



A POLÍTICA DA CESTA BÁSICA SOB O VIÉS DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: EFICIÊNCIA, SELETIVIDADE E JUSTIÇA DISTRIBUTIVA

Bianca Martins Knap¹, Carina Mandler Schmidmeier² e Carolina Maria Esmanhotto Gondek³



<https://doi.org/10.36557/2009-3578.2025v11n2p7573-7593>

Artigo recebido em 20 de Setembro e publicado em 20 de Novembro de 2025

ARTIGO ORIGINAL

RESUMO

O presente artigo analisa criticamente a política de desoneração da cesta básica instituída pela Lei nº 12.839/2013, avaliando sua capacidade de promover bem-estar social e equidade distributiva à luz da Análise Econômica do Direito (AED). A pergunta central que orienta o estudo é: a política de isenção tributária da cesta básica realmente promove bem-estar social e equidade distributiva, ou resulta em benefícios regressivos e ineficiências econômicas? Para responder a essa questão, adotou-se o método dedutivo, valendo-se da pesquisa bibliográfica como procedimento para a análise normativa, econômica e empírica da medida. O trabalho foi estruturado em três partes: (i) apresentação dos fundamentos e do funcionamento da desoneração da cesta básica instituída em 2013; (ii) discussão dos conceitos centrais da AED aplicáveis à avaliação de políticas fiscais, sobretudo as dimensões de eficiência produtiva, alocativa e dinâmica; e (iii) exame crítico da política de desoneração com base nesses parâmetros. Os resultados indicam que, embora a medida produza alguma redução de preços, seus efeitos distributivos são limitados, o custo fiscal é elevado e a maior parcela dos benefícios é apropriada por famílias de renda média e alta. Conclui-se que a política, em sua

¹ Advogada e Contadora. Mestranda em Direito pela PUCPR. Especialista em Direito Tributário, Compliance e Planejamento Fiscal pela PUCPR (2024). Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Maringá (2024). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2022). Email: bianca.knap@pucpr.edu.br.

² Mestranda em Direito Econômico - Direitos Sociais, Desenvolvimento e Globalização na Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR. Membro do Grupo de Pesquisas Núcleo de Estudos Avançados em Direito Internacional e Desenvolvimento Sustentável da PUC-PR, Advogada. Juíza Leiga Remunerada do Tribunal de Justiça do Paraná - atuação na comarca de Rio Negro - PR (2024 - atual). Email: carina.schmidmeier@pucpr.edu.br.

³ Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Competidora do Grupo de Competição em Direito Tributário - TAXPUCPR. Membro do Grupo de Pesquisa TAXPUCPR. E-mail: carolina.gondek@pucpr.edu.br.



configuração atual, não cumpre integralmente os objetivos de justiça fiscal e mitigação da regressividade, mostrando-se menos eficiente do que alternativas focalizadas como mecanismos de devolução direcionados às famílias de baixa renda.

Palavras-chave: Globalização; Desenvolvimento; Análise Econômica do Direito; Tributação; Eficiência.

THE BASIC FOOD BASKET POLICY UNDER THE LENS OF THE ECONOMIC ANALYSIS OF LAW: EFFICIENCY, SELECTIVITY, AND DISTRIBUTIVE JUSTICE

ABSTRACT

This article aims to critically examine the tax exemption policy for Brazil's basic food basket, established by Law No. 12,839/2013, assessing its distributive effectiveness and economic rationality through the framework of Law and Economics. The guiding research question is: does the basic food basket tax exemption truly promote social welfare and distributive equity, or does it generate regressive benefits and economic inefficiencies? To address this question, the study employs a deductive approach, using bibliographic research to analyze the normative, economic, and empirical dimensions of the policy. The article is divided into three sections: (i) an overview of the legal structure and functioning of the 2013 tax exemption; (ii) discussion of the main Law and Economics concepts applicable to fiscal policy evaluation, particularly productive, allocative, and dynamic efficiency; and (iii) a critical assessment of the exemption based on these parameters. The findings indicate that, although the policy reduces consumer prices to some extent, its distributive effects are limited, its fiscal cost is high, and most benefits accrue to middle- and high-income households. The study concludes that the policy, in its current form, does not adequately fulfill its objectives of fiscal justice and regressivity mitigation, and is less efficient than more targeted alternatives such as refund mechanisms directed at low-income families.

Keywords: Globalization; Development; Economic Analysis of Law; Taxation; Efficiency.

Instituição afiliada – Pontifício Universidade Católica do Paraná - PUCPR

Autor correspondente: Carina Mandler Schmidmeier carina.schmidmeier@pucpr.edu.br



INTRODUÇÃO

A tributação ocupa papel central na conformação das políticas públicas brasileiras e na realização dos direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988, especialmente o direito à alimentação adequada, diretamente associado à dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, a política de desoneração da cesta básica, instituída pela Lei nº 12.839/2013 — que reduziu a zero as alíquotas dos tributos federais IPI, PIS e COFINS incidentes sobre produtos essenciais — foi concebida com o objetivo declarado de ampliar o poder de compra das famílias de menor renda e promover maior justiça fiscal em um sistema historicamente regressivo.

Contudo, apesar de sua relevância social e de sua aparente racionalidade normativa, a efetividade distributiva dessa política pública carece de análise crítica aprofundada. As dúvidas concentram-se sobretudo em sua capacidade real de beneficiar proporcionalmente as famílias de menor renda e de mitigar a regressividade estrutural do sistema tributário brasileiro. Soma-se a isso o elevado volume de renúncia fiscal associado à medida, o que impõe a necessidade de examinar seus resultados à luz do custo de oportunidade dos recursos públicos.

Nesse cenário, torna-se imprescindível uma análise tecnicamente fundamentada, capaz de ir além da justificativa retórica ou da presunção de que a simples redução de tributos sobre bens essenciais seria suficiente para garantir maior equidade. É nesse ponto que a Análise Econômica do Direito (AED) oferece instrumental valioso para avaliar os incentivos criados pela política, mensurar seus efeitos reais e aferir sua racionalidade econômica sob as perspectivas da eficiência e da redistribuição.

Dessa forma, este artigo tem por objetivo examinar criticamente a desoneração da cesta básica, instituída pela Lei nº 12.839/2013, articulando elementos normativos, econômicos e empíricos para avaliar seu desempenho à luz das três dimensões da eficiência econômica, produtiva, alocativa e dinâmica e, a partir disso, discutir em que medida a política alcança (ou não) seus propósitos de justiça fiscal e proteção social.

A pergunta central que orienta esta investigação é: a política de isenção tributária da cesta básica promove efetivamente bem-estar social e equidade distributiva ou, ao contrário, gera benefícios regressivos e ineficiências econômicas incompatíveis com seus objetivos declarados?



A metodologia empregada segue o método dedutivo, partindo de premissas gerais para alcançar conclusões específicas por meio de encadeamento lógico. Como método de procedimento, utiliza-se a pesquisa bibliográfica, a qual permite examinar criticamente a literatura especializada e os dados empíricos disponíveis.

Para responder à questão de pesquisa, o artigo foi dividido em três tópicos. A primeira seção apresenta A Desoneração da Cesta Básica Nacional, situando sua trajetória normativa e seus fundamentos constitucionais. Na segunda seção, examinam-se a Análise Econômica do Direito e a eficiência das políticas fiscais, com foco nas dimensões produtiva, alocativa e dinâmica. Por fim, a terceira seção analisa a política de desoneração da cesta básica sob o prisma da AED, avaliando seus impactos reais, sua eficácia distributiva e seus custos fiscais.

Assim estruturado, o trabalho pretende contribuir para o debate contemporâneo sobre justiça fiscal e racionalidade das políticas de desoneração, demonstrando — com base em evidências empíricas e nos fundamentos teóricos da AED — em que medida a isenção da cesta básica cumpriu, ou deixou de cumprir, os objetivos de proteção às famílias mais vulneráveis e promoção do bem-estar social.

METODOLOGIA

A metodologia empregada segue o método dedutivo, partindo de premissas gerais para alcançar conclusões específicas por meio de encadeamento lógico. Como método de procedimento, utiliza-se a pesquisa bibliográfica, a qual permite examinar criticamente a literatura especializada e os dados empíricos disponíveis.

Foram utilizados como motores de busca os indexadores Google Scholar, Scopus e Web of Science para seleção dos artigos, através dos unitermos “desoneração da cesta básica”, “reforma tributária”, “análise econômica do direito”. Foram excluídos artigos que não se encaixavam dentro do escopo da pesquisa.

Foi utilizado também a análise e busca legislativa, com destaque para Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 (CRFB/88), a Medida Provisória nº 609, posteriormente convertida na Lei nº 12.839/2013, além de dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e pelo Ministério do Planejamento.



RESULTADOS E DISCUSSÃO

1. A DESONERAÇÃO DA CESTA BÁSICA NACIONAL

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece, em seus fundamentos e objetivos, a centralidade da dignidade da pessoa humana e a promoção da justiça social como pilares estruturantes do Estado Democrático de Direito. O artigo 1º, inciso III, consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República; o artigo 3º, inciso III, define como objetivo fundamental a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; e o artigo 6º reconhece a alimentação, ao lado da educação, saúde, trabalho e moradia, como direito social essencial⁴. Tais dispositivos delineiam um projeto constitucional voltado à proteção da pessoa e à promoção do bem-estar coletivo, de forma a constituir a base normativa sobre a qual se deve estruturar a política fiscal e tributária do Estado.

Nesse contexto, conforme observa Leandro Paulsen, a tributação constitui instrumento indispensável à realização dos direitos fundamentais e sociais, uma vez que o Estado Democrático de Direito de natureza social e tributária depende da arrecadação e da gestão fiscal para assegurar a efetividade dessas garantias. A estrutura tributária, portanto, transcende a função arrecadatória e integra o próprio desenho institucional de promoção da justiça social e da igualdade material⁵.

De modo convergente, Hugo de Brito Machado Segundo sustenta que os tributos devem ser compreendidos à luz de finalidades constitucionalmente determinadas, contribuindo para a superação das desigualdades estruturais. O autor enfatiza que não é possível dissociar o crescimento econômico da busca por maior equidade distributiva, pois uma sociedade menos desigual tende a criar condições mais favoráveis ao

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

⁵ PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 16. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. p.5. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625901/>. Acesso em: 13 nov. 2025.



desenvolvimento sustentável e inclusivo⁶.

Nessa perspectiva, como mecanismo de atenuação da regressividade dos tributos incidentes sobre o consumo e de promoção da justiça fiscal, destaca-se a aplicação do princípio da seletividade. Tal princípio determina que produtos, mercadorias e serviços sejam tributados em proporção inversa à sua essencialidade, ou seja, quanto mais indispensável o bem ou serviço, menor deve ser a carga tributária que sobre ele incide. Assim, bens de primeira necessidade, como os relacionados à alimentação, saúde e higiene, devem ser menos onerados, enquanto produtos supérfluos ou de luxo devem suportar alíquotas mais elevadas. Trata-se, portanto, de um mecanismo de harmonização entre o sistema tributário e a capacidade contributiva, reconhecendo que bens essenciais são consumidos por toda a população, enquanto os de caráter supérfluo se restringem às classes de maior renda⁷.

A política de desoneração da cesta básica no Brasil constitui um exemplo concreto da aplicação do princípio da seletividade na tributação sobre o consumo. Em 8 de março de 2013, a então presidente Dilma Rousseff anunciou que o governo federal reduziria a zero as alíquotas de todos os tributos federais – IPI, PIS e COFINS - incidentes sobre os produtos da cesta básica, por meio da Medida Provisória nº 609, posteriormente convertida na Lei nº 12.839/2013⁸. O objetivo da medida era estimular a redução de preços, fomentar setores econômicos, gerar emprego e, sobretudo, ampliar o poder de consumo das famílias de menor renda⁹.

A desoneração abrangeu diversos produtos essenciais, tais como: carnes bovina, suína, ovina, caprina e de aves, peixes, café, açúcar, óleo de soja e outros óleos vegetais, manteiga, margarina, sabões de tocador, produtos para higiene bucal ou dentária e papel higiênico (vide Lei nº 12.839/2013)¹⁰. O benefício aplica-se também às receitas

⁶ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.11. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776962/>. Acesso em: 13 nov. 2025.

⁷ CATINI, Bruno Reigota; MEIRA, Liziane Angelotti; SANTANA, Hadassah Laís de Sousa. *Limitações das políticas de seletividade como instrumento fiscal de progressividade: a desoneração da cesta básica no Brasil*. Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional, v. 11, e409, p. 1–22, 2023. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/409/239>. Acesso em: 12 nov. 2025. P. 6-7.

⁸ *Idem*, p. 7.

⁹ CATINI; MEIRA; SANTANA, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰ BRASIL. Lei nº 12.839, de 09 de julho de 2013. Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da COFINS-Importação incidentes sobre a receita decorrente da venda no mercado interno e sobre a importação de produtos que compõem



decorrentes da industrialização por conta e ordem de terceiros de determinados produtos, garantindo que a redução da carga tributária seja efetiva e direcionada¹¹.

Diante da relevância da alimentação no orçamento das famílias de baixa renda, a política de desoneração da cesta básica revela-se uma medida de expressiva pertinência social e econômica, devendo ser analisada também sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED). Esse campo teórico permite compreender como os instrumentos normativos produzem incentivos e efeitos concretos sobre o comportamento dos agentes econômicos, especialmente no que se refere à distribuição de recursos e à eficiência das políticas públicas tributárias.

2. A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E A EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS FISCAIS

A sociedade brasileira, que conta com uma população superior a 200 milhões de indivíduos, demonstra uma grande complexidade. Seus maiores centros urbanos concentram milhares e, em alguns casos, milhões de pessoas, cuja organização visa fornecer uma ampla gama de bens e serviços para atender tanto às demandas internas (de seus próprios habitantes) quanto às do mercado externo¹².

É nesse contexto que, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil vive um período de transição dos arranjos institucionais, passando a prever, cada vez mais, no ordenamento jurídico, mecanismos que possibilitam a Análise do Impacto Regulatório (AIR) em políticas públicas e a subsequente Avaliação de Resultado Regulatório (ARR)¹³.

Este movimento, alinhado às melhores práticas internacionais de governança, visa aumentar a qualidade, a transparência e a eficiência da regulação, buscando criar um ambiente regulatório mais previsível e favorável aos negócios, condição essencial

a cesta básica; altera diversas leis; revoga dispositivo da Lei n.º 12.767, de 27 de dezembro de 2012; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 jul. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12839.htm. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12839.

¹¹ *Idem*, n. p.

¹² GICO Júnior, Ivo Teixeira. **Análise econômica do processo civil**. 1. ed. Indaiatuba (SP): Editora Foco, 2020.p. 27.

¹³ OECD. **Indicadores of Regulatory Policy and Governance – Latin America 2019**: Brazil. Paris: OECD Publishing, 2019.



para a manutenção da complexa rede de produção e serviços que sustenta a sociedade brasileira¹⁴.

O artigo nº 37 da CRFB/1988 dispõem em seu caput que a administração pública deve obedecer ao princípio da eficiência:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e também[...] ¹⁵

Ante o exposto, a Análise Econômica do Direito (AED) tem se mostrado essencial para a compreensão de questões sociais ligadas à coordenação, estabilidade e eficiência. Embora tanto o Direito quanto a Economia se dediquem ao estudo do comportamento humano e da alocação de recursos escassos, suas metodologias divergem significativamente. Enquanto o Direito é predominantemente verbal e hermenêutico, concentrando-se nos valores de justiça e legalidade, a Economia emprega ferramentas matemáticas e empíricas para avaliar custos e benefícios de maneira científica. A combinação dessas duas abordagens permite não só ampliar a compreensão das consequências das normas jurídicas, mas também aprimorar o processo de tomada de decisão no âmbito regulatório e judicial¹⁶.

No contexto das políticas fiscais, a AED amplia a análise tradicional ao incorporar a noção de custos de transação, que vão além dos encargos diretos agregados ao preço de bens e serviços, incluindo também custos indiretos relacionados à insegurança jurídica, burocracia e risco de litígios¹⁷. Essa ampliação é crucial para o entendimento das distorções econômicas geradas pela tributação e para o desenho de mecanismos

¹⁴ *Ibidi*.

¹⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

¹⁶ AKOBI, Karin B.; RIBEIRO, Marcia Carla P. **A análise econômica do direito e a regulação do mercado de capitais**. Rio de Janeiro: Atlas, 2014. p.31. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522487721/>. Acesso em: 06 out. 2025.

¹⁷ CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009; SILVEIRA, Paulo Caliendo da. Direito tributário e análise econômica do Direito: contribuições e limites. **Revista da FESDT**, Porto Alegre, v. 3, p. 185–205, 2009. Disponível em: <https://fesdt.org.br/fesdt-revista-edicao-3.php>. Acesso em: 11 nov.



que minimizem tais custos, promovendo a eficiência econômica e a justiça distributiva.

A eficiência econômica das políticas fiscais pode ser decomposta em três dimensões complementares: a eficiência produtiva, que consiste em realizar serviços públicos ao menor custo possível, otimizando os recursos disponíveis; a eficiência alocativa, que busca distribuir recursos conforme as preferências sociais para maximizar o bem-estar coletivo; e a eficiência dinâmica, que avalia a alocação de recursos ao longo do tempo para satisfazer as necessidades presentes e futuras da sociedade¹⁸. A política fiscal eficiente deve equilibrar essas dimensões, assegurando sustentabilidade orçamentária e inclusão social.

Entretanto, a AED também alerta para os custos de transação associados à implementação dessas políticas, como a necessidade de integração tecnológica, sistemas robustos de controle e prevenção a fraudes, que podem comprometer a eficácia distributiva se não forem adequadamente gerenciados¹⁹.

A AED também destaca a importância da seletividade tributária e da diferenciação dos tratamentos fiscais para diferentes grupos sociais, considerando heterogeneidades de capacidade contributiva e necessidades específicas. A adoção de múltiplos cronogramas de tributação e transferências, vinculados por um valor sombra comum de recursos públicos, permite uma análise integrada que supera a visão simplista de programas isolados e evita incoerências na avaliação dos efeitos distributivos e incentivos econômicos²⁰.

No plano internacional, a AED tem sido fundamental para compreender as interações entre instituições jurídicas e econômicas, como a importância da independência do Banco Central para a estabilidade macroeconômica e a eficácia das políticas fiscais²¹. Estudos empíricos indicam que reformas institucionais, quando alinhadas a um ambiente político com restrições moderadas ao poder dos governantes,

¹⁸ GICO JR., I. T. Bem-estar social e o conceito de eficiência. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 16, n. 2, p. 1–43, 2020. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/3581>. Acesso em: 11 nov. 2025.

¹⁹ CALIENDO, Paulo. *Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

²⁰ BLUNDELL, R.; SHEPHARD, A. Employment, hours of work and the optimal taxation of low-income families. *Review of Economic Studies*, v. 79, n. 2, p. 481–510, 2012.

²¹ ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; QUERUBIN, P.; ROBINSON, J. A. When does policy reform work? The case of central bank independence. *NBER Working Paper*, n. 14033, 2008. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w14033>. Acesso em: 11 nov. 2025.



tendem a promover maior eficiência econômica e redução da inflação, evidenciando a relevância da análise econômica combinada com a compreensão institucional para o sucesso das políticas públicas²².

Além disso, a AED contribui para a análise das estruturas contratuais e dos custos de transação que permeiam a arrecadação tributária e o cumprimento das obrigações fiscais²³. A internalização desses custos por meio de arranjos institucionais eficientes, como a organização interna das firmas e a regulação adequada, é essencial para reduzir distorções e aumentar a arrecadação sem comprometer a atividade econômica²⁴.

Em síntese, a Análise Econômica do Direito oferece um arcabouço teórico e metodológico robusto para avaliar a eficiência das políticas fiscais, orientando a formulação de normas e instrumentos que promovam a justiça distributiva, a sustentabilidade orçamentária e o desenvolvimento econômico. A aplicação da AED permite identificar os *trade-offs* entre arrecadação, equidade e eficiência, bem como os custos institucionais e operacionais que impactam a efetividade das políticas, contribuindo para a construção de sistemas tributários mais justos e eficientes no Brasil e no mundo.

3. A POLÍTICA DA DESONERAÇÃO DA CESTA BÁSICA SOB O PRISMA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

A desoneração da cesta básica tem sua efetividade distributiva questionada, sobretudo à luz dos princípios de eficiência econômica e justiça fiscal. Nesse contexto, a Análise Econômica do Direito (AED) oferece um instrumental adequado para avaliar a racionalidade e a eficiência dessa política.

Primeiramente, observa-se que, segundo dados do Instituto Brasileiro de

²² *Ibidi*.

²³ WILLIAMSON, O. E. *Markets and hierarchies: some elementary considerations*. **American Economic Review**, v. 63, n. 2, p. 316–325, 1973.

²⁴ WILLIAMSON, O. E. *Markets and hierarchies: some elementary considerations*. **American Economic Review**, v. 63, n. 2, p. 316–325, 1973; COASE, R. H. *The problem of social cost*. **The Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1–44, 1960.



Geografia e Estatística (IBGE), com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), o rendimento domiciliar per capita médio no país foi de R\$ 1.371,00 em 2018²⁵, passando para R\$ 1.367,00 em 2021²⁶. No mesmo período, o salário-mínimo vigente era de R\$ 954,00 (2018) e R\$ 1.100,00 (2021)²⁷, o que evidencia um quadro de relativa estagnação da renda real das famílias brasileiras. Diante desse cenário, a alimentação permanece como um dos componentes mais relevantes do orçamento familiar.

Os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2017–2018) demonstram essa dinâmica com clareza: enquanto as despesas com alimentação representam 14,2% do total das despesas das famílias brasileiras, essa proporção chega a 22% entre aquelas que recebem até R\$ 1.908,00 mensais. Nas faixas de maior renda (acima de R\$ 23.850,00), a participação cai para apenas 7,6%. Esses números revelam que os alimentos compõem parcela substancial do orçamento das famílias mais pobres, o que reforça a importância de políticas voltadas à redução da carga tributária incidente sobre bens de primeira necessidade²⁸.

Essa relação entre renda e participação dos gastos alimentares, contudo, não constitui fenômeno recente. Os dados históricos das POFs de 2002–2003, 2008–2009 e 2017–2018, presentes no gráfico 1, confirmam uma tendência estrutural: quanto maior o nível de renda familiar, menor a proporção de suas despesas de consumo destinada à alimentação. Embora a referência metodológica seja a despesa de consumo, e não a renda total, essa distinção não altera o padrão observado. Famílias de maior renda

²⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Rendimento domiciliar per capita 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Renda_domiciliar_per_capita/Renda_domiciliar_per_capita_2018.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

²⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Rendimento domiciliar per capita 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Renda_domiciliar_per_capita/Renda_domiciliar_per_capita_2021.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

²⁷ FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES ASSALARIADOS RURAIS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (FETAPERGS). Tabelas – Salário Mínimo. Disponível em: <https://www.fetapergs.org.br/index.php/2015-07-27-16-46-22/tabelas-salario-minimo>. Acesso em: 13 nov. 2025.

²⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: primeiros resultados**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 69 p. ISBN 978-85-240-4505-9. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2025. p. 46.



alocam parte significativa de seus recursos à poupança, a tributos e a despesas financeiras, ao passo que, entre as famílias de baixa renda, praticamente toda a renda é destinada ao consumo corrente, sobretudo alimentação²⁹. Assim, o peso proporcionalmente maior da alimentação sobre os orçamentos das famílias pobres reforça o caráter potencialmente regressivo da tributação sobre esses bens, justificando a pertinência da análise da desoneração à luz da AED.

Gráfico 1 - Participação das despesas com alimentos no total das despesas de consumo, segundo centésimos de renda familiar per capita



Fonte: Ministério do Planejamento, 2021, p. 10.

Superada a avaliação da relevância orçamentária dos alimentos para as camadas de menor renda, passa-se à análise empírica dos efeitos da desoneração sobre os preços dos produtos que compõem a cesta básica — etapa fundamental para verificar se o benefício tributário alcança os consumidores finais, especialmente os mais vulneráveis. O Relatório de Avaliação da Desoneração da Cesta Básica, elaborado pelo então Ministério da Economia, estimou os impactos causais da redução a zero das alíquotas de PIS e COFINS utilizando o método de séries temporais sintéticas³⁰.

Ao ponderar os resultados pelos pesos relativos dos produtos no IPCA, o relatório identifica que a desoneração gerou uma redução média de preços de 5,79%.

²⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento. **Desoneração da cesta básica: relatório de avaliação**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2021/subsidios/desoneracao-cesta-basica-relatorio-de-avaliacao.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2025. p. 10.

³⁰ Idem.



Considerando apenas os efeitos estatisticamente significativos, essa estimativa passa para 4,78%, valor próximo àquele obtido em modelos econométricos anteriores baseados em dados em painel³¹. Esses resultados sugerem a existência de repasse parcial da desoneração ao consumidor final, embora não integral — fenômeno esperado em mercados caracterizados por concentração, assimetrias de informação e poder de mercado ao longo das cadeias produtivas.

Sob a ótica fiscal, é igualmente relevante dimensionar o custo dessa política para o Estado. Tomando como referência o ano de 2023, estima-se que o montante que o poder público deixou de arrecadar em razão da desoneração da cesta básica alcançou aproximadamente R\$ 34,7 bilhões. Esse valor evidencia a magnitude do subsídio implícito, especialmente quando comparado a outras despesas públicas de caráter distributivo. Para fins ilustrativos, o gasto federal com o Programa Bolsa Família no mesmo exercício totalizou R\$ 175,7 bilhões. Assim, o custo da desoneração correspondeu a cerca de um quinto dos dispêndios destinados ao principal programa de transferência de renda do país. Tal comparação demonstra que, embora formalmente qualificada como renúncia fiscal e não como gasto direto, a desoneração da cesta básica representa esforço orçamentário significativo — que, por isso, deve ser avaliado sob critérios de eficiência distributiva e proporcionalidade econômica³².

A partir desse conjunto de elementos empíricos, é possível avaliar a desoneração da cesta básica sob a perspectiva da eficiência econômica, compreendida em suas três dimensões: produtiva, alocativa e dinâmica.

A eficiência produtiva das políticas fiscais diz respeito à capacidade do Estado de prover bens e serviços públicos ao menor custo possível, otimizando o uso de recursos escassos. No caso da desoneração da cesta básica, embora a redução média de preços — situada entre 4,78% e 5,79%³³ — demonstre algum grau de efetividade, essa eficiência é limitada quando confrontada com o alto custo fiscal da renúncia - de R\$ 34,7

³¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, *op. cit.*, p. 37.

³² BRASIL. Ministério do Planejamento. **Secretaria de Monitoramento e Avaliação**. Desoneração da cesta básica e direito à alimentação. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/secretaria-de-monitoramento-e-avaliacao-lanca-boletins-com-analises-de-politicas-publicas/desoneracao-da-cesta-basica-e-direto-a-alimentacao.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2025. p. 1-2.

³³ BRASIL. Ministério do Planejamento, *op. cit.*, p. 37.



bilhões em apenas um ano³⁴. Como mostram Catini, Meira e Santana, políticas fiscais baseadas na seletividade apresentam baixo potencial redistributivo e se mostram inadequadas para finalidades como mitigar a regressividade estrutural da tributação brasileira³⁵. Por essa razão, os autores enfatizam que, além de não reduzirem as distorções da tributação indireta, tais políticas tendem a tornar o sistema mais custoso, ineficaz, regressivo e complexo³⁶. Assim, apesar dos efeitos imediatos sobre os preços, a desoneração revela baixa eficiência produtiva em sentido estrito, sobretudo quando analisada sob a ótica da relação custo–benefício.

Sob a perspectiva da eficiência alocativa, a política também revela limitações relevantes. Como se trata de desoneração horizontal, seus benefícios alcançam simultaneamente consumidores de todas as faixas de renda, o que dilui a capacidade redistributiva da medida. Pessoas com maior renda, que destinam parcela proporcionalmente menor ao consumo de alimentos, acabam capturando parte expressiva da renúncia fiscal, reduzindo a eficácia alocativa da política. Assim, a desoneração, ao dispersar benefícios e não priorizar grupos vulneráveis, falha em maximizar o bem-estar coletivo e, portanto, não atende plenamente aos critérios de eficiência alocativa.

Essa crítica é reforçada pela doutrina recente. Conforme argumenta Cleucio Santos Nunes, a simples redução ou eliminação de alíquotas sobre itens essenciais, embora intuitivamente atraente, não garante a pessoalidade necessária para evitar iniquidades no sistema tributário. Ao incidir exclusivamente sobre o consumo, e não sobre a capacidade contributiva, a desoneração beneficia também aqueles que não necessitam do incentivo. Em contraste, mecanismos como o cashback, baseados na devolução focalizada de tributos, permitem maior controle administrativo sobre os valores renunciados e asseguram que o benefício seja direcionado exatamente aos grupos vulneráveis. Dessa forma, políticas de restituição são intrinsecamente mais

³⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, *op. cit.*, p. 1-2.

³⁵ CATINI, Bruno Reigota; MEIRA, Liziane Angelotti; SANTANA, Hadassah Laís de Sousa. *Limitações das políticas de seletividade como instrumento fiscal de progressividade: a desoneração da cesta básica no Brasil*. Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional, v. 11, e409, p. 1–22, 2023. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/409/239>. Acesso em: 12 nov. 2025. P. 18-19.

³⁶ *Idem*, p. 18-19.



eficazes do que desonerações amplas para fins redistributivos³⁷.

Ainda assim, é necessário reconhecer que a política produziu certos efeitos alocativos positivos. As séries históricas das POFs, presentes no "Gráfico 1 - Participação das despesas com alimentos no total das despesas de consumo, segundo centésimos de renda familiar per capita", mostram que, desde a implementação da desoneração, houve queda significativa do peso da alimentação no orçamento familiar, especialmente nos extratos inferiores de renda. Esse declínio sugere que a política trouxe algum alívio orçamentário e ampliou o acesso dos consumidores de baixa renda a bens essenciais, o que demonstra que, apesar das falhas de focalização, a desoneração conseguiu gerar bem-estar material tangível para os grupos mais vulneráveis.

Por fim, a eficiência dinâmica avalia a capacidade da política de promover alocação intertemporal adequada de recursos, garantindo sustentabilidade fiscal e equidade no longo prazo. A desoneração da cesta básica, ao impor renúncia fiscal superior a R\$ 34 bilhões anuais³⁸, compromete a flexibilidade orçamentária do Estado e limita o financiamento de políticas mais focalizadas e eficientes. No longo prazo, portanto, a política enfraquece a capacidade estatal de alocar recursos de forma eficiente e sustentável.

Em síntese, a análise econômica revela um quadro ambíguo: embora a desoneração da cesta básica tenha produzido efeitos positivos — como a redução dos preços e a diminuição do peso relativo da alimentação no orçamento das famílias de menor renda —, tais resultados não se traduzem em ganhos consistentes de eficiência produtiva, alocativa e dinâmica. A dispersão dos benefícios, a ausência de focalização e o elevado custo fiscal inviabilizam sua caracterização como política redistributiva racional ou eficiente. A literatura especializada aponta que mecanismos como o cashback constituem alternativas superiores, pois permitem alcançar diretamente aqueles que mais necessitam de compensação, com menor custo fiscal e maior precisão distributiva. Assim, embora bem-intencionada, a desoneração da cesta básica se mostra

³⁷ NUNES, Clecio Santos. Restituição dos Tributos sobre o Consumo (Cashback) como Instrumento de Equidade Tributária: Perspectivas. In: OLIVEIRA, Ricardo Mariz de; SILVEIRA, Rodrigo Maito da; ANDRADE, José Maria Arruda de; LEÃO, Martha Toribio; FERNANDES, Fabiana Carsoni; CARAMICO, Mara Eugênia Buonanno (coord.). **Transformações do direito tributário: avanços e retrocessos**. Anais do IX Congresso Brasileiro de Direito Tributário Atual. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT, 2025. p. 111-121.

³⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento, *op. cit.*, p. 1-2.



uma política de baixa eficiência em todas as dimensões analisadas e deve ser substituída por instrumentos mais focalizados, eficazes e sustentáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste estudo demonstra que a desoneração da cesta básica, instituída pela Lei nº 12.839/2013, embora fundada em valores constitucionais relevantes — como a dignidade da pessoa humana, o direito à alimentação adequada e a promoção da justiça social — apresenta importantes limitações quando examinada à luz da Análise Econômica do Direito (AED) e das três dimensões da eficiência econômica.

Do ponto de vista produtivo, verificou-se que a política gerou apenas repasse parcial da redução tributária aos preços finais, resultando em impacto restrito sobre o custo dos alimentos. Em contraste, o custo fiscal da medida revelou-se expressivamente elevado, atingindo mais de R\$ 34 bilhões anuais. Assim, o benefício efetivamente percebido pelo consumidor não se mostra proporcional ao montante de recursos públicos envolvidos, o que evidencia baixa racionalidade na alocação estatal de recursos escassos.

Sob a ótica alocativa, constatou-se que a desoneração horizontal, ao incidir indistintamente sobre consumidores de todas as faixas de renda, distribui benefícios de forma difusa, inclusive a indivíduos que não se encontram em situação de vulnerabilidade econômica. A literatura especializada demonstra que esse modelo tende a favorecer relativamente mais os grupos de maior renda, ao passo que famílias pobres, embora beneficiadas, capturam apenas parcela limitada da renúncia fiscal. Ademais, a própria doutrina sugere que o uso de instrumentos focalizados, como mecanismos de devolução (*cashback*), produz resultados muito mais eficazes do que a isenção tributária ampla, reforçando a crítica à baixa eficiência alocativa da medida.

No campo da eficiência dinâmica, evidenciou-se que o elevado custo da política compromete a sustentabilidade fiscal de longo prazo, restringindo a capacidade do Estado de financiar programas sociais mais eficientes e focalizados. Ao favorecer a manutenção de uma renúncia fiscal de grande magnitude sem contrapartidas



proporcionais, a política limita o espaço fiscal para a formulação de estratégias redistributivas mais precisas, capazes de enfrentar a regressividade estrutural do sistema tributário brasileiro.

Ainda que se reconheçam alguns efeitos positivos — como a redução média dos preços dos itens da cesta básica e a diminuição relativa do peso da alimentação no orçamento das famílias de baixa renda — tais resultados não são suficientes para caracterizar a desoneração como política pública eficiente, seja em termos distributivos, seja em termos econômicos. O balanço entre benefícios observados e custos incorridos é claramente desfavorável.

Diante disso, conclui-se que a desoneração da cesta básica, em sua configuração atual, não atende integralmente aos objetivos de promoção da justiça fiscal e do bem-estar social, apresentando mais custos do que ganhos sob a perspectiva da AED. A política, portanto, não se mostra o instrumento mais adequado para mitigar desigualdades e reduzir a regressividade tributária, sobretudo quando comparada a alternativas mais focalizadas, como mecanismos de devolução de tributos para famílias de baixa renda.

Assim, recomenda-se que políticas públicas voltadas à redução do peso tributário sobre bens essenciais considerem, para sua formulação ou revisão, critérios de eficiência, focalização e sustentabilidade fiscal, de modo a maximizar os efeitos distributivos e minimizar custos sociais e econômicos. A superação de práticas de renúncia fiscal pouco precisa é condição indispensável para a construção de um sistema tributário mais justo, eficiente e compatível com os objetivos constitucionais de equidade e proteção social.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; QUERUBIN, P.; ROBINSON, J. A. When does policy reform work? The case of central bank independence. **NBER Working Paper**, n. 14033, 2008. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w14033>. Acesso em: 11 nov. 2025.
- AKOBI, Karin B.; RIBEIRO, Marcia Carla P. **A análise econômica do direito e a regulação do mercado de capitais**. Rio de Janeiro: Atlas, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522487721/>. Acesso em: 06 out. 2025.



- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.
- BRASIL. Lei n.º 12.839, de 09 de julho de 2013. **Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da COFINS-Importação incidentes sobre a receita decorrente da venda no mercado interno e sobre a importação de produtos que compõem a cesta básica; altera diversas leis; revoga dispositivo da Lei n.º 12.767, de 27 de dezembro de 2012; e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 jul. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12839.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Desoneração da cesta básica**: relatório de avaliação. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2021/subsidios/desoneracao-cesta-basica-relatorio-de-avaliacao.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2025.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Secretaria de Monitoramento e Avaliação**. Desoneração da cesta básica e direito à alimentação. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/secretaria-de-monitoramento-e-avaliacao-lanca-boletins-com-analises-de-politicas-publicas/desoneracao-da-cesta-basica-e-direito-a-alimentacao.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2025.
- BLUNDELL, R.; SHEPHARD, A. Employment, hours of work and the optimal taxation of low-income families. *Review of Economic Studies*, v. 79, n. 2, p. 481–510, 2012.
- CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CATINI, Bruno Reigota; MEIRA, Liziane Angelotti; SANTANA, Hadassah Laís de Sousa. **Limitações das políticas de seletividade como instrumento fiscal de progressividade: a desoneração da cesta básica no Brasil**. Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional, v. 11, e409, p. 1–22, 2023. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/409/239>. Acesso em: 12 nov. 2025.
- COASE, R. H. *The problem of social cost*. *The Journal of Law and Economics*, v. 3, p. 1–44, 1960.
- FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES ASSALARIADOS RURAIS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (FETAPERGS). **Tabelas – Salário-Mínimo**. Disponível em:



<https://www.fetapergs.org.br/index.php/2015-07-27-16-46-22/tabelas-salario-minimo>. Acesso em: 13 nov. 2025.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **Análise econômica do processo civil**. 1. ed. Indaiatuba (SP): Editora Foco, 2020.

GICO JR., I. T. Bem-estar social e o conceito de eficiência. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 16, n. 2, p. 1–43, 2020. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/3581>. Acesso em: 11 nov. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Rendimento domiciliar per capita 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Renda_domiciliar_per_capita/Renda_domiciliar_per_capita_2018.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Rendimento domiciliar per capita 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Renda_domiciliar_per_capita/Renda_domiciliar_per_capita_2021.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: primeiros resultados**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 69 p. ISBN 978-85-240-4505-9. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2025.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776962/>. Acesso em: 13 nov. 2025.

NUNES, Clecio Santos. Restituição dos Tributos sobre o Consumo (Cashback) como Instrumento de Equidade Tributária: Perspectivas. In: OLIVEIRA, Ricardo Mariz de; SILVEIRA, Rodrigo Maito da; ANDRADE, José Maria Arruda de; LEÃO, Martha Toribio; FERNANDES, Fabiana Carsoni; CARAMICO, Mara Eugênia Buonanno (coord.). **Transformações do direito tributário: avanços e retrocessos**. Anais do IX Congresso Brasileiro de Direito Tributário Atual. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT, 2025. p. 111-121.



OECD. **Indicadores of Regulatory Policy and Governance – Latin America 2019**: Brazil. Paris: OECD Publishing, 2019.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 16. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625901/>. Acesso em: 13 nov. 2025.

RIBEIRO, M. C.; GALESKI JUNIOR, I. **Teoria geral dos contratos**: contratos empresariais e análise econômica. 2. ed., rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

SILVEIRA, Paulo Caliendo da. Direito tributário e análise econômica do Direito: contribuições e limites. **Revista da FESDT**, Porto Alegre, v. 3, p. 185–205, 2009. Disponível em: <https://fesdt.org.br/fesdt-revista-edicao-3.php>. Acesso em: 11 nov. 2025.

WILLIAMSON, O. E. *Markets and hierarchies: some elementary considerations*. **American Economic Review**, v. 63, n. 2, 1973.