



O peso dos tributos sobre os alimentos no Brasil



FIESP



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS
FGV PROJETOS





2008 • Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP
É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que
citada a fonte.





Contribuir para a construção de bases sólidas para o desenvolvimento econômico e social no Brasil, é uma busca permanente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, nas suas várias áreas de atuação.

E foi com este objetivo que a Fiesp, elaborou o estudo "O Peso dos Tributos sobre os Alimentos no Brasil". Ele nos traz a relação entre a redução dos impostos que incidem sobre estes produtos e a melhoria nos índices de qualidade de vida e crescimento econômico.

Um resultado que se destaca de imediato é a correção de uma situação injusta que há muito se perpetua: o Brasil é um dos países com mais pesada tributação sobre este setor, e muito embora esse peso recaia proporcionalmente três vezes mais sobre as famílias de baixa renda em relação às aquelas mais ricas.

Menos imposto significa inclusão e acesso aos alimentos, em quantidade e em qualidade permitindo que a sociedade se aproxime do padrão de consumo de países desenvolvidos, com consequências diretas em termos de redução das taxas de mortalidade infantil, aumento da expectativa de vida e ganhos de produtividade no trabalho e na escola.

Para a economia, trata-se de uma medida saudável de redução de preços, com reflexos no aumento do consumo, tanto de alimentos mais elaborados e industrializados, quanto de outros produtos e serviços da economia.

O texto a seguir propõe uma profunda reflexão para a população em geral e formuladores de políticas públicas em particular. Ele mostra que existem alternativas efetivas para que o Brasil dê um salto importante na direção de uma sociedade mais justa.

Uma boa leitura todos!

Paulo Skaf

Presidente da Federação e do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo



Apresentação

A alta de preços dos alimentos se tornou um problema em nível global. Para entender esse fenômeno, é necessária uma dupla abordagem. A primeira, de caráter essencialmente positivo, está ligada ao aumento do consumo nos países emergentes, ou seja, ao fato de um grande contingente de pessoas passar a ter uma melhor alimentação. Em meio a esse processo, ocorre a contrapartida negativa: a inflação dos alimentos em escala global, que pode comprometer parte desses avanços.

Esta publicação, uma iniciativa do Departamento do Agronegócio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Deagro-Fiesp), em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, estuda como o problema tem sido combatido nas mais diversas regiões do globo para estabelecer um diagnóstico da situação brasileira.

A mensagem final não poderia ser mais clara. O Brasil, a despeito dos avanços obtidos nas últimas décadas em vários setores sociais, tem contraditoriamente uma carga tributária elevada sobre os alimentos. Os produtos in natura – frutas, legumes, carnes etc. – têm uma tributação média de 12% do preço final. Isso significa que de R\$ 100 gastos com a compra dessas mercadorias, R\$ 12 se referem a tributos. Os alimentos processados têm uma tributação similar, de 11% do preço final.

A consequência disso é uma situação mais desfavorável para os brasileiros mais necessitados: para as famílias com rendimento mensal inferior a mil reais, os impostos arrecadados sobre a alimentação equivalem a 3,1% de seu consumo total de bens e serviços. É uma situação que contrasta flagrantemente com os esforços governamentais de assegurar uma melhor condição para os grupos mais necessitados.

Da análise, fica evidente que o ICMS é o tributo que mais pesa sobre os alimentos no país. A redução das alíquotas desse imposto traria benefícios que mais que compensariam a renúncia fiscal do primeiro momento. A redução a zero da alíquota de ICMS sobre alimentos implicaria a redução média de 7% no preço desses produtos. Em menos de dois anos, a medida seria responsável por um salto do PIB de 10%, o que aumentaria a base de arrecadação da economia e, na prática, aumentaria a receita tributária.

Este estudo, em resumo, procurou trazer elementos para um debate qualificado da questão. Sabe-se que reduções de imposto, em especial do ICMS, não é algo de encaminhamento fácil, pois depende de uma decisão que envolve o conjunto dos Estados. Mas as condições de dar esse grande salto existem e estão ao alcance da sociedade brasileira. Que os melhores caminhos sejam escolhidos e que as oportunidades não sejam desperdiçadas.



O papel dos alimentos

O grande desafio do desenvolvimento

Ampliar o acesso à alimentação adequada é uma necessidade para que as Metas do Milênio, estabelecidas pela ONU, sejam atingidas – o que significa resgatar da pobreza parcela significativa da população mundial





Trata-se aqui de um dos maiores desafios deste século: alimentar adequadamente a população mundial, de forma a reduzir as carências dos mais pobres e permitir que as economias emergentes cresçam mais rápido. Diferentemente do que ocorreu no passado, o problema alimentar não se restringe apenas à produção e ao consumo domésticos. É um desafio em escala global, visto que os mercados de alimentos no mundo estão altamente interligados.

Uma dieta adequada é um fator central de qualidade de vida e se reflete diretamente nos índices de aproveitamento escolar, produtividade no trabalho e longevidade da população. Por isso a alimentação tem um papel fundamental no conceito de desenvolvimento humano, sintetizado pelas Nações Unidas em três dimensões: saúde, educação e renda.

A alimentação saudável reduz a mortalidade, em especial a de crianças, e torna a população menos suscetível a doenças, com reflexos diretos sobre a expectativa de vida. Os países com maior consumo per capita de alimentos têm menor incidência de mortes na população infantil. Da análise dos dados internacionais, verifica-se que um aumento de 10% do consumo de alimentos corresponde a uma diminuição de 11% na taxa de mortalidade infantil. Da mesma maneira, observa-se que o consumo adequado de proteína animal contribui para o aumento da longevidade.

Da gestação à vida adulta, a formação e a saúde do indivíduo estão condicionadas ao tipo

Uma dieta adequada é um fator central de qualidade de vida. Estima-se que um aumento de 10% do consumo de alimentos corresponde a uma diminuição de 11% na taxa de mortalidade infantil

de acesso à comida. Na infância e na adolescência, a alimentação adequada é pré-condição do bom aproveitamento escolar. Da mesma forma, a eficiência e a segurança no trabalho estão diretamente relacionadas a esse aspecto. Esses fatores interferem na produtividade da mão-de-obra, com reflexos positivos nos níveis salariais e, portanto, no bem-estar.

Nos últimos anos, o crescimento da renda, especialmente nos países mais pobres, alterou positivamente padrões de comportamento, com a redução do número de pessoas por família e uma maior inserção das mulheres no mercado de trabalho. O crescimento econômico possibilitou que milhões de pessoas ganhassem status de consumidores e passassem a ter condições de comer melhor, o que resultou na demanda crescente por alimentos, sobretudo os industrializados.

Entre 1990 e 2003, o consumo alimentar mundial avançou 1,8% ao ano, impulsionado por um crescimento econômico anual de 2,6%. No Brasil, o processo de expansão da demanda de alimentos foi ainda mais intenso. Em igual período, o consumo brasileiro de alimentos cresceu à taxa de 2,8% ao ano.

É importante notar que o crescimento econômico foi modesto no período (2,3%), em especial na comparação com as taxas recentes de expansão do PIB, que ultrapassam 5% ao ano. De 2003 a 2007, verificou-se um aumento anual de 3% no PIB per capita, o que se refletiu em um crescimento de 5,8% ao ano no consumo de proteína animal por habitante.

A redução da pobreza e da mortalidade infantil e a melhoria do acesso à educação são diretamente afetadas por problemas relacionados à nutrição adequada

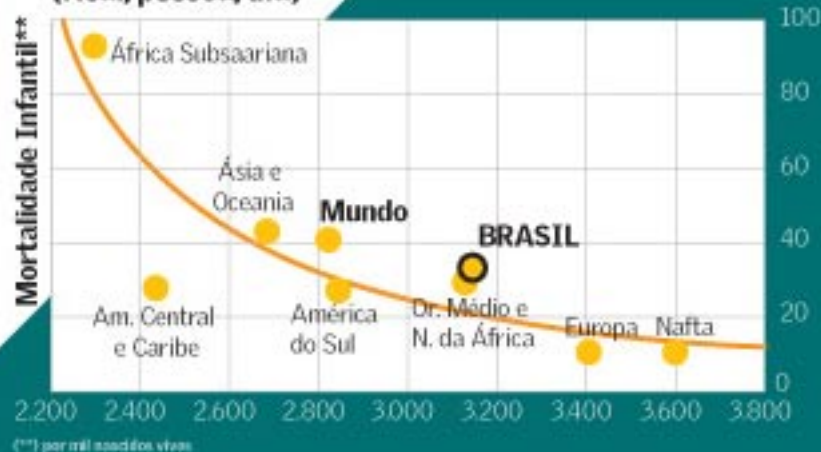


Consumo de alimentos e qualidade de vida

O perfil da alimentação no mundo e seus reflexos sociais

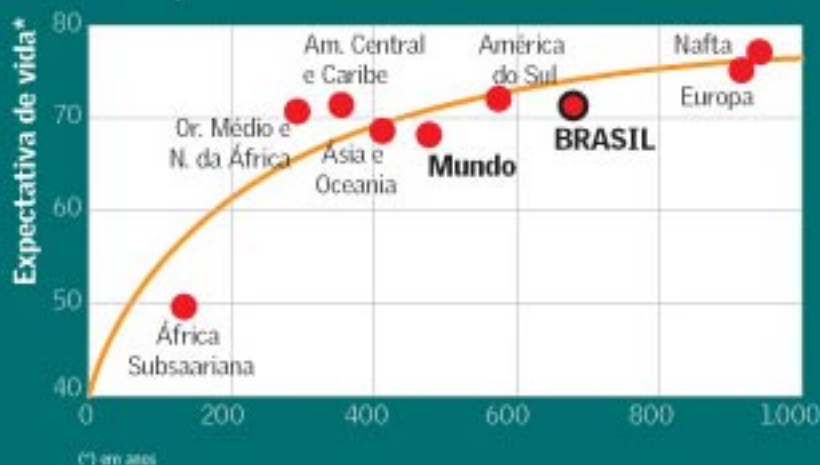


Consumo total de alimentos (Kcal/pessoa/dia)





Consumo de proteína animal (Kcal/pessoa/dia)



Consumo de alimentos, 2003

(Kcal/pessoa/dia)

	Proteína animal	Total
Europa	912	3.412
Grã-Bretanha	1.056	3.449
França	1.333	3.623
Portugal	1.078	3.746
Espanha	965	3.421
Alemanha	1.070	3.483
Rússia	700	3.117
Nafta	934	3.602
EUA	1.045	3.753
México	610	3.170
América Central e Caribe	352	2.435
América do Sul	573	2.849
Argentina	823	2.958
Brasil	675	3.145
Chile	645	2.872
Venezuela	351	2.271
Ásia e Oceania	407	2.688
Japão	568	2.767
China	644	2.940
Coreia	482	3.035
Índia	202	2.472
Austrália	1.033	3.134
África Subsaariana	133	2.297
Or. Médio e N. da África	291	3.129
Mundo	479	2.821

Fonte: FAO

Indicadores de qualidade de vida, 2003

	Expectativa de vida*	Mortalidade infantil**
Europa	74,9	10,5
Grã-Bretanha	78,7	5,3
França	79,8	4,3
Portugal	77,4	4,8
Espanha	80,2	3,8
Alemanha	78,8	4,2
Rússia	64,9	16,6
Nafta	77,2	10,6
EUA	77,6	6,7
México	75,2	23,5
América Central e Caribe	71,1	26,9
América do Sul	72,0	27,2
Argentina	74,5	16,1
Brasil	71,3	33,0
Chile	78,0	9,0
Venezuela	73,0	19,4
Ásia e Oceania	68,5	42,5
Japão	82,0	3,0
China	72,2	28,0
Coreia	77,3	5,0
Índia	63,3	63,1
Austrália	80,6	4,9
África Subsaariana	49,6	93,4
Or. Médio e N. da África	70,8	30,0
Mundo	68,1	40,5

Fonte: WDI

(*) em anos; (**) por mil nascidos vivos.





A ameaça da inflação

O rápido processo de expansão do consumo de alimentos não foi seguido no mesmo ritmo pela oferta mundial. O consumo alimentar global cresce à taxa de 1,8% ao ano. O consumo mundial de proteínas animais avança 3,2% ao ano. Entretanto, a produção de alimentos no mundo não se expande na mesma proporção. A produção de grãos avança à taxa de 1,3% ao ano e a produção de carnes, a 2,5% ao ano.

A oferta brasileira de grãos cresceu à taxa média de 4,6% ao ano nos últimos 17 anos – nos últimos sete anos, o ritmo de expansão foi ainda maior, superior a 5% ao ano. A produção brasileira de carnes, por sua vez, avançou ao ritmo ainda mais intenso, de 6,9% ao ano, nos últimos 17 anos, com ímpeto também mais forte nos anos recentes (9% ao ano). Esse vigor produtivo tem contribuído de forma bastante positiva para o aumento do consumo brasileiro de alimentos e a redução dos níveis de pobreza.

A despeito da produção de alimentos ter crescido a taxas bem superiores que a mundial, o Brasil não está imune ao problema da inflação dos alimentos. O aumento da demanda mundial pressiona os preços internacionais e contamina o mercado doméstico, o que pode comprometer o processo de melhoria da qualidade de vida e de redução dos níveis de pobreza no país.

Do ponto de vista global, o aumento do preço dos alimentos traz consequências econômicas em dois níveis. Em termos macroeconômicos, pressiona a inflação e pode ocasionar elevações de juros e retração do crescimento. Esse processo também tende a depreciar os resultados da balança comercial dos países importadores de alimentos. Trata-se de uma tendência de fragilização das economias em desenvolvimento, com o surgimento de desequilíbrios nos balanços de pagamentos.

As consequências sobre o crescimento econômico são negativas – a taxa de câmbio é pressionada pelos déficits, o que torna os alimentos importados ainda mais caros e exigem

O Banco Mundial estima que a atual alta no preço dos alimentos pode elevar o número de pessoas pobres em todo o mundo em mais de 105 milhões

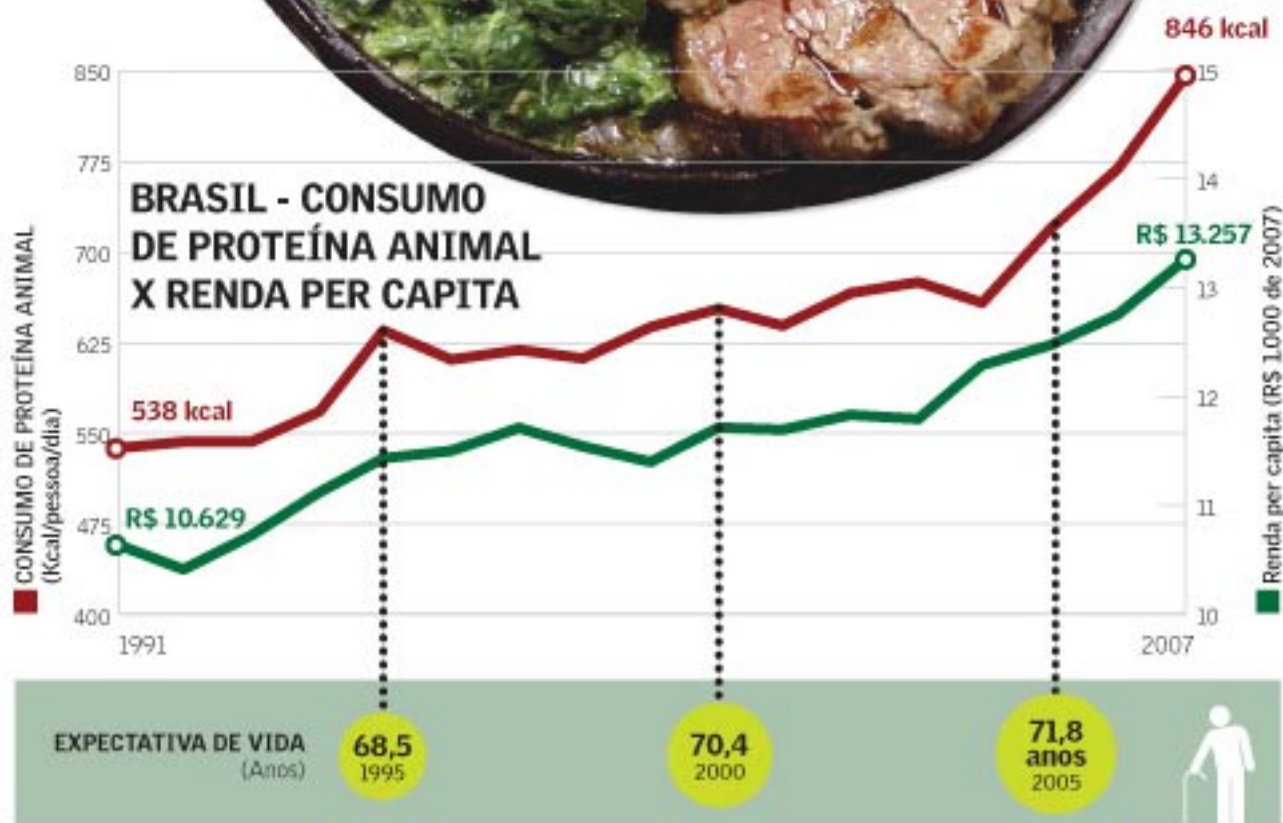
mais gastos públicos em políticas sociais compensatórias.

No plano social, alimentos mais caros significam diminuição de bem-estar, especialmente nas camadas mais pobres da população, cujos gastos com alimentos comprometem parcela expressiva da renda familiar. Adicionalmente, a perda de poder de compra induz uma piora qualitativa nos gastos com alimentos, com a redução do consumo de produtos mais nobres como carnes e leite. Em outras palavras, a elevação dos preços dos alimentos afeta de forma mais intensa os mais pobres.

Organismos internacionais apontam a deterioração das condições de acesso aos alimentos de parcelas significativas da população no mundo. O Banco Mundial, por exemplo, estima que a atual alta no preço dos alimentos possa elevar o número de pessoas pobres em todo o mundo em mais de 105 milhões. Esses fatos comprometem a trajetória de redução do número de famintos no mundo e, portanto, as Metas de Desenvolvimento do Milênio, estabelecidas pela ONU. Assim, são necessárias soluções imediatas para evitar o aumento dos preços dos alimentos e, portanto, que um padrão excludente de crescimento se cristalize.

Não resta dúvida de que os mecanismos de mercado tendem a agir no sentido de expandir a produção de alimentos. A alta de preços tende a estimular o investimento na expansão da capacidade produtiva e no aumento da produtividade, fatos observados em vários países, especialmente no Brasil. Estimulado pela elevação das cotações das commodities no mercado in-





ternacional, a agricultura nacional foi capaz de incrementar sua produção de milho em mais de 37% em apenas três anos, com ganhos de produtividade da ordem de 21,5% no mesmo período, segundo a Conab.

Mas há razões para crer que esses mecanismos não serão capazes de, sozinhos, resolver a crise atual. A elevação dos preços do petróleo e de outras matérias-primas da agricultura pressiona os custos de produção de alimentos e reduz o estímulo para a ampliação da produção e da produtividade.

Em síntese: a questão da alimentação é hoje um tema central na discussão do desenvolvimento econômico e social. O desequilíbrio no

O Brasil tem cumprido seu papel na oferta de alimentos. A produção brasileira de grãos cresceu à taxa média de 4,6% ao ano nos últimos 17 anos; a de carnes, 6,9% ao ano

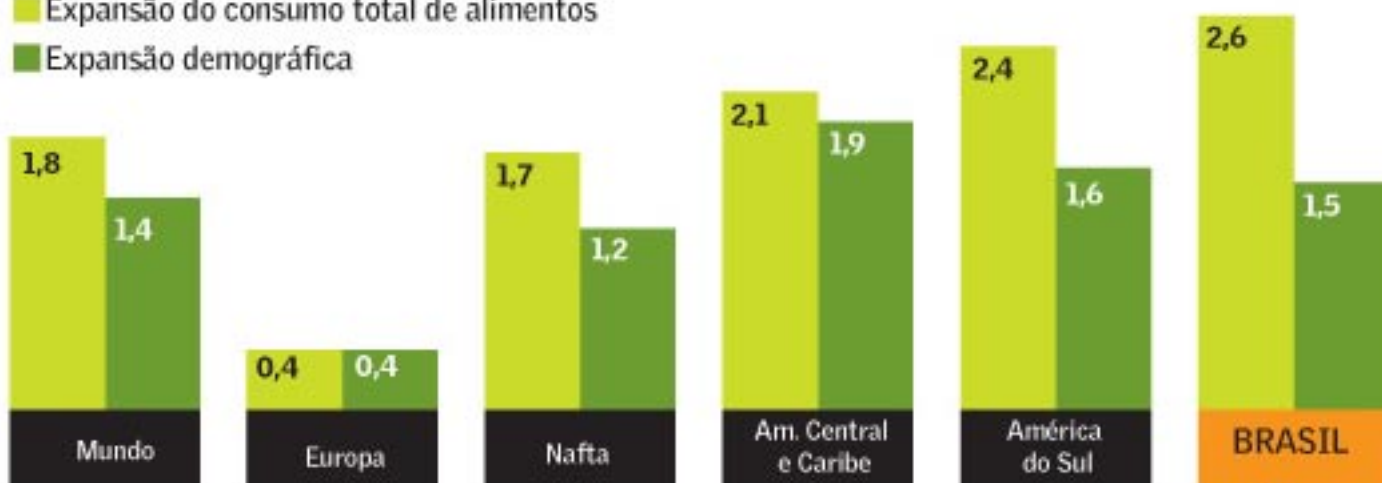
mercado mundial de alimentos surge como um problema associado ao rápido crescimento da renda per capita nas economias mais pobres. As soluções passam pela mobilização da sociedade e dos governos.



A oferta e a demanda de alimentos no mundo

Ritmo de crescimento do consumo e da população, 1990 - 2003 (% ao ano)

- Expansão do consumo total de alimentos
- Expansão demográfica



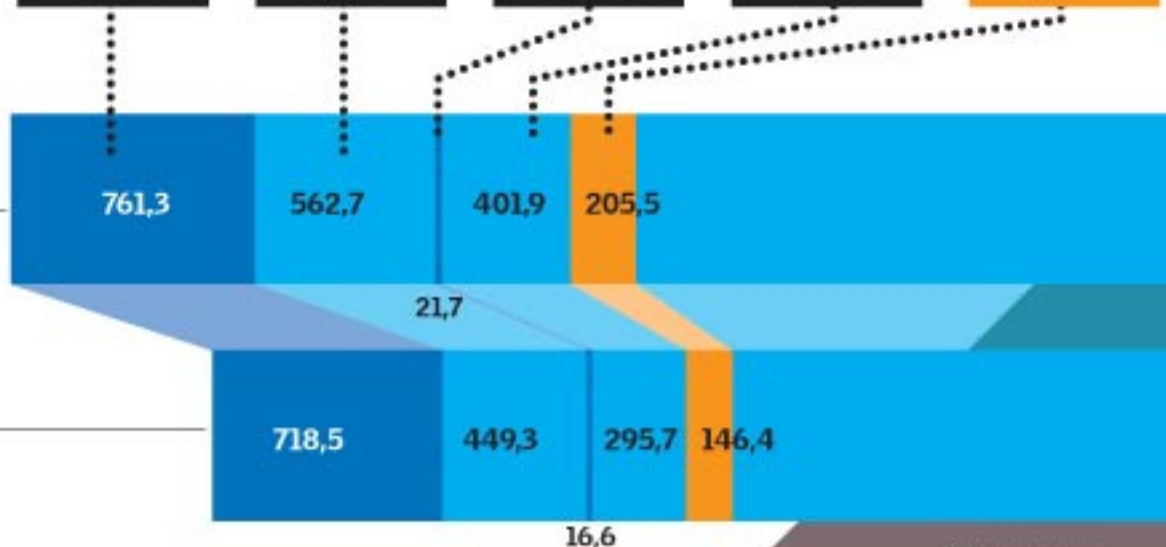
Consumo de alimentos
(bilhões de kcal)

Ano 2003

5.785,7
Mundo

Ano 1990

4.584,8
Mundo



Crescimento da produção de GRÃOS

	Mundo				Brasil	
	Produção*	Consumo*	Estoque*	Estoque/dias**	Produção*	(%) na produção mundial
1980	1.429	1.440	331	78	48,0	3,4%
1990	1.768	1.707	492	105	51,8	2,9%
2000	1.843	1.857	567	111	78,0	4,2%
2007	2.219	2.225	378	62	110,4	5,0%

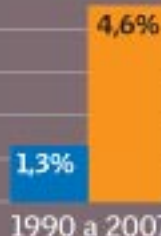
Fonte: FAO, USDA e IBGE * em milhões de toneladas ** em dias de consumo

O Brasil tem um crescimento da produção de grãos muito acima da média mundial

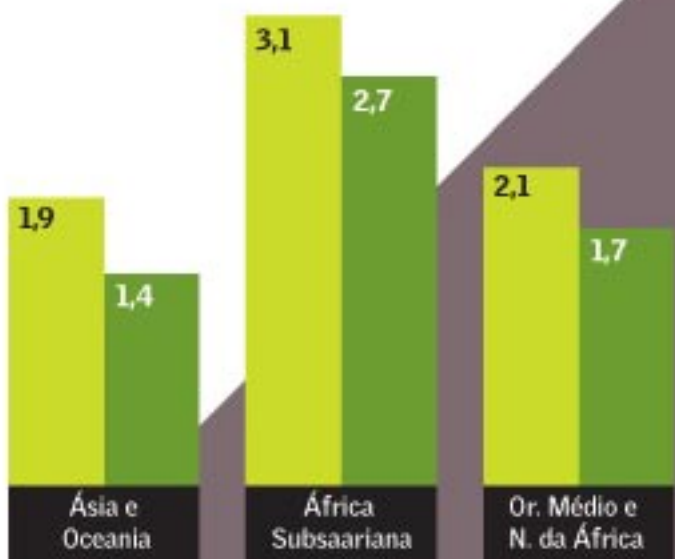
A oferta de grãos não acompanha a expansão do consumo no mundo

Variações (a.a.)

- Mundo
- Brasil



1990 a 2007



Crescimento da produção de CARNES

Em milhões de toneladas

	Mundo	Brasil
1980	136,2	5,7
1990	179,6	7,9
2000	234,2	13,5
2007	274,7	24,6

Fonte: USDA e IBGE

Variações (a.a.)



1990 a 2007

Consumo total de alimentos

(bilhões de kcal)

	1990	2003
Europa	718,5	761,3
Grã-Bretanha	68,3	75,1
França	72,7	79,7
Portugal	12,5	14,2
Espanha	46,0	52,6
Alemanha	95,9	105,0
Rússia	182,4	165,5
Nafta	449,3	562,7
EUA	324,5	402,5
México	94,3	118,6
América Central e Caribe	16,6	21,7
América do Sul	295,7	401,9
Argentina	34,6	41,0
Brasil	146,4	205,5
Chile	12,3	16,7
Venezuela	17,2	21,4
Ásia e Oceania	2.558,8	3.262,3
Japão	127,3	128,9
China	1.135,8	1.391,6
Coreia	47,5	52,6
Índia	727,8	992,1
Austrália	20,0	22,7
África Subsaariana	347,8	517,1
Or. Médio e Norte da África	198,1	258,7
Mundo	4.584,8	5.785,7

Fonte: FAO

Variação 1990-2003 (% ao ano)

	Consumo de alimentos	Expansão demográfica
Europa	0,4	0,4
Grã-Bretanha	0,7	0,3
França	0,7	0,5
Portugal	1,0	0,3
Espanha	1,0	0,6
Alemanha	0,7	0,3
Rússia	-0,7	-0,2
Nafta	1,7	1,2
EUA	1,7	1,1
México	1,8	1,5
América Central e Caribe	2,1	1,9
América do Sul	2,4	1,6
Argentina	1,3	1,2
Brasil	2,6	1,5
Chile	2,4	1,5
Venezuela	1,7	2,1
Ásia e Oceania	1,9	1,4
Japão	0,1	0,3
China	1,6	0,9
Coreia	0,8	0,8
Índia	2,4	1,9
Austrália	1,0	1,3
África Subsaariana	3,1	2,7
Or. Médio e Norte da África	2,1	1,7
Mundo	1,8	1,4

Fonte: WDI





Inflação dos alimentos

Escassez com uma oferta crescente

Diante do atual cenário, aumenta a responsabilidade dos formuladores de políticas públicas na busca de uma resposta coerente e duradoura para a questão alimentar. O Brasil está numa situação privilegiada para liderar esse processo





A questão dos alimentos no mundo traz como característica o fato de a alta de preços ocorrer em um período de expansão da oferta. Os preços dos alimentos haviam caído de forma quase contínua entre 1974 e 2005, perdendo cerca de três quartos de seu valor real. A alta de preços atualmente em marcha começou a dar sinais em 2002 e se agravou nos últimos dois anos. É verdade que há um processo de elevação de preços em vários setores da economia mundial, mas a alta dos alimentos em nível mundial não tem precedente.

De 2000 até agosto deste ano, os preços dos alimentos subiram 118% em todo o mundo, com destaque para os cereais, responsáveis por mais de 37% do comércio mundial de alimentos, com alta de mais de 182% – se for tomado como ponto de partida 2005, a alta acumulou 131%. Como o peso dos alimentos é maior nos gastos das famílias de menor renda, os reflexos da inflação desses produtos são mais intensos nos países menos desenvolvidos. Estima-se que a inflação de alimentos foi de 11% nos países emergentes em 2007, o que elevou a inflação ao consumidor de uma média de 6% em 2006 para 8% naquele ano.

A inflação dos alimentos impressiona ainda mais por ser observada em anos de abundância. A safra mundial de arroz em 2007-08 foi de 435,2 milhões de toneladas de produto beneficiado e deverá chegar a 445,3 milhões de toneladas na de 2008-09. A safra 2007-08 de grãos foi de 2,2 bilhões de toneladas, ou 376 milhões de toneladas superior à de 2006-07 – um recorde

O consumo de carne aumenta a demanda por grãos, pois são necessários 3 kg de grãos para produzir 1 kg de carne suína e 3,5 kg para produzir 1 kg de carne bovina

O consumo chinês de carnes passou de 20 kg per capita (1985) para mais de 50 kg (2008), o que acrescentou à demanda mundial mais de 50 milhões de toneladas

histórico. Na safra 2008-09, as expectativas são de crescimento de 1,6% da produção de grãos. A produção de carne em 2007 também foi recorde, 274,7 milhões de toneladas, e deverá crescer mais de 2,3% em 2008, chegando a 280,9 milhões de toneladas.

Mas o descompasso entre oferta e demanda fica mais evidente quando se analisa a tendência do nível relativo dos estoques. Entre 2000-01 e 2006-07, os estoques mundiais de grãos se reduziram em 189 milhões de toneladas, ou seja, o estoque passou de quase quatro meses (111 dias) de consumo para pouco mais de dois meses (62 dias).

É importante notar, por fim, que a alta de preços dos alimentos se dá em um cenário de grandes incertezas macroeconômicas. Pressões inflacionárias combinadas com a desaceleração do nível de atividade nos Estados Unidos, no Japão e na Europa emitem aparentemente sinais de arrefecimento nos preços, mas é preciso considerar que a demanda por alimentos é mais forte nos países em desenvolvimento, em especial nos emergentes, como China e Índia.

Particularidades

Em dezembro de 2007, a FAO classificou a presente situação como um quadro de crise global e que nenhum país ou instituição será capaz de equacionar a questão em uma ação isolada. Na ocasião, foi lançado um programa global em duas frentes: ampliar o acesso imediato aos alimentos pelas populações mais pobres e estimular o crescimento sustentado da oferta. Com a mesma preocupação, o Banco Mundial criou em



Potencial agrícola do Brasil

O país teve grande expansão na área plantada e no uso de fertilizantes

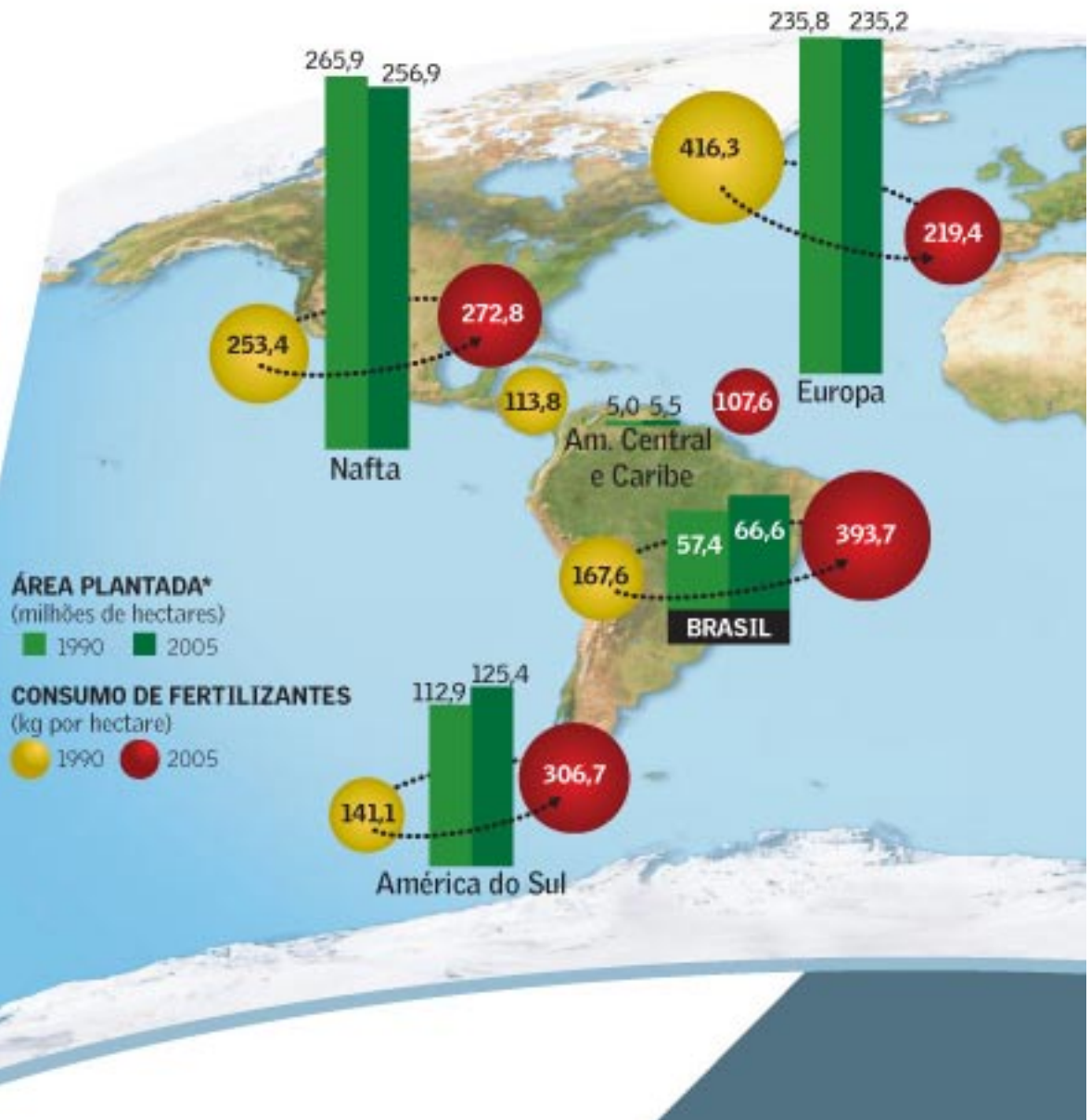


ÁREA PLANTADA*
(milhões de hectares)

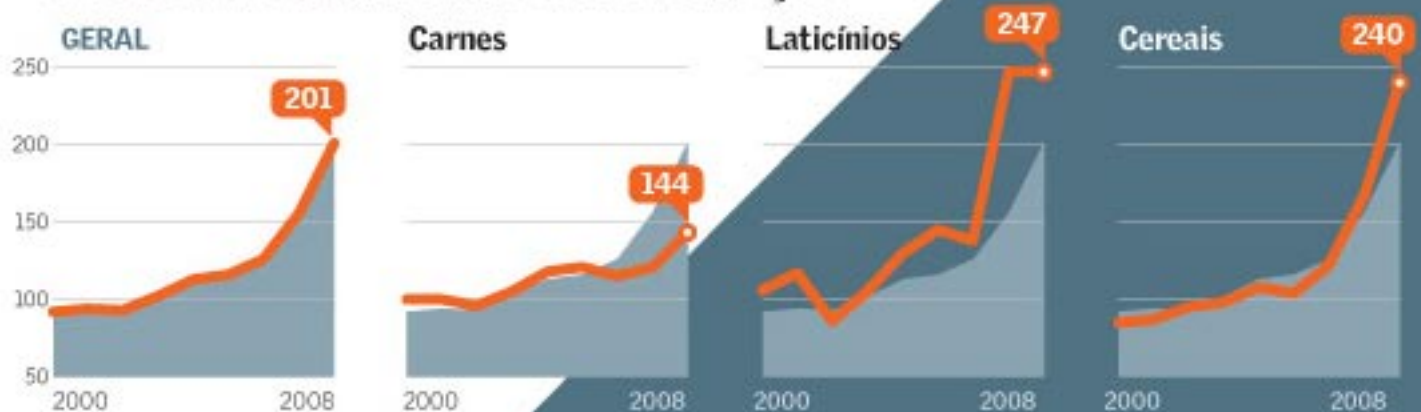
■ 1990 ■ 2005

CONSUMO DE FERTILIZANTES
(kg por hectare)

● 1990 ● 2005



A SUBIDA VERTIGINOSA DE PREÇOS**



Fonte: FAO

**Índices base 1993-2000 = 100



Segundo estimativas da FAO, o valor das importações de alimentos crescerá até 40% nos países mais pobres apenas em 2008

Nos Estados Unidos, a produção de etanol absorveu um terço da produção de milho em 2007, e os efeitos sobre a oferta de alimentos são diretos



maio deste ano o *Global Food Response Program*, destinando cerca de US\$ 1,2 bilhão a programas de assistência direta às populações mais afetadas pela alta de preços.

Apesar desse tratamento comum e de sua abrangência mundial, a crise tem particularidades regionais que não podem ser deixadas de lado. Análises simplificadoras, que não considerem as interdependências e peculiaridades de cada região, podem levar a um diagnóstico errado e, por consequência, à adoção de medidas ineficazes. Na Ásia, o rápido crescimento econômico resultou em alterações expressivas nos padrões de consumo, com impactos em cadeia sobre a demanda por alimentos, com já mencionado. Na China, por exemplo, o consumo anual de carnes por habitante passou de 20 kg em 1985 para mais de 50 kg em 2008. Essa mudança, conjuntamente à expansão demográfica do país, acrescentou à demanda mundial por carnes mais de 50 milhões de toneladas.

Em média, o consumo per capita de grãos nos países emergentes tem se mantido constante desde a década de 1980. Ou seja, o consumo cresce à mesma taxa que a população. Mas o consumo de carnes dobrou, acompanhando o crescimento da renda per capita. Além do impacto direto sobre a demanda por carnes, existe o efeito indireto sobre a demanda por grãos. São necessários 3 kg de grãos para produzir 1 kg de carne suína e 3,5 kg de grãos para produzir 1 kg de carne bovina.

Essas alterações no padrão de consumo têm repercussões sobre os países em desenvolvimento, mesmo aqueles que não possuem um padrão de crescimento acelerado. As importações mundiais de alimentos se encontram em nível recorde. Em 2008, devem ultrapassar a marca de US\$ 1 trilhão. Esse é um movimento bastante favorável para grandes exportadores, como o Brasil, mas traz impactos desfavoráveis sobre os países deficitários no comércio de alimentos.

As regiões mais afetadas por esse efeito são a África Subsaariana e o Sul da Ásia. Dados da FAO estimam que o valor das importações de alimentos crescerá até 40% em 2008 nos países menos desenvolvidos. Mas, considerando o caso específico das importações de cereais nos países deficitários, esse crescimento chegará a 50%.

Nos Estados Unidos, no ano passado, a produção de etanol absorveu um terço da produção de milho. Os efeitos sobre a oferta de alimentos são diretos. A quantidade de milho necessária para produzir 41 litros de etanol equivale ao consumo de um americano típico por um ano inteiro, de 102 kg. E os incentivos do governo americano à produção são expressivos, o que favorece a expansão da produção de etanol no país.

Escolha da política

Dimensionada a questão, aumenta muito a responsabilidade dos formuladores de políticas públicas na busca de uma resposta coerente e duradoura para a questão alimentar. Um núme-





ro crescente de países tem reagido com políticas que visam atenuar a alta de preços dos alimentos e seus impactos negativos sobre as populações mais pobres.

O Brasil encontra-se em uma situação privilegiada para enfrentar a crise e mesmo liderar iniciativas de combate ao problema em nível global. A área plantada, nos anos recentes, se expandiu muito pouco no mundo. No Brasil, tem crescido a uma taxa de 1% ao ano. Além disso, ressalta-se que o incremento da produção brasileira de alimentos foi calcado em expressivos ganhos de produtividade. O aumento do uso de fertilizantes acima da média mundial foi crucial nesse processo. Desde 1990, o uso de fertilizantes cresceu 5,9% ao ano, em contraste com a taxa de 1% observada no mundo.

Ao mesmo tempo, a principal fonte brasileira de biocombustível, a cana-de-açúcar, não é um concorrente direto da produção de alimentos, como ocorre com o milho nos Estados Unidos, por duas razões: não é preciso direcionar parte da produção de alimentos à fabricação de combustíveis e, mais importante, ocupa apenas 1,5% da área destinada a atividades agropecuárias no país.

Dadas as características da produção de alimentos no Brasil, que não encontra restrições de terra, água ou tecnológicas, o aumento do crédito ao produtor e o financiamento das atividades de pesquisa e desenvolvimento são as políticas mais eficazes para expandir a oferta. Pelo lado da demanda, a desoneração fiscal mostra-se

como a maneira mais adequada de conter a escalada de preços. E o momento atual é bastante propício a medidas como essas, uma vez que o crescimento econômico decorrente da desoneração amplia por si só a base de arrecadação de tributos, compensando possíveis perdas fiscais com a redução de alíquotas. A expansão da oferta garante o abastecimento doméstico e amplia os excedentes para exportação.

A experiência internacional oferece alguns alertas que reforçam a opção pela redução tributária no caso brasileiro. Isso porque as políticas que impliquem redução das exportações, como praticadas na Argentina e no Leste Europeu, comprometeriam a posição de destaque do Brasil no mercado mundial de alimentos, com efeitos perigosos na balança de comércio exterior. A desoneração das importações, por sua vez, teria alcance limitado, pois atingiria poucos itens de consumo. É de destacar, que as redes de proteção social com foco alimentar, implementadas emergencialmente em algumas regiões do mundo, estão em operação no Brasil há anos – e a desoneração tributária diminuiria os custos desses programas.

Com a redução dos tributos, é possível manter o estímulo à ampliação da oferta de alimentos e maiores níveis de investimento na agricultura, sem causar distorções de mercado. Medidas que visem simplesmente comprimir preços e margens de lucro desincentivam a produção e, portanto, desconsideram a resolução da questão essencial: o descompasso entre oferta e demanda.

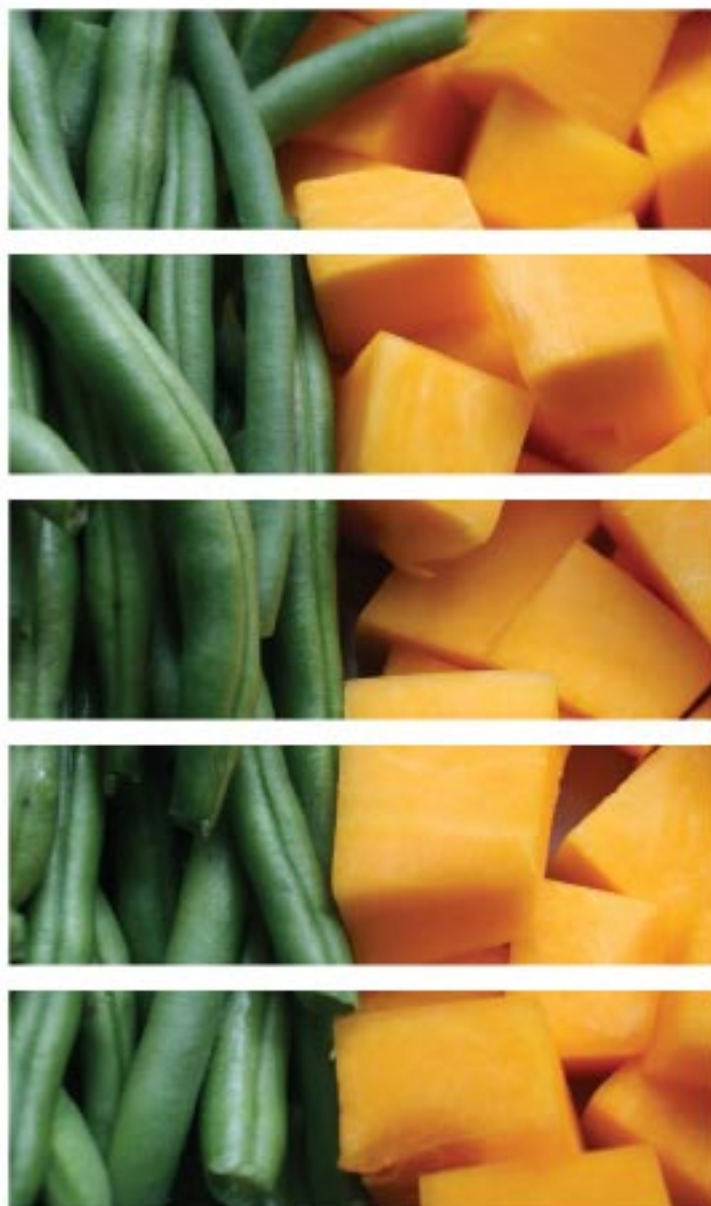




Políticas adotadas pelos países

As vantagens da desoneração fiscal

No receituário utilizado para combater a alta de preços dos alimentos, o alívio da carga tributária é uma medida eficaz e que causa menos efeitos indesejados





A reação dos países ao desafio da inflação de alimentos tem se dado em três tipos de medidas: i) voltadas a minorar o impacto da alta de preços para parcelas específicas da população, ii) ações de comércio externo e iii) de ampliação da oferta.

No primeiro caso, encontra-se toda uma série de medidas assistenciais levadas a efeito por meio de transferências em dinheiro, diretamente em gêneros alimentícios ou a combinação de ambos. Essa tem sido a linha de ação em países caracterizados por crises alimentares de grande intensidade, como na África Subsaariana. No Brasil, esses programas são uma prática comum há anos e, portanto, cumprem um papel relevante para limitar os impactos da alta de preços sobre o bem-estar de famílias mais pobres. Não resta dúvida de que essa alta pressiona no sentido da correção dos valores das transferências em dinheiro, mas não se pode dizer que cria a necessidade de revisão dessa linha de política assistencial.

Alguns países têm adotado subsídios ao consumo de alimentos. Mas, no Brasil, o histórico dessa prática deixou grandes dúvidas sobre a capacidade desse tipo de medida em beneficiar de forma efetiva os consumidores finais de alimentos.

Vista como uma política social, a desoneração tem efeitos fortemente progressivos, na medida em que os maiores beneficiados são os mais pobres

Diversos países têm adotado medidas relacionadas ao comércio exterior, especialmente por meio da desoneração das importações e da taxa ou mesmo restrição das exportações de alimentos. Essas medidas têm sido

comuns no Leste Europeu, na Ásia e mesmo na Argentina.

No caso brasileiro, a redução das tarifas de importação é uma medida salutar, especialmente no caso do trigo em razão do desabastecimento. Mas seu alcance é limitado em países exportadores líquidos de alimentos, como o Brasil. Já as restrições de qualquer ordem às exportações são uma medida inadequada, especialmente do ponto de vista macroeconômico e no longo prazo. O Brasil tem vencido obstáculos consideráveis na conquista de maior espaço no mercado internacional de alimentos e, portanto, conter o avanço das exportações seria um erro estratégico.

No caso mexicano, a gravidade social do aumento de preços do milho levou à adoção de controles diretos de preço. Esse tipo de prática já foi amplamente utilizada no Brasil em décadas passadas e, para descartá-las enquanto opção de política, não é preciso detalhar suas enormes desvantagens.

A desoneração fiscal se caracteriza como uma medida capaz de gerar um mínimo de efeitos indesejáveis. Ao contrário, pode reduzir o grau de conflito no mercado interno de alimentos. No período 2007-08, esse padrão de reação à alta de preços dos alimentos tem sido adotado por um grande número de países, com destaque para os da Ásia, do Norte da África e do Oriente Médio. Um número menor de países tem atuado nessa frente na Europa, na América Latina e no Caribe.

Vista como uma política social, essa desoneração tem efeitos fortemente progressivos, na medida em que os maiores beneficiados são, em regra, os mais pobres. Adicionalmente, ao reduzir a cunha fiscal hoje existente, essa política tenderia a manter parte dos ganhos recentes obtidos pelos produtores de alimentos, mantendo o estímulo ao investimento e à ampliação da oferta. Por fim, em um ambiente de crescimento econômico, as perdas fiscais tendem a ser minimizadas, sem grandes sacrifícios em termos de receitas tributárias.



Políticas de combate à inflação no mundo

A desoneração, factível no Brasil, é a medida que menos distorce o mercado



MAIOR ÊNFASE NO CONSUMIDOR

	 Oriente Médio	 África Subsaariana	 Sudeste Asiático	 China
Região/ país	<ul style="list-style-type: none"> • A balança comercial e os orçamentos fiscais dos países da região têm sido favorecidos pelas altas cotações do petróleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Parcela significativa da população abaixo da linha de pobreza, com peso expressivo da alimentação no gasto totais das famílias. Países importadores de alimentos 	<ul style="list-style-type: none"> • Países grandes produtores e grandes consumidores de arroz 	<ul style="list-style-type: none"> • Política cambial rígida. Grande importância do arroz na alimentação da população
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Subsídios e desoneração do consumo e criação de redes de proteção social 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de redes de proteção social, distribuição de alimentos ou transferências de renda 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortes restrições às exportações e desoneração das importações. Subsídios e desoneração do consumo 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução de tarifas de importação, restrição às exportações e desoneração do consumo de alimentos
Avaliação*	<ul style="list-style-type: none"> • A alta dos preços dos alimentos não está provocando problemas de balanço de pagamentos, dado que tem sido neutralizada pela alta dos preços do petróleo. Os orçamentos fiscais também comportam políticas de subsídios ao consumidor 	<ul style="list-style-type: none"> • A questão da pobreza foi agravada pela alta dos preços dos alimentos gerando autênticas crises alimentares. As soluções adotadas tiveram caráter emergencial. As redes de proteção social foram criadas ou ampliadas com rapidez 	<ul style="list-style-type: none"> • O regime cambial mais flexível do que o chinês reduziu o impacto sobre os preços. Mesmo assim, as populações mais pobres tiveram grandes perdas de renda real com a alta dos alimentos, especialmente do arroz 	<ul style="list-style-type: none"> • A taxa de câmbio fixa em dólares potencializa a alta de preços no mercado interno. Isso explica a grande ênfase nas medidas de comércio exterior. A grande importância do arroz na alimentação da população justifica as medidas de redução de impostos ao consumidor

* Avaliação feita a partir de informações da FAO.



MAIOR ÊNFASE NO PRODUTOR



África do Norte

• Alguns países são grandes produtores de trigo, com destaque para Egito e Marrocos, mas importam diversos outros itens, com destaque para o arroz



México

• Grande importância do milho na alimentação da população. Comércio externo afetado pela demanda de milho dos EUA para a produção de etanol



Argentina

• Grande exportador de produtos como carne, arroz e trigo



Leste Europeu

• Países como Rússia e Ucrânia são grandes exportadores de trigo

Região/ país

• Combinam subsídios, programas assistenciais, desoneração das importações e do consumo e restrições às exportações

• Controles de preços e redução das tarifas de importação

• Controles quantitativos às exportações

• Aumento da tributação sobre as exportações e das cotas de vendas compulsórias para os governos

Políticas

• As características do comércio exterior de alimentos dos países da região exigem uma combinação de medidas. O nível de renda baixo da maior parte da população faz da crise de alimentos um problema social grave, exigindo políticas de proteção direta aos consumidores

• A alta dos preços do milho tornou-se um grave problema social e político. O raio de manobra da política comercial do país está limitado pelos acordos do Nafta. A opção de controles de preços e desoneração das importações tem caráter emergencial

• Trata-se de uma política claramente intervencionista, que distorce os sinais de mercado e está gerando grandes protestos entre os produtores

• A crescente demanda de trigo em regiões como Ásia e Oriente Médio tenderia a gerar escassez nos mercados internos. As medidas adotadas têm em vista redirecionar a oferta para o mercado interno

Avaliação*





Desigualdade na mesa

Os impostos sobre alimentação pesam mais no bolso dos mais pobres

A carga tributária
sobre a alimentação
no Brasil é elevada e
regressiva e se coloca
na contramão das
políticas sociais de
combate à pobreza





As estatísticas das Contas Nacionais do Brasil permitem medir com precisão a distribuição dos impostos e contribuições em diferentes óticas. É possível, dessa maneira, distribuir o ônus tributário entre os produtos que compõem a oferta e a demanda agregadas do país, ou então considerar os diferentes setores de atividade, ou ainda vislumbrar a repartição dos impostos e contribuições sobre quem recai a carga: empresas, famílias etc. A má constatação, em todas essas abordagens, é que a carga tributária sobre alimentação se revela elevada no Brasil, um país em que persistem muitos desafios sociais, entre eles o acesso a uma alimentação adequada a parcelas expressivas da população.

O peso dos tributos no valor das mercadorias produzidas no país varia de forma considerável – de 0% a 80% do preço ao consumidor. As taxas mais elevadas estão em mercadorias como cigarros (80%), bebidas (44%), gasolina automotiva (35%) e eletrodomésticos (33%), estrutura que segue de perto o padrão internacional. O que causa surpresa no caso brasileiro é a carga relativamente elevada que incide sobre a alimentação.

Os alimentos in natura – frutas, legumes, carnes etc. – vendidos nas feiras livres, quitandas e mercados do país têm uma tributação média de 12% do preço final. Isso significa que de cada real gasto com a compra dessas mercadorias, 12 centavos em impostos e contribuições sociais são recolhidos aos cofres públicos. Os alimentos beneficiados, ou seja, aqueles que passaram por algum processo industrial de beneficiamento, têm uma tributação média de 11% do preço final. Alguns casos chamam a atenção:

- **Arroz com feijão:** de cada quilo de arroz comprado no supermercado, 150 gramas vão para o governo; do quilo de feijão, 120 gramas.
- **Café com leite:** em cada real gasto com leite, há 11 centavos de impostos e contribuições sociais; da despesa com café, 10% corresponde a impostos.

Nem a preferência nacional escapa da tributação: em cada R\$ 10,00 de feijão com arroz, há R\$ 1,50 de impostos e contribuições

O peso dos impostos fica ainda maior na alimentação fora de casa, ou seja, aquela realizada em restaurantes, lanchonetes e cantinas. Na conta da lanchonete, ou no vale-refeição nosso de cada dia, há 16% de tributos. Em cada dez reais de conta, há uma arrecadação de R\$ 1,60, sem considerar o que é arrecadado com bebidas, alcoólicas ou não.

Do total de impostos e contribuições arrecadados sobre as despesas do brasileiro com alimentação, 48% vêm do consumo de alimentos processados adquiridos em vendas, mercados e supermercados. Outros 41% vêm das despesas realizadas em bares, restaurantes, lanchonetes e cantinas. A maior parte dos impostos arrecadados com a alimentação vem de apenas dois tributos: o ICMS, responsável por 43,6% da carga, e a contribuição para a previdência social e o FGTS, com 21,6% do total. Sem dúvida, o grande problema reside no ICMS. Por ser um imposto que incide sobre o consumo, ele não distingue as classes sociais. O feijão do prato do rico tem a mesma carga tributária incidente no feijão do prato do pobre.

A consequência disso é que a tributação sobre os alimentos no Brasil torna-se fortemente regressiva. A distribuição por classe de renda mensal dos impostos sobre a alimentação dos brasileiros mostra que as famílias mais pobres arcam com uma carga mais pesada. Para as famílias com rendimento mensal inferior a mil reais, os impostos arrecadados sobre a alimentação equivalem a 3,1% de seu consumo total de bens e serviços. No outro extremo, para as famílias de classe alta, o imposto arrecadado sobre os alimentos corresponde a 0,9% do consumo total.



O peso dos tributos nos alimentos

A tributação sobre os alimentos no Brasil é altamente regressiva

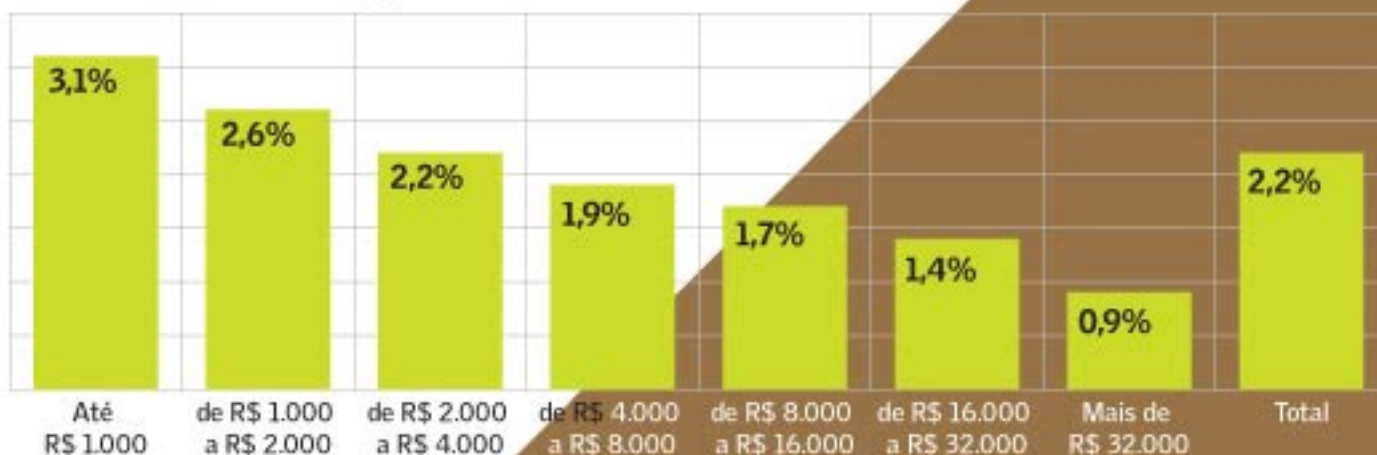
QUASE METADE DOS IMPOSTOS É ARRECADADA NA INDÚSTRIA

Distribuição dos tributos
Por tipo de alimentação



OS MAIS POBRES GASTAM O TRIPLO DOS MAIS RICOS COM IMPOSTOS SOBRE OS ALIMENTOS

O peso dos impostos sobre os alimentos
No consumo total das famílias, por faixa de renda mensal



Fonte: FGV

ARRECAÇÃO POR TRIBUTO





43,6%
ICMS



O ICMS RECAI MAIS
SOBRE O CONSUMIDOR

CARGA DOS IMPOSTOS NOS PREÇOS DAS MERCADORIAS

PRODUTOS IN NATURA

Bovinos e outros animais vivos	15,56%
Leite de vaca e de outros animais	13,15%
Outros produtos e serviços da lavoura	12,86%
Ovos de galinha e de outras aves	12,17%
Café em grão	12,15%
Suínos vivos	11,81%
Aves vivas	11,66%
Cana-de-açúcar	10,45%
Mandioca	9,58%
Frutas cítricas	9,19%
Soja em grão	8,04%
Pesca e aquicultura	6,49%
Trigo em grão e outros cereais	4,23%
Milho em grão	2,50%
Arroz em casca	0,28%

ALIMENTOS PROCESSADOS

Arroz beneficiado e derivados	15,24%
Produtos do laticínio e sorvetes	12,36%
Farinha de mandioca e outros	11,95%
Outros produtos alimentares	11,93%
Pescado industrializado	11,45%
Leite resfriado, esterilizado e pasteurizado	11,40%
Óleo de soja refinado	10,33%
Óleos de milho, amidos e féculas e rações	10,23%
Conservas de frutas, legumes e outros	10,22%
Café torrado e moído	9,78%
Carne de aves fresca, refrigerada ou congelada	9,44%
Abate e preparação de produtos de carne	9,41%
Carne de suíno fresca, refrigerada ou congelada	7,70%
Farinha de trigo e derivados	6,87%
Produtos das usinas e do refino de açúcar	6,65%
Café solúvel	6,32%

ALIMENTAÇÃO FORA DE CASA

Restaurantes e lanchonetes	16,07%
----------------------------	--------

Fonte: FGV





Efeitos da desoneração

Preços 7% mais baixos e um PIB 10% maior

O imposto sobre
consumo de alimentos
no Brasil é muito maior
do que nos países
desenvolvidos – a
carga brasileira é, por
exemplo, o triplo da
praticada na França



Uma comparação com os demais países revela a posição desvantajosa em que o Brasil se encontra no que se refere à carga tributária sobre a alimentação. O principal imposto responsável por isso é o ICMS incidente sobre os alimentos. No país, a alíquota média é de 16,9% sobre sua base de arrecadação (o valor adicionado). Essa alíquota representa, em média, 12,2% do preço ao consumidor dos alimentos (in natura, processados e consumidos fora de casa).

Nos Estados Unidos, as alíquotas estaduais de impostos sobre vendas de alimentos também variam muito entre os Estados, mas a sua média é muito baixa, de 0,7%. Isso porque a maioria dos Estados norte-americanos (34 de 50) tem alíquota zero. Apenas quatro Estados têm alíquota maior que 5% – e o Mississippi é o que tem a maior alíquota (7%).

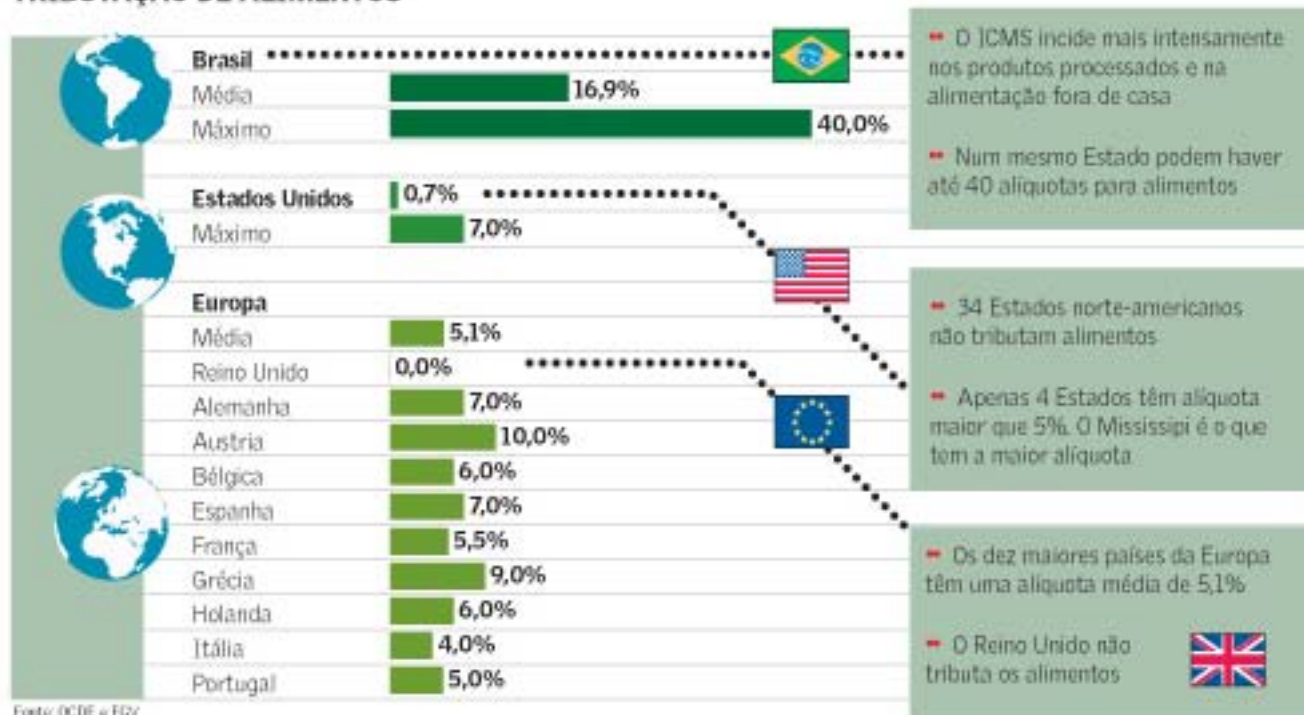
Os dez maiores países da Europa têm uma alíquota média de impostos sobre a venda de alimentos de 5,1%. No Reino Unido, a alíquota é zero e até mesmo países com elevado grau de desenvolvimento econômico e social como a

Alemanha, a França, a Itália, a Holanda e a Bélgica têm alíquotas bem reduzidas – entre 4% e 7%. Dessas comparações, surgem as perguntas inevitáveis. Por que o imposto sobre consumo de alimentos no Brasil é tão maior do que nos países desenvolvidos? Como pode o Brasil ter uma carga de imposto sobre o consumo que é o triplo da praticada na França?

A situação brasileira é peculiar. Chegou-se a ela por dois motivos simples: i) a maior parte do ICMS fica com o Estado de origem da produção, e não onde o consumo é realizado e ii) é relativamente fácil tributar os alimentos. Desde o final dos anos 80, para fazer frente aos aumentos de despesas, os governos estaduais praticaram sucessivos aumentos de ICMS sobre alimentos. Como a maior parte dos alimentos consumidos num Estado é produzida na própria região, e dado que não há como viver sem alimento, esse tipo de procedimento, por mais regressivo e danoso ao desenvolvimento que seja, é eficaz em termos de arrecadação.

A desoneração dos alimentos, com a redução das alíquotas de ICMS, traria grandes be-

TRIBUTAÇÃO DE ALIMENTOS





O aumento de 25% no consumo de alimentos, induzido pela redução da carga tributária, reduzirá a taxa de mortalidade infantil de 33 para 24 por mil nascidos vivos no Brasil

nefícios sociais para o país. Para dimensionar essas vantagens, simularam-se dois cenários em que os Estados brasileiros reduzem as alíquotas de ICMS. Uma primeira situação é aquela que aproxima o Brasil do padrão norte-americano, ou seja, ICMS zero. A outra é a que simula como seria o país caso o ICMS sobre alimentos tivesse a alíquota média dos países europeus.

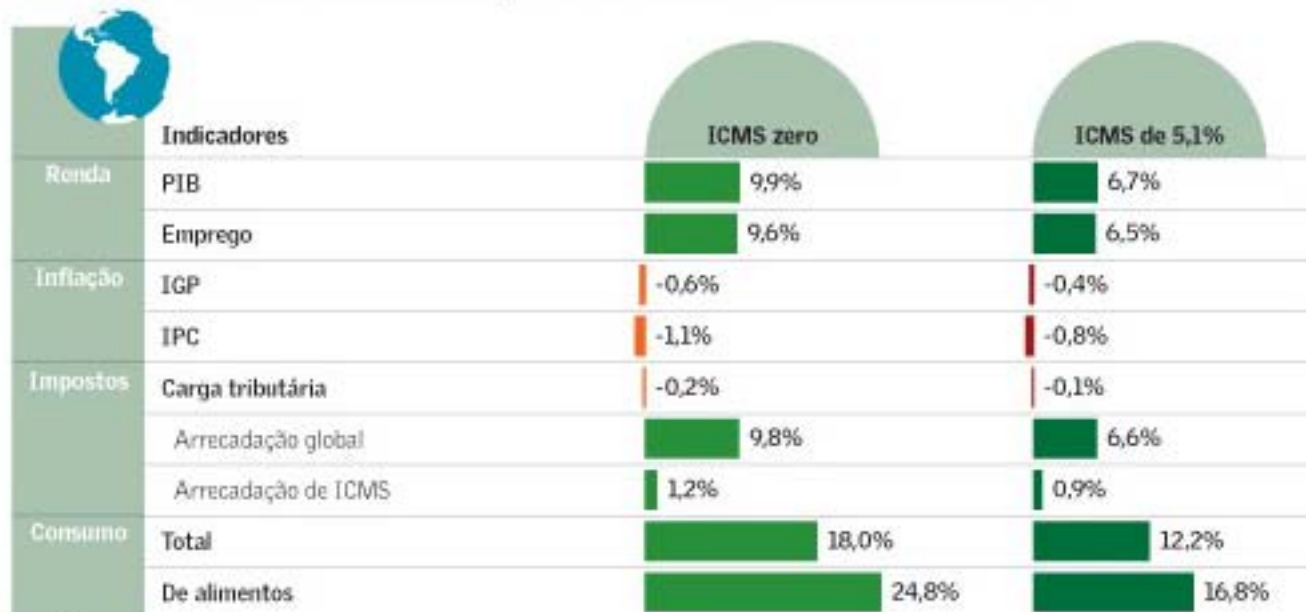
A redução para zero das alíquotas de ICMS sobre a alimentação do brasileiro tem um primeiro efeito nos preços das mercadorias, que podem baixar até 7%. Ressalte-se que se trata de uma queda de preços que não desestimula o produtor. Esse recuo de preços é expressivo e teria um impacto de 1,1% no Índice de Preços ao Consumidor. Em termos fiscais, a desoneração levaria, imediatamente, a uma renúncia anual de R\$ 11,2 bilhões para os cofres estaduais e municipais, mas os benefícios de médio e longo

prazos seriam maiores. Em menos de 24 meses, a reação da economia a essa mudança de preços seria suficiente para compensar esse efeito.

A redução de alíquotas elevaria a renda disponível das famílias, o que induz a um maior consumo de alimentos e de outros bens e serviços, bem como a um aumento da poupança e do investimento. Por esses dois caminhos, chega-se a uma produção maior que, por sua vez, aumenta o emprego e gera uma nova renda. Assim por diante, a realimentação desse processo espalha seus efeitos positivos pela economia.

O crescimento econômico resultante dessa renúncia fiscal elevaria o PIB em 10%, ou seja, significaria um salto de patamar na renda nacional de R\$ 250 bilhões em menos de dois anos. Isso gera oportunidades de emprego, aumenta os salários e eleva a arrecadação de impostos. A própria arrecadação de ICMS cresceria 1,2% em

EFEITOS DE MÉDIO PRAZO DA REDUÇÃO DO ICMS NA ECONOMIA BRASILEIRA



Fonte: FGV

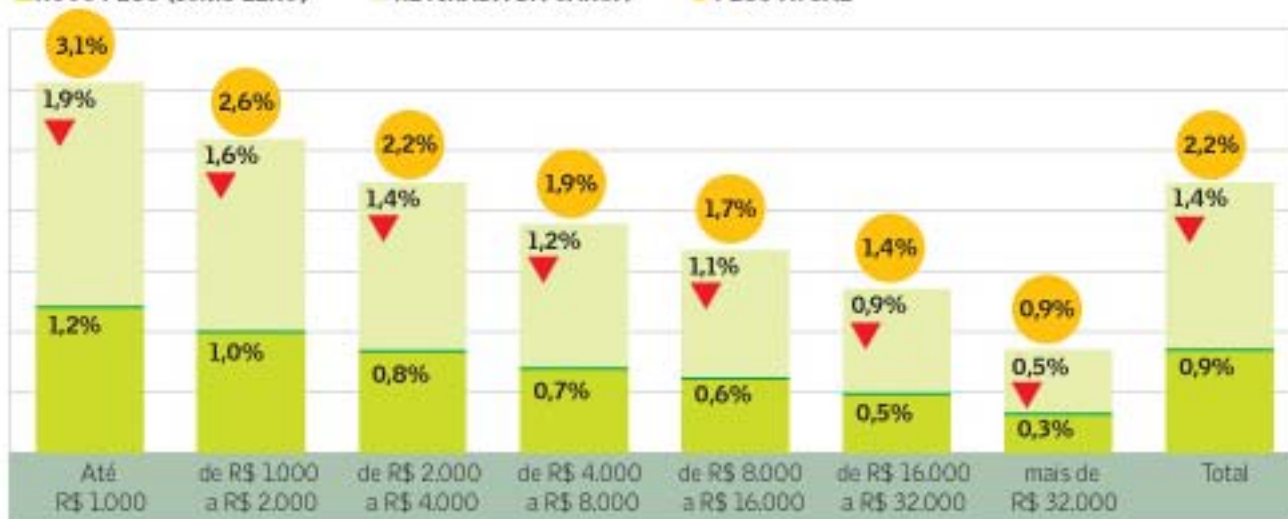


IMPACTO DA DESONERAÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE OS ALIMENTOS NO CONSUMO TOTAL DAS FAMÍLIAS, POR FAIXA DE RENDA MENSAL

■ NOVO PESO (ICMS ZERO)

■ RETIRADA DA CARGA

● PESO ATUAL



Fonte: FGV

termos reais, mais que compensando a renúncia inicial. A arrecadação de impostos e contribuições como um todo cresceria 9,8%.

A carga tributária sobre alimentos em termos do consumo das famílias brasileiras cairia de 2,2% para 0,9%. O mais importante, contudo, é que uma desoneração como essa reduziria de forma expressiva a regressividade dos impostos sobre alimentos no Brasil. Com a redução da alíquota e o aumento do consumo, o peso dos impostos sobre alimentos nas despesas das famílias mais pobres (com renda mensal familiar inferior a R\$ 1 mil) cairia de 3,1% para 1,2%. Isto é, para a base da pirâmide social, a política do ICMS zero seria capaz de reduzir a carga em 1,9 ponto percentual. Para as famílias mais abastadas a carga também se reduz, mas em proporção menor.

O efeito final é a diminuição da pressão inflacionária, com expansão da produção e do consumo de alimentos. Os reflexos vão além do plano econômico. A contenção de preços dos alimentos tem efeitos muito positivos sobre a qualidade de vida da população, principalmente a de menor poder aquisitivo. Eleva o consumo de alimentos, e numa proporção maior, o de

proteínas animais – o que reduz o percentual de açúcares e gorduras na dieta. O resultado é o aumento da longevidade e a redução da mortalidade infantil. Estima-se que o aumento de quase 25% no consumo de alimentos, induzido pela redução da carga tributária, reduza a taxa de mortalidade infantil de 33 para 24 mortes por mil nascidos vivos no Brasil.

No caso de uma redução do ICMS para a média europeia, os efeitos seriam menos expressivos, mas importantes, como pode ser visualizado no quadro comparativo na página ao lado. As simulações revelam grandes benefícios econômicos e sociais. Por isso, o caminho da desoneração é o mais adequado para o Brasil no enfrentamento do encarecimento dos alimentos no mundo. Uma política como essa, complementada com ações eficazes no plano da produção, pode posicionar o Brasil numa situação ainda mais vantajosa no cenário mundial.

No atual momento histórico do país, em que é resgatada gradativamente a dívida social, é chegada hora de dar mais esse salto em direção a uma sociedade com menos desigualdade tributária, por uma população mais bem alimentada, com mais bem-estar e saúde.

Créditos



Presidente

Paulo Skaf

Departamento do Agronegócio – Deagro

Diretor Titular

Benedito da Silva Ferreira

Gerente

Antonio Carlos Prado B. Costa

Equipe Técnica

Fernando dos Santos Macêdo

Gregory Honczar

João Israel Campagna Filho

Diretor do Projeto

Cesar Cunha Campos

Supervisor

Ricardo Simonsen

Coordenador

Fernando Garcia

Corpo Técnico

Robson Gonçalves

Sergio Câmara Bandeira

Andressa de Souza Horikawa

Consultoria Editorial

Edney Cielici Dias

Produção Gráfica

André C. Michelin

Infográficos

Mário Kanno/Multisp

Fotos

www.sxc.hu



Esta publicação é uma iniciativa do Departamento do Agronegócio da Fiesp (DEAGRO) em parceria com a Fundação Getulio Vargas (FGV). Ela analisa como o problema da alta dos preços dos alimentos tem sido combatido no mundo e estabelece um diagnóstico da situação brasileira: a carga tributária sobre a alimentação no país é elevada e regressiva e está na contramão das políticas sociais.

FIESP



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS
FGV PROJETOS

