parte deste efeito mostrado na Subseção 3.1 para calcular a repercussão sobre o IPCA.

3.2. IMPACTO SOBRE O PREÇO MÉDIO ESPERADO DAS CARNES DECORRENTE DE SUA EXCLUSÃO DA CESTA BÁSICA

O texto do PLP 68/2024 aprovado pela Câmara dos Deputados e atualmente em discussão no Senado Federal apresenta diversas modificações em relação ao texto originalmente encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Dentre as modificações, está a mudança de diferentes tipos de carnes da alíquota reduzida para a alíquota zero.

O cálculo do impacto sobre o preço médio esperado das carnes decorrente de eventual exclusão desses produtos da cesta básica pode ser realizado a partir dos dados das Tabelas de Recursos e Usos (TRU).

A TRU mostra os fluxos de oferta (produção e importação) e demanda (consumo intermediário, consumo final, investimento, exportação e variação de estoques) dos bens e serviços, além da geração de valor adicionado em cada atividade econômica.

A última TRU disponibilizada pelo IBGE refere-se ao ano de 2021, cujos dados podem ser contaminados pelo efeito da pandemia. Como de praxe, neste tipo de análise, considerou-se para o Estudo as informações da TRU referentes ao ano de 2019, último ano de normalidade econômica previamente à pandemia.

As informações avaliadas correspondem aos quatro produtos de proteínas animal constantes na TRU, com seus respectivos códigos de produto:

- Carne de bovinos e outros prod. de carne (10911);
- Carne de suíno (10912);
- Carne de aves (10913); e
- Pescado (10914).

As informações da TRU integram o Sistema de Contas Nacionais (SCN), cujas informações apuradas pelo IBGE são consistentes com a avaliação do Produto Interno Bruto (PIB), indicador também calculado por essa instituição.

Uma vez que os novos tributos (IBS/CBS) serão impostos sobre valor adicionado, é de fundamental importância a identificação do valor adicionado tributável para cada um dos produtos (carnes). O valor adicionado tributável é obtido pela oferta total de cada produto a preço básico (i.e., sem tributo), já com a margem de comércio, descontando-se as exportações e o consumo intermediário. Sobre as exportações incidem alíquota zero de IBS/CBS, por comando constitucional, não sendo, portanto, tributável. A oferta ao mercado interno já considera as importações (base tributável). A diferença entre valor de produção e consumo intermediário resulta na identificação do valor adicionado.

O 2 identifica o valor adicionado tributável para cada um dos produtos de carne. Todas essas informações podem ser obtidas diretamente nas Tabelas de Recursos e Usos.

QUADRO 2: VALOR ADICIONADO TRIBUTÁVEL PARA AS CARNES (R\$ MILHÕES DE 2019)

Produto	Oferta total a preço básico	Oferta a preço básica com margem de comércio	Export.	Oferta ao mercado interno	Valor adicionado tributável
Carne de bovinos e outros prod. de carne	150.742	196.135	35.874	160.261	29.596
Carne de suíno	18.631	21.193	5.899	15.294	4.811
Carne de aves	68.786	80.514	29.259	51.255	6.677
Pescado industrializado	8.174	10.512	1.074	9.438	6.466

Fonte: Tabela de Recursos e Usos (TRU/IBGE) de 2019. Elaboração e análise: GO Associados.

O QUADRO 3, por sua vez, permite simular qual seria o valor da oferta de carnes para o mercado interno com IBS/CBS com alíquota reduzida ou zerada. O valor adicionado tributável é a base de cálculo sobre a qual incide o IBS/CBS. Para a alíquota de IBS/CBS (redução em 60%), considerou-se a incidência de alíquota de 11,2%. Já para a cesta básica, considerou-se, por óbvio, a alíquota zero. A oferta ao mercado interno com IBS/CBS (alíquota reduzida - AR) é obtida pela soma da arrecadação esperada de IBS/CBS com o valor da oferta ao mercado interno (sem tributo).

QUADRO 3: COMPARATIVO ENTRE O VALOR DA OFERTA DE CARNES PARA O MERCADO INTERNO COM IBS/CBS COM ALÍQUOTA REDUZIDA OU ZERADA (R\$ MILHÕES DE 2019)

Produto	Valor adicionado tributável	IBS/CBS com alíquota reduzida (AR)	Oferta ao mercado interno com IBS/CBS (AR)	Oferta ao mercado interno com IBS/CBS (zero)
Carne de bovinos e outros prod. de carne	29.596	13.599	173.860	160.261
Carne de suíno	4.811	924	16.218	15.294
Carne de aves	6.677	4.439	55.694	51.255
Pescado industrializado	6.466	866	10.304	9.438

Fonte: Tabela de Recursos e Usos (TRU/IBGE) de 2019. Elaboração e análise: GO Associados

O QUADRO 4 permite, finalmente, identificar o impacto médio esperado nos preços das carnes caso haja o retorno do IBS/CBS à alíquota reduzida. O impacto é obtido pela variação do valor da oferta ao mercado interno com IBS/CBS sob alíquota reduzida vis-à-vis o valor da oferta ao mercado interno com IBS/CBS zerado.

QUADRO 4: IMPACTO MÉDIO ESPERADO NOS PREÇOS DO RETORNO DO IBS/CBS À ALÍQUOTA REDUZIDA

Produto	Oferta ao mercado interno com IBS/CBS (AR)	Oferta ao mercado interno com IBS/CBS (zero)	Impacto médio nos preços das carnes do retorno do IBS/CBS à alíquota reduzida
Carne de bovinos e outros prod. de carne	173.860	160.261	8,5%
Carne de suíno	16.218	15.294	6,0%
Carne de aves	55.694	51.255	8,7%
Pescado industrializado	10.304	9.438	9,2%

Fonte: Tabela de Recursos e Usos (TRU/IBGE) de 2019. Elaboração e análise: GO Associados.

Pela aferição, identificou-se que o preço médio das carnes deve variar entre 6,0% (carne de suíno) até 9,2% (pescado industrializado). O preço da carne de

bovinos e outros produtos de carne tende a crescer, na média, 8,5%, enquanto as carnes de ave devem ter seus preços médios majorados em 8,7%.

3.3. Metodologia para Cálculo do Impacto no IPCA

O objetivo desta subseção é calcular qual o impacto médio do aumento do preço das carnes no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), caso esses itens não sejam considerados na cesta básica.

Um dos efeitos mais imediatos da exclusão das carnes da cesta básica seria o aumento nos preços dos alimentos de maior demanda popular. A maior parcela da despesa mensal média das famílias brasileiras no grupo de alimentação e bebidas é o gasto com proteína animal, revelando sua essencialidade para a cesta de produtos de consumo. Portanto, o cenário de aumento de preço relativo destes produtos tem impacto relevante no IPCA, bem como implicações importantes para a dinâmica da economia do país e para o bem-estar das pessoas.

O IPCA mede a variação do custo de vida médio de famílias com renda mensal entre 1 e 40 salários-mínimos. A composição dessa cesta é determinada pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, que analisa, entre outras coisas, o que a população consome e quanto do orçamento familiar é destinado a cada item, como arroz, feijão, carne, transporte público, material escolar, serviços médicos, entre outros.

Cada item que compõe o IPCA tem seu peso atualizado em cada divulgação mensal do IBGE. O QUADRO 5 mostra os pesos de cada um dos itens considerados neste estudo na versão de julho de 2024 do IPCA.

QUADRO 5: PESO DE CADA SUBITEM NO IPCA DE JULHO DE 2024

Itens IPCA	Peso no índice total
1.Alimentação e bebidas	21,57%
1107.Carnes	2,34%
1108.Pescados	0,20%
1110009.Frango inteiro	0,37%
1110010.Frango em pedaços	0,63%
Peso das carnes	3,54%

Fonte: IPCA, IBGE (07/2024)

Para calcular o impacto da exclusão das carnes da cesta básica sobre o IPCA, é necessário entender qual o peso deste item no índice e o aumento previsto nos preços das carnes. De acordo com os dados do IBGE, o peso das carnes no IPCA em julho de 2024 era de **3,54%** do índice total. Considerando que o aumento médio dos preços das carnes pela exclusão da cesta básica é de 8,5%, a fórmula para calcular o impacto inflacionário é:

Impacto no IPCA = Peso das carnes no IPCA × Aumento percentual dos preços das carnes

Em que:

- **Peso das Carnes no IPCA** = 3,68% = 0,0368
- **Aumento percentual dos preços das carnes** = 8,5% = 0,085

Aplicando a fórmula para as variações de preços possíveis:

Impacto no IPCA = $0,0368 \times 0,085 = 0,003128$ (ou seja, 0,31 p.p.)

Isso significa que o impacto no IPCA do aumento de **8,5% no preço das carnes será de 0,31 pontos percentuais**. A título de exemplo, considerando que a inflação acumulada em 12 meses na divulgação de julho do IPCA foi de 4,48%, um aumento de 0,31 p.p. elevaria a taxa acumulada para 4,79%. Este aumento acarretaria o indicador ficar acima do limite superior da meta de inflação para este ano (4,5%).

o impacto no IPCA do aumento de **8,5% no preço das carnes será de 0,31 pontos percentuais** [...]. Este aumento acarretaria o indicador ficar acima do limite superior da meta de inflação para este ano (4,5%).

O aumento do preço das carnes não é uma questão longínqua a ser concretizada apenas após o período de transição da reforma a partir de 2032. Já em 2027 haverá um impacto decorrente da introdução da CBS com efeito altista sobre o IPCA.

A Emenda Constitucional 132/23 (EC 132/23) promoveu a substituição dos cinco tributos atualmente utilizados para taxar o consumo (ISS, ICMS, PIS, COFINS e IPI) pelos novos IBS e CBS, além do imposto seletivo.

Ao mesmo tempo, a EC estabeleceu um cronograma de diminuição dos antigos tributos e implantação dos novos. A CBS entra em funcionamento em 2027, ao mesmo tempo que PIS/COFINS são extintos. Em 2029, tem início a transição de ICMS/ISS para IBS, primeiramente com alíquota de 10% da alíquota geral, evoluindo a 100%, em 2033.

Para a maioria dos produtos, a transição de 2027 não será tão marcante, uma vez que será trocado o PIS/COFINS pela CBS sem grande alteração na carga tributária. Será na transição para o IBS o impacto mais relevante.

O caso das carnes é radicalmente diferente uma vez que desde 2009, não há incidência de PIS/COFINS. Na eventualidade de retorno ao padrão de tributação proposto no PLP 68, na forma entregue pelo governo à Câmara, como alíquota reduzida, a CBS passaria a ser cobrada já em janeiro de 2027. Se a alíquota da CBS ficar em 11%, as carnes serão impactadas pela alíquota de 4,4%. Além disso, considerando um valor adicionado de 60%, o aumento do preço das carnes será de 2,64%. **Apenas este movimento produzirá um impacto no IPCA de janeiro de 2027 de 0,10 ponto percentual.**

Conforme discutido na Seção 4, este aumento no IPCA não é uniforme para as diferentes faixas de renda, erodindo de forma muito mais significativa o poder aquisitivo dos mais pobres comparativamente ao dos mais ricos.

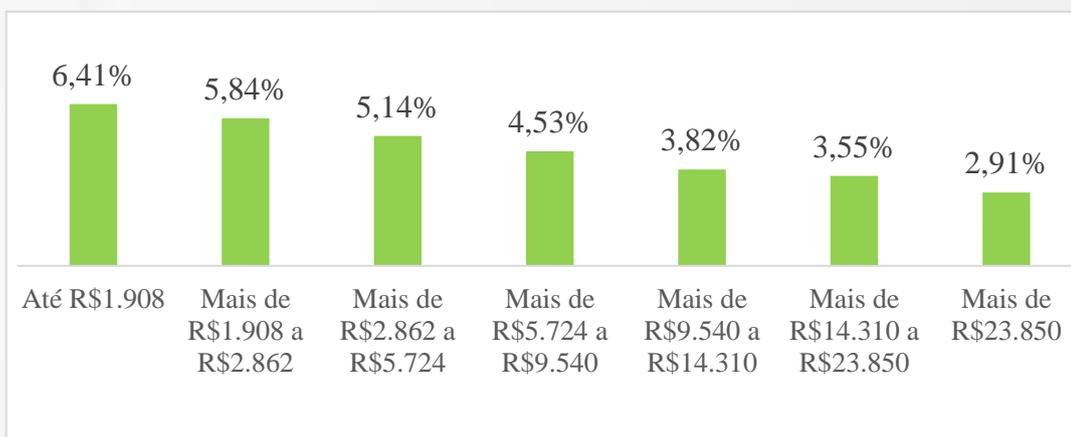
4. O IMPACTO DA EXCLUSÃO DAS CARNES DA CESTA BÁSICA SOBRE OS MAIS POBRES

O objetivo desta seção é mostrar o impacto diferenciado do aumento dos preços das carnes sobre a inflação das famílias de diferentes faixas de renda, com foco particular nas famílias de baixa renda.

É possível utilizar os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2018 e da Carta de Conjuntura mensal do IPEA para calcular o peso das carnes⁹ na inflação dos mais ricos e dos mais pobres. Os resultados mostram que o impacto do aumento das carnes na inflação das famílias de baixa renda é cerca de seis vezes aquele sobre a inflação das famílias de alta renda.

A partir dos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2018, foram obtidos os gastos mensais *per capita* de cada domicílio em todas as categorias de consumo. Com tais informações foi possível calcular o peso do gasto das famílias com carnes em proporção do gasto total. O QUADRO 6 mostra que os domicílios de alta renda gastam menos da metade do que os de baixa renda na compra de carnes.

QUADRO 6: PERCENTAGEM DO GASTO EM CARNE PARA CADA FAIXA DE RENDA



Fonte: Pesquisa de Orçamento Familiar (POF). 2018.

Famílias de baixa renda, que frequentemente têm um orçamento mais restrito, gastam uma parcela significativamente maior de sua renda com alimentos em

⁹ Consideramos como carne os seguintes subitens da POF: 2.7 Carnes, vísceras e pescados; e 2.8.1 Frango

comparação com as famílias de alta renda. Segundo dados da Carta de Conjuntura do IPEA, enquanto as famílias de alta renda alocam uma menor porcentagem de sua renda total para a alimentação, as famílias de baixa renda destinam uma parte substancial de seus ganhos a esse setor. O QUADRO 7 mostra a renda domiciliar *per capita* na classificação do Ipea para os seis tipos de faixa de renda, baseado nos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF).

QUADRO 7: FAIXAS DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA DO IPEA

Faixa de renda	Renda domiciliar (R\$ jan/2024)
1 - Renda muito baixa	Menor que R\$ 2.105,99
2 - Renda baixa	Entre R\$ 2.105,99 e R\$ 3.158,99
3 - Renda média-baixa	Entre R\$ 3.158,99 e R\$ 5.264,98
4 - Renda média	Entre R\$ 5.264,98 e R\$ 10.529,96
5 - Renda média-alta	Entre R\$ 10.529,96 e R\$ 21.059,92
6 - Renda alta	Maior que R\$ 21.059,92

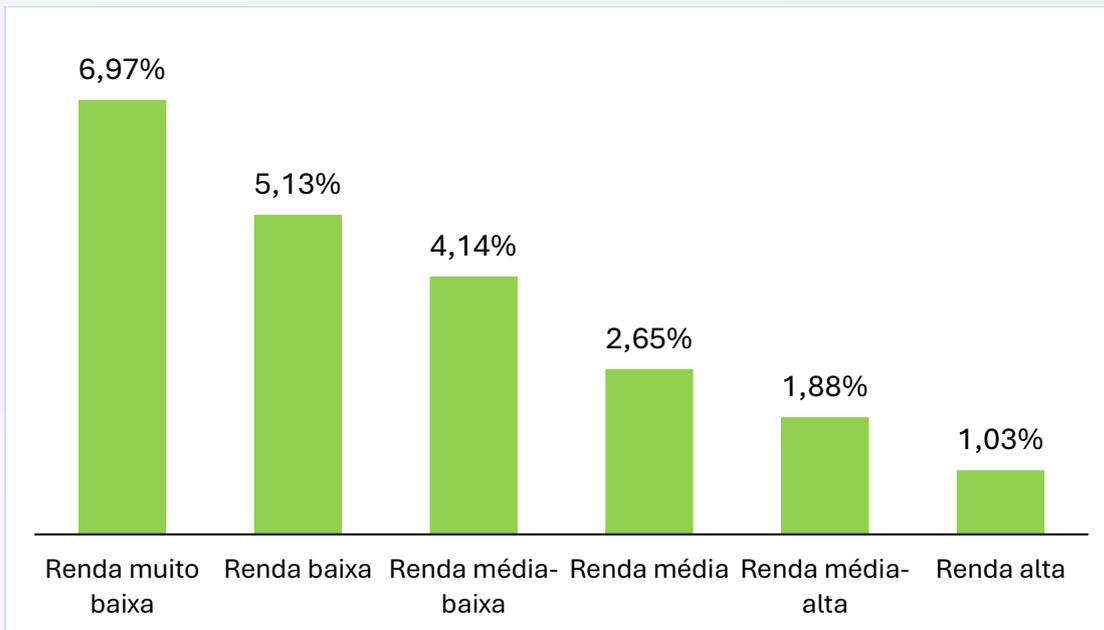
Fonte: Carta de Conjuntura Ipea (julho). Elaboração: GO Associados

A partir da versão de julho do estudo do IPEA e da porcentagem dos gastos totais que as famílias destinam às carnes, foi calculado o peso das carnes para cada faixa de renda definida pelo IPEA e a inflação deste subitem para as faixas. Para o índice geral do IPCA, obteve-se o percentual de 3,50% para o peso das carnes em julho, muito próximo ao peso divulgado pelo próprio IPCA, de 3,54%. Constatada a robustez do cálculo, foi calculado o peso das carnes para cada uma das faixas definidas pelo IPEA.

As carnes têm um peso mais de seis vezes maior na inflação das famílias de baixa renda em comparação com as de alta renda.

O QUADRO 8 mostra que as carnes têm um peso mais de seis vezes maior na inflação das famílias de baixa renda em comparação com as de alta renda.

QUADRO 8: PESO DA CARNE É MAIS DE SEIS VEZES MAIOR NAS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA

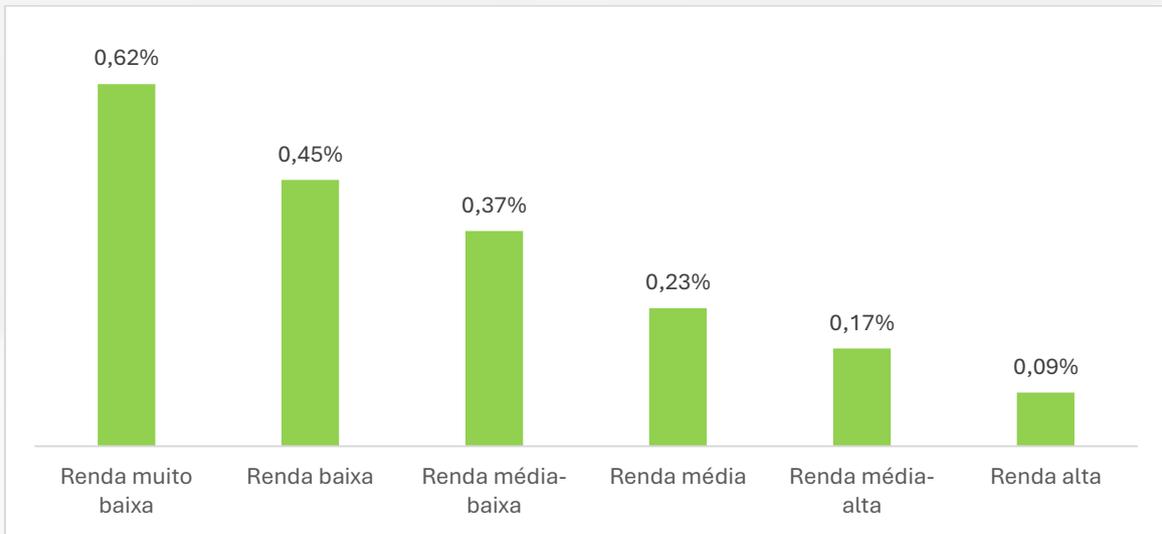


Fonte: Dados da POF IBGE e IPEA, Elaboração: GO Associados

O aumento nos preços das carnes não só reduz o poder de compra de outros bens e serviços essenciais, como também pode levar a um consumo reduzido de proteínas, afetando a qualidade da alimentação. Em contraste, famílias de alta renda têm maior capacidade de absorver o aumento dos preços sem comprometer significativamente sua capacidade de consumo em outras áreas.

Adicionalmente, **avalia-se o impacto de um aumento de 8,5% no preço das carnes, assumindo que a carne não esteja incluída na cesta básica. Os resultados indicam que esse aumento teria um impacto incremental de 0,62 pontos percentuais (p.p.) na inflação das famílias de baixa renda. Em contraste, o impacto na inflação das famílias de alta renda seria de apenas 0,09 p.p.**

QUADRO 9: IMPACTO DO AUMENTO DOS PREÇOS DAS CARNES EM 8,5%, POR FAIXA DE RENDA



Fonte: Dados da POF IBGE e IPEA, Elaboração: GO Associados.

Esses achados evidenciam que o aumento dos preços das carnes exerce uma pressão desproporcional sobre as famílias de baixa renda, gerando aumento significativo na inflação para este grupo. A carga financeira adicional enfrentada pelas famílias mais vulneráveis destaca a importância de um regime tributário favorável e específico para as carnes, sendo a incorporação na cesta básica a melhor alternativa.

Considerando a entrada em vigência da CBS já em janeiro de 2007, conforme assinalado na Seção 3, este efeito será sentido, mais uma vez, em maior magnitude pelos mais pobres. Ao utilizar as faixas de renda do Ipea, o QUADRO 10 mostra que o impacto no IPCA em janeiro de 2007 será de 0,19 p.p., contra 0,03 p.p. para a renda alta.

QUADRO 10: IMPACTO DO AUMENTO DO PREÇO DA CARNE EM 2007 POR FAIXA DE RENDA

Renda muito baixa	Renda baixa	Renda média-baixa	Renda média	Renda média-alta	Renda alta
0,19 p.p.	0,14 p.p.	0,11 p.p.	0,07 p.p.	0,05 p.p.	0,03 p.p.

Fonte: Dados da POF IBGE e IPEA, Elaboração: GO Associados.

5. LIMITAÇÕES DO CASHBACK PARA PROTEGER A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

O objetivo desta seção é demonstrar que os mecanismos de *cashback* proposto na regulamentação da reforma tributária, PLP nº 68/24, da maneira que estão dispostos não logram proteger grande parcela da população de baixa renda.

Primeiramente é necessário especificar as regras do *cashback* de acordo com o proposto no projeto da reforma tributária. De acordo com o texto do PLP nº 68/24 que traz seus comandos normativos em seu Título III, do artigo 100 ao 113 e de acordo com a Agência Câmara de Notícias¹⁰ os principais pontos são:

- O *cashback* estará disponível para os responsáveis por famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), com uma renda familiar mensal per capita declarada de até meio salário-mínimo.
- Para receber a devolução do tributo, a pessoa deve residir no Brasil e ter um CPF ativo. No entanto, o sistema considera as compras realizadas por todos os membros da família com CPF.
- As regras do *cashback* começarão a valer em janeiro de 2027 para a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e em 2029 para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).
- Um regulamento futuro estabelecerá o método de cálculo e devolução do *cashback*. O texto atual prevê que a devolução será creditada na conta para serviços ou bens consumidos mensalmente, como energia elétrica, água, esgoto e gás natural.
- As alíquotas definidas são: devolução de 100% da CBS e 20% do IBS para a compra de botijão de gás de 13 kg; 100% da CBS e 20% do IBS para luz, água, esgoto e gás natural; e 20% em outros casos, exceto para produtos sujeitos a imposto seletivo (prejudiciais à saúde e ao meio ambiente).

O Cadastro Único para Programas Sociais é o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado para a concessão dos benefícios sociais. Este permite que o governo conheça melhor a realidade dessa população ao registrar informações como: endereço, características do domicílio, quem faz parte da

¹⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1082440-cashback-para-familias-de-baixa-renda-e-um-dos-principais-pontos-do-texto-aprovado-diz-relator/#:~:text=Regras%20do%20cashback,de%20at%C3%A9%20meio%20sal%C3%A1rio%20m%C3%ADnimo.> Acesso em: 03/09/2024

família, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, deficiência, entre outras. Além disso, o Cadastro Único também serve como critério para a seleção de beneficiários de programas oferecidos pelos governos estaduais e municipais.¹¹

O Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022¹², regulamenta o Cadastro Único, e define, em seu Art. 5º, alguns conceitos importantes para mensurações deste Estudo. Considera-se família a unidade composta por um ou mais indivíduos que contribuem para o rendimento ou têm suas despesas atendidas pela unidade familiar e que residem no mesmo domicílio. A renda familiar mensal é a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família, enquanto a renda familiar per capita é a razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos da família.

De acordo com dados do Observatório do Cadastro Único no Brasil para julho de 2024 no Brasil existem 20,7 milhões de famílias que vivem em situação de pobreza, renda mensal domiciliar per capita até R\$ 218, e aquelas que têm renda mensal domiciliar *per capita* abaixo de meio salário-mínimo e assim cobertas pelo *cashback* são 28,1 milhões de famílias. Isto corresponde a uma população total 71,5 milhões de pessoas elegíveis para o *cashback*.

QUADRO 11: Quantidade de famílias por referência no Cadastro Único

Referência	Julho/24
Quantidade de famílias em situação de pobreza, segundo a faixa do Programa Bolsa Família*, inscritas no Cadastro Único	20.700.062
Quantidade de famílias com renda per capita mensal até meio salário-mínimo (Pobreza + Baixa renda) inscritas no Cadastro Único	28.169.091

Fonte: Observatório do Cadastro Único.

¹¹ Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>. Acesso em: 05/09/2024.

¹² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11016.htm Acesso em: 05/09/2024

QUADRO 12: Quantidade de famílias e Pessoas Por Unidade Federativa no Cadastro Único

Sigla da UF	Unidade Federativa	Famílias	Pessoas	% da pop
AC	Acre	159.227	481.579	55%
AL	Alagoas	654.725	1.651.173	51%
AP	Amapá	160.301	432.644	54%
AM	Amazonas	806.833	2.286.538	53%
BA	Bahia	3.096.689	7.444.894	50%
CE	Ceará	1.831.692	4.636.990	50%
DF	Distrito Federal	280.969	708.860	24%
ES	Espírito Santo	458.540	1.223.341	30%
GO	Goiás	796.786	2.136.980	29%
MA	Maranhão	1.444.508	3.925.880	56%
MT	Mato Grosso	400.314	1.111.455	29%
MS	Mato Grosso do Sul	333.710	904.928	31%
MG	Minas Gerais	2.299.957	6.055.391	28%
PA	Pará	1.696.439	4.602.962	53%
PB	Paraíba	829.050	2.057.938	50%
PR	Paraná	996.173	2.676.822	23%
PE	Pernambuco	2.030.202	4.736.285	50%
PI	Piauí	719.035	1.808.588	54%
RJ	Rio de Janeiro	2.352.334	5.295.006	31%
RN	Rio Grande do Norte	637.691	1.595.763	46%
RS	Rio Grande do Sul	1.001.231	2.476.537	22%
RO	Rondônia	207.166	572.704	33%
RR	Roraima	109.466	324.803	45%
SC	Santa Catarina	380.602	1.073.176	13%
SP	São Paulo	3.781.720	9.597.228	21%
SE	Sergipe	475.823	1.119.059	49%
TO	Tocantins	227.908	656.759	42%
Total		28.169.091	71.594.283	34%

Fonte: Observatório do Cadastro Único.¹³ IBGE¹⁴. Elaboração: GO Associados

O QUADRO 12 demonstra que São Paulo é a unidade federativa que possui maior quantitativo de pessoas no Cadastro Único com 9,5 milhões e este quantitativo representa 21% da população de São Paulo. O estado do Maranhão tem o maior percentual da população em comparação aos outros estados com 56% da população incluídas no Cadastro Único.

¹³ Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/dados-e-ferramentas-informacionais/observatorio-do-cadastro-unico>. Acesso em: 05/09/2024.

¹⁴ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 05/09/2024

O Decreto de regulamentação do Cadastro Único define também a classificação de famílias de baixa renda como aquelas que têm renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo. No entanto, de acordo com faixas de renda do IPEA (QUADRO 7) e dado a média de 2,79 pessoas por domicílio estimada pelo IBGE¹⁵, **é possível assumir a população de baixa renda como aquela que tem renda domiciliar até R\$ 5.264,98 ou R\$ 1887 per capita por domicílio.** Este formato de agrupamento de baixa renda do IPEA – aquelas famílias com renda muito baixa, renda baixa e renda média-baixa – demonstra de maneira clara que mesmo aqueles indivíduos fora da pobreza ainda têm renda baixa no Brasil.

O salário-mínimo no Brasil para o ano de 2024 é de R\$ 1.412 e, por conseguinte, o meio salário-mínimo é de R\$ 706. Dados do IBGE-PNAD Contínua por estado¹⁶ demonstram as classes percentuais das pessoas e seu rendimento domiciliar *per capita*; assim, é possível auferir os percentuais de renda per capita até meio salário-mínimo.

De acordo com a regulamentação do Cadastro Único e dados IBGE- PNAD Contínua que aqueles com renda domiciliar per capita abaixo de meio salário-mínimo representam 29% da população brasileira e que quase 72% dos brasileiros têm renda baixa de acordo com os critérios do IPEA aplicado renda domiciliar per capita média. Isto faz com que o contingente populacional não beneficiado pelo cashback do Cadastro Único e ainda é considerada de renda baixa seja de mais de 40% da população brasileira.

Isto faz com **que o contingente populacional não beneficiado pelo cashback do Cadastro Único e que ainda é de renda baixa seja de mais de 40% da população brasileira.**

¹⁵ Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37238-pais-tem-90-milhoes-de-domicilios-34-a-mais-que-em-2010#:~:text=No%20pa%C3%ADs%2C%20a%20m%C3%A9dia%20de,continua%20desigual%20entre%20as%20regi%C3%B5es](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37238-pais-tem-90-milhoes-de-domicilios-34-a-mais-que-em-2010#:~:text=No%20pa%C3%ADs%2C%20a%20m%C3%A9dia%20de,continua%20desigual%20entre%20as%20regi%C3%B5es.). Acesso em: 05/09/2024

¹⁶ Tabela 7438 Limites superiores das classes de percentual das pessoas em ordem crescente de rendimento domiciliar per capita, a preços médios do ano.

O QUADRO 12 detalha a população de baixa renda que não seria beneficiada pelo *cashback* para o Brasil e todas as unidades da federação em população e percentual ao se utilizar a estimativa do IBGE para população brasileira de 2024 de 212,6 milhões¹⁷. **É possível estimar que cerca de 92 milhões de pessoas não serão beneficiados pelo *cashback* proposto pelo governo e são de baixa renda.** Em nível estadual, São Paulo tem a maior população de baixa renda e sem benefício do *cashback* com 20,6 milhões de pessoas. Em relação a termos percentuais o estado com maior porcentagem da população de baixa renda fora do *cashback* é o Goiás com 49,9%.

Em adição, o número de pessoas com renda de até meio salário-mínimo domiciliar per capita¹⁸ de acordo com os dados da PNAD e IBGE é diferente do provido pelo Cadastro Único. Foi encontrado o valor de 62,4 milhões de pessoas em comparação com 71,5 milhões definido pelo Cadastro Único. Esta é uma diferença de aproximadamente 9 milhões de pessoas entre as bases de dados que demonstra uma possível incongruência entre fontes oficiais de informação.

¹⁷ Disponível em: [https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/08/populacao-do-brasil-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-aponta-ibge#:~:text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20at%C3%A9%201%C2%BA,Geografia%20e%20Estat%C3%ADstica%20\(IBGE\)](https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/08/populacao-do-brasil-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-aponta-ibge#:~:text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20at%C3%A9%201%C2%BA,Geografia%20e%20Estat%C3%ADstica%20(IBGE).). Acesso em 05/09/2024

¹⁸ População beneficiada pelo *cashback*

QUADRO 13: População de baixa renda não beneficiada pelo cashback por estado.

UF	População de baixa renda não coberta pelo cashback (mil pessoas)	% da população
Rondônia	902,3	49,7%
Acre	291,6	32,3%
Amazonas	1417,6	34,1%
Roraima	242,1	40,2%
Pará	3420,4	39,0%
Amapá	372,5	42,0%
Tocantins	716,2	44,6%
Maranhão	2592,6	36,6%
Piauí	1171,0	35,9%
Ceará	3427,0	37,2%
Rio Grande do Norte	1393,7	39,1%
Paraíba	1430,0	35,6%
Pernambuco	3588,0	37,4%
Alagoas	1310,6	39,3%
Sergipe	869,1	37,1%
Bahia	5813,0	39,1%
Minas Gerais	10627,2	49,8%
Espírito Santo	1971,1	47,7%
Rio de Janeiro	7390,6	42,5%
São Paulo	20617,3	44,2%
Paraná	5589,2	48,3%
Santa Catarina	3401,3	46,0%
Rio Grande do Sul	5130,1	45,1%
Mato Grosso do Sul	1311,1	47,1%
Mato Grosso	1680,1	47,5%
Goiás	3633,6	49,9%
Distrito Federal	1083,5	34,7%
Brasil	91392,7	43,0%

Fonte: IBGE, PNAD Contínua 2023. Elaboração: GO Associados

5.2. A desigualdade do acesso a carne leva a uma desigualdade nutricional dos mais pobres.

O objetivo desta subseção é demonstrar que a melhor forma de induzir o consumo de proteína animal nas parcelas mais pobres da população é pela isenção do IVA sobre este bem e não pela redução de sua alíquota e introdução do *cashback*. Dada a importância nutricional das proteínas animais, a política

pública que maximiza o benefício social é aquela que possibilita maior acesso das parcelas mais vulneráveis a este bem.

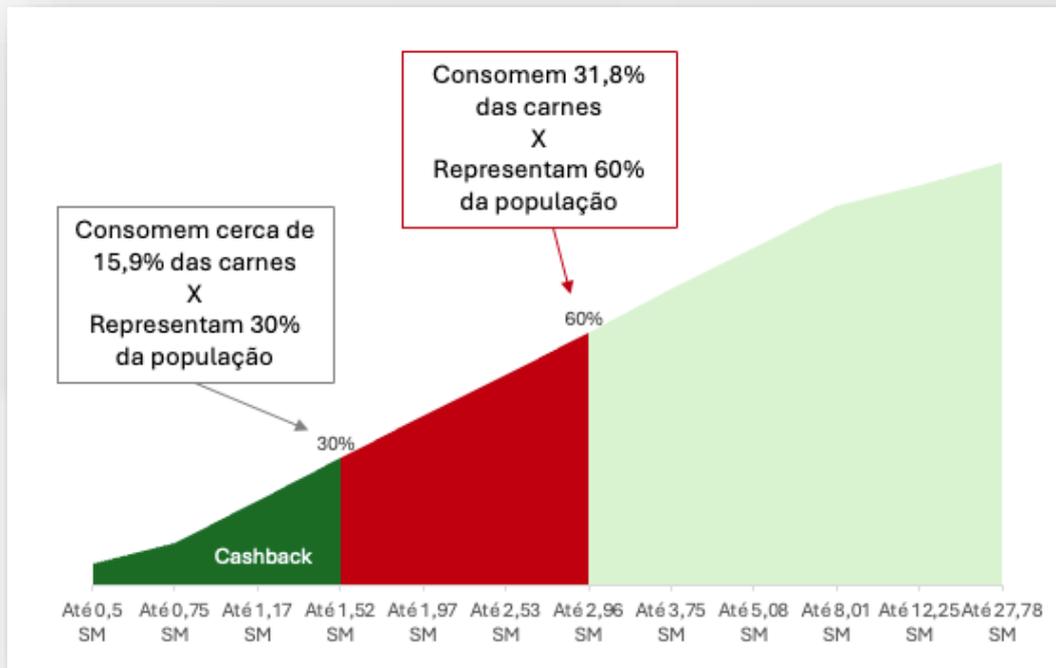
De acordo com Domingues e Magalhães (2024) e utilizando dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), existe uma clara desigualdade do consumo de carnes quando a população é estratificada por renda familiar (Quadro 14). Por exemplo, famílias com renda de até três salários-mínimos mensais são responsáveis pelo consumo de 31,8% das carnes no Brasil, sendo que, a partir de dados do IBGE, tal grupo representa aproximadamente 60% da população brasileira (Quadro 15).

QUADRO 14: Consumo de carnes por grupo familiar.

Salário-mínimo	Participação do grupo familiar no consumo de carnes (acumulado)	Participação do gasto com carnes nos gastos do grupo familiar
0-1	3,3%	8,5%
1-2	15,9%	7,2%
2-3	31,8%	7,2%
3-5	55,6%	5,4%
5-6	64,1%	5,4%
6-8	74,6%	4,2%
8-10	81,3%	4,2%
10-15	89,6%	3,2%
15-20	94,2%	3,2%
20-30	97,1%	2,0%
acima de 30	100,0%	2,0%
Total		4,4%

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2018 e base de dados do modelo in Domingues e Magalhães (2024)

QUADRO 15: População por estrato de renda familiar



Elaboração: GO Associados.

Este fator, além de demonstrar a falta de acesso dos mais pobres à possibilidade de consumir proteína animal, também é um indicativo de uma desigualdade nutricional. O consumo de carnes é uma importante fonte de nutrientes com evidências de que a falta desse tipo de produto pode provocar deficiência nutricional por conta de proteínas importantes para o metabolismo humano não encontradas em fontes vegetais¹⁹.

Em adição, mensurações da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)²⁰ indicam que 3,9% da população brasileira se encontrava em subnutrição no triênio 2021-2023 e 18,4% sofriam de insegurança alimentar moderada ou severa. Pelo mesmo estudo, entre 2017 e 2022 o Brasil apresentou o terceiro maior aumento do custo de uma dieta

¹⁹ VISSAMSETTI, N.; SIMON-COLLINS, M.; LIN, S.; Bandyopadhyay, S.; KURIYAN, R.; SYBESMA, W.; TOMÉ, D. Local Sources of Protein in Low- and Middle-Income Countries: How to Improve the Protein Quality? *Current Developments in Nutrition*, v. 8, 2024.

²⁰ FAO. The state of food security and nutrition in the world: Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms. Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2024

saudável da América do Sul (+32%). Com isso, o país caiu da quarta cesta de produtos mais barata da região para a sexta.

Considerando tal contexto, a decisão governamental mais benéfica para o bem-estar social seria aquela que possibilitasse o aumento do consumo de carne nas populações de menor renda. Isto pode ser inferido ao analisar os benefícios do *cashback* em comparação aqueles advindos da alíquota zero.

De acordo com Domingues e Magalhães (2024), a diferença entre o *cashback* com e sem carnes seria em torno de 0,6% do gasto total das famílias²¹. Assumindo, por simplificação e conservadorismo, que as famílias gastam toda a renda que recebem, então o efeito sobre a renda das famílias beneficiadas caso as carnes fossem incluídas no *cashback* seria de um aumento na renda familiar de 0,6%.

Partindo-se das elasticidades-renda²² de carnes calculada em Neto e Junior (2023)²³ e multiplicando-as pelo aumento da renda das famílias com o *cashback* das carnes, aumentar-se-ia o consumo de carnes em, no máximo, 0,62%, sendo este o valor referente à variação no consumo para carnes de aves (Quadro 15). Lembre-se que este aumento de renda estimado seria para somente aqueles presentes no Cadastro Único com renda até meio salário-mínimo e não beneficiaria mais de 90 milhões de pessoas que ainda são de baixa renda.

QUADRO 16: Variação de consumo pelo aumento de renda do cashback

	Elasticidade Renda	Variação consumo por 0,6% de aumento de renda
Bovino	0,79	0,47%
Suíno	0,94	0,56%
Aves	1,03	0,62%

Elaboração: GO Associados, com dados de Neto e Júnior (2023)

Por outro lado, a redução para alíquota zero dos impostos para carnes levaria aproximadamente a uma redução de 3% do valor assumindo repasse completo

²¹ De acordo com Domingues e Magalhães (2024), o *cashback*, como proporção dos gastos das famílias beneficiadas, passaria de 6,27% para 6,85%.

²² A elasticidade de renda é o indicador econômico que possibilita estimar quanto o consumo de certo produto altera de acordo com a variação de 1% da renda do agente.

²³ NETO, A. A.; JUNIOR, G. C. Demanda por carnes no Brasil: Uma análise do consumo das famílias brasileiras entre 1970 e 2022. *Economia & Região*, v.11, n.3, p.405-423. Londrina (PR), 2023.

ao consumidor²⁴, considerando a diferença aproximada entre o imposto atualmente incidente nesses produtos hoje e a alíquota isenta após a reforma tributária. Novamente utilizando estimativas de Neto e Júnior (2023), mas para as elasticidades-preço da demanda por carnes²⁵, multiplicam-se tais valores pela redução aproximada do imposto, resultando em incrementos de consumo de até 3,39% (carne suína, Quadro 16). Diferentemente do benefício do *cashback*, essa redução de preço levaria a um benefício para toda a população brasileira que tem aproximadamente 150 milhões de pessoas em categorias de baixa renda.

QUADRO : Variação de consumo pela redução de preço da alíquota zero

	Elasticidade de Preço	Variação consumo por 3% de redução de preço
Bovino	0,88	2,64%
Suíno	1,13	3,39%
Aves	1,03	3,09%

Elaboração: GO Associados, com dados de Neto e Júnior (2023)

²⁴ Assume-se que o repasse integral da redução do imposto aos consumidores. Não se assume redução do preço do produto por ganhos de produtividade no próprio setor ou na economia que seriam induzidos pela reforma tributária.

²⁵ A elasticidade preço do produto é o indicador econômico que possibilita estimar quanto o consumo de certo produto altera de acordo com a variação de 1% do preço do produto analisado.

6. A DISTORÇÃO SOBRE A DINÂMICA DA CONCORRÊNCIA

O objetivo desta seção é avaliar os argumentos teóricos sobre a dinâmica concorrencial do setor de proteínas animais. Para tanto, apresenta-se um panorama do setor, bem como as consequências das variações de preços para os mercados interno e externo. Conforme demonstrado nas seções anteriores, a exclusão das carnes da cesta básica acarreta aumento de preços desse item, gerando pressão inflacionária, especialmente para os brasileiros de menor renda. Além disso, do lado da oferta, há outros efeitos que devem ser considerados.

Um aumento de preços das carnes por meio de impostos eleva também os custos operacionais dos produtores²⁶. Os grandes produtores têm mais condições de enfrentar o problema do que os pequenos produtores. O custo adicional da tributação é proporcionalmente menor para os grandes produtores, uma vez que estes possuem economia de escala²⁷ e, assim, diluem os custos ao longo de uma produção maior.

Além disso, os grandes produtores possuem outros benefícios pelo ganho de escala, um deles é o acesso a crédito com taxa de juros mais atrativas. Por outro lado, o pequeno produtor costuma operar com acesso mais restrito ao crédito e com margens mais estreitas, fazendo com que pequenos impactos no padrão de custos possam inviabilizar toda a operação.

Ainda em relação ao tamanho do mercado de atuação, os grandes produtores têm vantagens sobre os pequenos devido ao acesso ao mercado externo. Quando há aumento de tributos e, conseqüentemente, elevação do preço médio das carnes no mercado interno, as empresas que possuem acesso ao mercado externo enfrentam um *trade-off* entre os dois mercados, adaptando suas estratégias comerciais para articular as vendas de forma a minimizar os impactos da tributação no mercado local. Dessa forma, a facilidade de acesso ao mercado

²⁶ A magnitude do impacto sobre os custos operacionais depende das elasticidades da oferta e da demanda pelas carnes.

²⁷ Em economias de escala, o aumento de produção implica em aumento proporcionalmente menor dos custos de produção.

externo pelos grandes produtores funciona como uma maneira de mitigar o aumento dos impostos. Tal alternativa é mais difícil para os *players* menores.

Por fim, a maior taxaço sobre as carnes limita o mercado, excluindo produtores menores e diminuindo a concorrência. Ademais, uma maior carga tributária sobre as carnes induz maior a assimetria concorrencial em benefício dos grandes produtores com acesso ao mercado externo. Os menores não têm a mesma facilidade de acesso ao mercado externo, arcando com uma carga tributária maior do que os maiores *players*.

Some-se ao efeito negativo sobre a dinâmica da concorrência, o fato de que o aumento de impostos sobre a carne pode incentivar a informalidade e a economia subterrânea. Com os preços mais elevados, muitos consumidores, especialmente os de baixa renda, podem buscar alternativas mais baratas, como a compra de carne em mercados informais, onde os vendedores não seguem as mesmas regulamentações tributárias e sanitárias que as empresas formais. Esse movimento enfraquece o comércio formal, já que muitos produtores e comerciantes podem optar por operar à margem da lei para evitar o impacto do aumento dos impostos.,

O aumento da informalidade traz consigo o trabalho sem regulamentação e a venda de produtos de qualidade duvidosa. A ausência de controle estatal reduz a segurança alimentar, já que produtos como carne, quando vendidos em condições informais, podem não seguir padrões de higiene e conservação adequados, colocando em risco a saúde dos consumidores.

o aumento de impostos sobre a carne pode incentivar a informalidade e a economia subterrânea. [...] **muitos consumidores, especialmente os de baixa renda, podem buscar alternativas mais baratas, como a compra de carne em mercados informais, onde os vendedores não seguem as mesmas regulamentações tributárias e sanitárias que as empresas formais**

O crescimento da economia subterrânea traz uma série de consequências negativas para a sociedade como um todo. Além de representar uma perda de

arrecadação, a informalidade inibe o crescimento e modernização das empresas, impede o acesso a crédito e as regras de boa governança, afastando os investidores.

A maior carga tributária sobre as carnes termina por agir contra diretrizes fundamentais da reforma tributária ao diminuir a concorrência, aumentar a desigualdade e estimular a informalidade.

7. CONCLUSÕES

Esta seção resume as principais conclusões deste Estudo que teve como objetivo analisar de forma detalhada os impactos socioeconômicos da retirada das carnes da cesta básica no contexto da reforma tributária em andamento no Brasil.

Cinco pontos merecem destaque:

- i) É falso o argumento de que a inclusão das carnes na cesta básica com alíquota de 0% acarrete forte elevação do imposto sobre consumo. A carne não pode ser considerada a vilã pelo fato da alíquota do IVA dual ser elevada;
- ii) O cenário de alíquota reduzida comparativamente à alíquota de 0% da carne implica preços médios do produto 8,5% mais caros. O risco de um impacto sobre o preço da carne não é algo longínquo que só ocorrerá após o período de transição da reforma, em 2032. Já em janeiro de 2027 ocorrerá um impacto com a CBS;
- iii) O impacto da elevação do preço da carne é cerca de seis vezes maior na inflação dos pobres relativamente àquele sobre a inflação dos ricos;
- iv) Cerca de 90 milhões de brasileiros pobres não terão a proteção do *cashback*; e
- v) O aumento do preço da carne contrai o mercado, exclui os pequenos produtores, aumentando a concentração e diminuindo a concorrência. Além disso, ocorreria um estímulo à informalidade com todas as externalidades negativas de queda na arrecadação, inibição do investimento e da produtividade, precarização do trabalho e insegurança sanitária, entre outras consequências nefastas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Plano Real e a cesta básica*. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); e dá outras providências. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164914> Acesso em: 3/09/2024

DOMINGUES, Edson Paulo; MAGALHÃES, Aline Souza. Impactos macroeconômicos, setoriais e distributivos da reforma tributária: benefícios e o que se perde com as alíquotas diferenciadas. UFMG - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - Núcleo de Estudos em Modelagem Econômica e Ambiental Aplicada, agosto 2024. Disponível em: <https://pesquisas.face.ufmg.br/nemea/2024/08/07/impacto-s-macroeconomicos-setoriais-e-distributivos-da-reforma-tributaria-beneficios-e-o-que-se-perde-com-as-aliquotas-diferenciadas/>. Acesso em: 23/09/2024

FAO. The state of food security and nutrition in the world: Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms. Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2024

IBGE. *Sistema de Contas Nacionais: Tabelas de Recursos e Usos (TRU/IBGE)*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 02 set. 2024.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, acumulado de primeiras visitas, exceto 2020-2022, acumulado de quintas visitas, devido à pandemia de Covid-19. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7438>. Acesso em: 08/09/2024

IBGE, Projeções da População. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em 08/09/24

IPEA. *Carta de Conjuntura: julho de 2024*. Brasília, DF: Ipea, 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Estimativa de impacto sobre a alíquota de referência do IBS e da CBS*. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. Observatório do Cadastro Único: julho de 2024. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Disponível em: <https://paineis.cidadania.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/index.html>. Acesso em 05/09/2024

NETO, A. A.; JUNIOR, G. C. Demanda por carnes no Brasil: Uma análise do consumo das famílias brasileiras entre 1970 e 2022. *Economia & Região*, v.11, n.3, p.405-423. Londrina (PR), 2023.

VISSAMSETTI, N.; SIMON-COLLINS, M.; LIN, S.; Bandyopadhyay, S.; KURIYAN, R.; SYBESMA, W.; TOMÉ, D. Local Sources of Protein in Low- and Middle-Income Countries: How to Improve the Protein Quality? *Current Developments in Nutrition*, v. 8, 2024.