



Por uma Reforma Tributária a favor da saúde

Nota Técnica ACT 01

- Contexto geral
- Panorama internacional
- Tabaco
- Bebidas adoçadas
- Conclusão
- Recomendações

CONTEXTO GERAL

A ACT Promoção da Saúde é uma organização não governamental que atua na defesa e promoção de políticas públicas de saúde, especialmente nas áreas de controle do tabaco e alimentação, fatores de risco para as doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs), que são responsáveis por aproximadamente 75% das mortes no Brasil e no mundo. Nesse sentido, vimos a público manifestar nosso posicionamento sobre a reforma tributária e como esta pode contribuir para a melhoria dos indicadores de saúde no país.

As principais propostas de reforma tributária em discussão no Congresso Nacional desde 2019 visam, primordialmente, unificar, racionalizar e simplificar os impostos sobre bens e serviços, com vistas a gerar maior eficiência econômica.

Com a pandemia de Covid-19 e a exposição ainda mais evidente de nossa enorme desigualdade econômica e social, ampliou-se o debate público de como a reforma tributária pode contribuir para promover a equidade, o bem-estar da sociedade e a melhoria da saúde da população. Esse debate passa pela tributação mais onerosa sobre produtos que provocam externalidades negativas, ou seja, causam danos à saúde, bem como sobrecarregam o Sistema Único de Saúde (SUS).

Produtos nocivos como tabaco, bebidas adoçadas, álcool e agrotóxicos, não apenas não devem ser subsidiados, como devem ser fortemente tributados, com vistas a desestimular seu consumo e promover a saúde da população.

A discussão sobre impostos seletivos sobre produtos que promovem externalidades negativas (internacionalmente conhecido como “sin tax”, ou “imposto do pecado”) não é nova e já vem sendo implementada global-



mente. Se aumentar tributos sobre produtos nocivos à saúde já era relevante antes da pandemia da Covid-19, com o aprofundamento da crise econômica, tal medida torna-se fundamental. A arrecadação oriunda da tributação de produtos não saudáveis também colabora com a urgente necessidade do governo federal em manter o funcionamento do Estado e garantir políticas públicas em setores vitais à população.

Diante do exposto, oferecer incentivos fiscais a fabricantes de tais produtos acarreta perdas econômicas e sanitárias ao país. Este é o caso particular dos benefícios fiscais concedidos à indústria de bebidas adoçadas no Brasil.

Defendemos, portanto, que a reforma tributária contemple a revisão de benefícios fiscais às indústrias produtoras de bens prejudiciais à saúde e garanta a tributação diferenciada para esses produtos, promovendo o bem-estar da população.

Apresentamos a seguir experiências internacionais e evidências científicas sobre a importância da tributação sobre produtos maléficos à saúde.

BREVE PANORAMA NACIONAL E INTERNACIONAL

Estudos no Brasil e no mundo indicam a importância e conveniência de se criar tributos sobre produtos que fazem mal à saúde e rever os subsídios existentes.

O estudo [“Impostos a Favor da Saúde Para Salvar Vidas”¹](#), elaborado por uma força-tarefa internacional de Política Fiscal de Saúde, composta por especialistas e autoridades e publicado em 2019, adverte para a urgência da adoção de medidas fiscais sobre álcool, tabaco e bebidas açucaradas, sob pena de assistirmos a um aumento da carga de doenças atribuíveis a esses produtos. O estudo vai além, indicando que a redução deste tipo de con-



1 BLOOMBERG, Michael H.; Lawrence (Orgs.) Força-tarefa de Política Fiscal de Saúde. Impostos a favor da saúde para salvar vidas: adoção de eficazes impostos sobre consumo de tabaco, álcool e bebidas açucaradas, 2019. Disponível em <https://actbr.org.br/post/impuestos-a-favor-da-saude-para-salvar-vidas/18481/>

sumo também pode evitar o empobrecimento de famílias expostas a altos custos com saúde associados às DCNTs.

De acordo com o estudo, altos impostos sobre consumo de tabaco, álcool e bebidas açucaradas são essenciais para atingir as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, relacionadas a garantir vidas saudáveis, acabar com a pobreza e promover o emprego pleno e produtivo.

De modo específico, a resposta de menor consumo resultante do aumento de preços e impostos tende a ser maior entre os grupos de menor renda e jovens, o que, por sua vez, os beneficia desproporcionalmente em termos de saúde. Em países de baixa e média renda, um aumento de 10% nos preços de tabaco, álcool e bebidas açucaradas resulta em queda de 5%, 6% e 12% no consumo desses produtos, respectivamente.

O estudo conclui que se todos os países aumentarem impostos para elevar os preços de tabaco, álcool e bebidas açucaradas em 50%, mais de 50 milhões de mortes prematuras podem ser evitadas em todo o mundo nos próximos 50 anos, arrecadando mais de US\$ 20 trilhões extras.

No contexto da atual pandemia de Covid-19, a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados do Brasil elaborou um [Estudo Técnico](#)², lançado em junho de 2020, sobre como medidas tributárias podem ajudar no enfrentamento às repercussões econômicas advindas da crise sanitária. **Dentre as principais recomendações do documento, destacam-se a utilização de impostos seletivos, com vistas a maximizar o potencial arrecadatário do governo, compensando pelas externalidades negativas, e a revisão dos diversos incentivos fiscais.**

Segundo o estudo, esse é o momento ideal para se

2. CORREIA NETO, Celso de Barros et al, Tributação em tempos de pandemia, 2020.



analisar em profundidade o custo/benefício de cada medida de desoneração tributária. Nesse contexto, devem ser mantidos apenas os benefícios que efetivamente melhorem a distribuição de renda ou que induzam de fato a decisões de consumo e investimento a que se propõem, desde que não prejudiciais à sociedade.

TABACO

Dentre os produtos que devem receber uma tributação diferenciada, o tabaco talvez seja o mais consensual, seja porque o Brasil já tem uma política pública estabelecida nesse sentido, seja porque os resultados dessa política já foram testados e mostraram-se extremamente positivos.

Estudo de Levy, Almeida e Szklo revelou que, dentre todas as ações adotadas entre 1989 e 2010 para controlar o tabagismo no Brasil, como advertências nos maços de cigarros, ambientes livres de fumo e proibição da publicidade, a medida que mais contribuiu para a queda na prevalência foi o aumento de impostos, responsável por cerca de 50% da redução verificada no período estudado³.

Entre 2011 e 2016, o Brasil adotou uma política tributária de aumentos constantes do IPI, o que contribuiu para reduzir a prevalência de fumantes de 13,4% em 2011 para 9,8% em 2019 (Vigitel)⁴.

A adoção de políticas eficazes levou o Brasil a ser reconhecido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como o segundo país que implementou em maior nível as medidas recomendadas de controle do tabagismo, tal como previstas na Convenção Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT)⁵.

A despeito do sucesso dessas medidas, o Brasil ainda conta com elevado número absoluto de fumantes. E, mais preocupante ainda, neste ano foi constatado um au-



3. Levy D, de Almeida LM, Szklo A (2012) The Brazil SimSmoke Policy Simulation Model: The Effect of Strong Tobacco Control Policies on Smoking Prevalence and Smoking-Attributable Deaths in a Middle Income Nation. PLoS Med 9(11): e1001336. doi:10.1371/journal.pmed.1001336

4. <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/Abril/27/vigitel-brasil-2019-vigilancia-fatores-risco.pdf>

5. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5658.htm

mento no percentual de fumantes, de 9,3% para 9,8%, interrompendo uma série histórica de queda. Por isso é importante que novas medidas fiscais sejam adotadas, uma vez que desde 2016 não há iniciativas neste sentido.

O tabagismo é classificado pela OMS como doença crônica, caracterizada pela dependência à nicotina, e é fator de risco para mais de 50 doenças, incluindo diversos tipos de câncer e doenças respiratórias. É também responsável por 428 mortes todos os dias no país, de acordo com o Instituto Nacional de Câncer.

Além das perdas irreparáveis de vidas humanas, o impacto do tabaco para o sistema de saúde, e mesmo para a economia, é estarrecedor: [pesquisa do Inca/Fiocruz/Opas/IECS](#), acerca da carga de doenças atribuíveis ao tabagismo no Brasil e o potencial impacto do aumento de preços por meio de impostos⁶, revela que em 2015 os custos diretos (para o sistema de saúde) totalizaram mais de R\$ 39 bilhões, e os custos indiretos (pela perda de produtividade por morte prematura e incapacidade) totalizaram mais de R\$ 17 bilhões. No entanto, a arrecadação fiscal pela venda de derivados do tabaco no mesmo período foi de R\$ 13 bilhões.

[Relatório do Banco Mundial de 2017](#)⁷ aponta para uma natureza WIN-WIN-WIN na tributação de produtos de tabaco, na medida em que o aumento de impostos de cigarros acarreta em (1) desfecho positivo para saúde, pois pessoas deixam de consumir esses produtos e, conseqüentemente, ocorrem menos adoecimento e mortes prematuras; (2) aumento da receita governamental por aumento da arrecadação; e (3) redução da pobreza com aumento da produtividade laboral e capital humano.

Segundo [estudo de economistas](#) da Universidade Católica de Brasília⁸, um aumento no preço de produtos de tabaco de 10% reduziria o consumo geral de cigar-



6 PINTO, Metal. Carga de doença atribuível ao uso do tabaco no Brasil: potencial impacto do aumento de preços por meio de impostos. Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria, Buenos Aires, Argentina, maio 2017. Disponível em: <<https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document/carga-doenca-atribuivel-uso-tabaco-brasil.pdf>>

7 MARQUEZ, P.; MORENO-DODSON, B. Tobacco Tax Reform at the Crossroads of Health and Development: A Multisectoral Perspective. World Bank, 2017. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28494/119792-REVISED-v2-FINAL-WBG-Tobacco-Tax-Reform-Full-Report-web.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>>

ros em cerca de 5% no Brasil, o que leva a uma redução nas despesas médicas relacionadas ao tabaco e aumento na receita líquida disponível. Além disso, as pessoas expostas ao tabagismo passivo também seriam beneficiadas com o aumento da tributação.

Como esperado, a indústria do tabaco é contrária à elevação de tributos e, em defesa de seus interesses, pressiona por uma redução de carga tributária, alegando risco de perdas econômicas e empregos no setor, bem como aumento do contrabando. Por pressão da indústria e seus aliados, em 2019 chegou a ser criado um grupo de trabalho no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública para avaliar a conveniência e oportunidade da redução da tributação de cigarros fabricados no Brasil, mas após análise aprofundada do tema, foi decidido que tal medida não era indicada e não havia evidências que a sustentassem⁹.

Relatório do Ministério da Saúde¹⁰ detalhou argumentos que se contrapõem às alegações das empresas de tabaco, inclusive no que se refere às estimativas e formas de combate ao mercado ilegal, recomendando por fim que os esforços do referido grupo de trabalho fossem direcionados à implementação plena da CQCT e do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, instrumento legal já ratificado pelo Brasil.

Em conclusão, medidas tributárias que elevem os preços de produtos de tabaco são eficazes e necessárias. Além de prevenir a iniciação por jovens e desestimular o consumo por já fumantes, recursos advindos da arrecadação podem contribuir para a adoção de políticas sociais que reduzam a iniquidade e promovam a saúde da população brasileira.

BEBIDAS ADOÇADAS

A tributação sobre bebidas adoçadas também já tem

8. José Angelo Divino e outros. An extended cost-benefit analysis of tobacco taxation in Brazil <https://ucb.catolica.edu.br/portal/wp-content/uploads/2020/05/Research-Report-UCB-UIC-Cost-Benefit-Analysis-Tobacco.pdf?utm_content=129193061&utm_medium=social&utm_source=twitter&hss_channel=tw-17396964>>

9. <https://www.inca.gov.br/publicacoes/relatorios/relatorio-final-do-grupo-de-trabalho-instituido-pela-portaria-no-263-de-23-de>

10. <https://www.inca.gov.br/publicacoes/notas-tecnicas/contribuicao-do-ministerio-da-saude-para-o-gt-da-port-263-19-do>



amplo apoio dentre os especialistas em saúde pública, sendo apontada como uma medida custo-efetiva para o combate às DCNTs pela Organização Mundial da Saúde (OMS), além de ser adotada por mais de 40 países.

O consumo excessivo de açúcar é uma das principais causas da obesidade e de DCNTs, como diabetes, doenças cardiovasculares e alguns tipos de câncer¹². No Brasil, mais da metade da população tem excesso de peso (56,9%), de acordo com a Pesquisa Nacional de Saúde, do IBGE, o que equivale a cerca de 82 milhões de pessoas com 18 anos ou mais, e a obesidade já atinge mais de 20% da população. O excesso de peso já atinge um terço das crianças de 5 a 9 anos.¹³ Entre adolescentes (12 a 17 anos), um em cada cinco tem excesso de peso¹⁴.

Entre 2008 e 2010, R\$ 3,6 bilhões foram gastos pelo SUS com tratamento para excesso de peso e obesidade no Brasil. Entre 2010 e 2050, os custos diretos com obesidade poderão chegar a US\$ 330 bilhões.

No Brasil, estima-se que, para cada acréscimo em 1% no preço de bebidas adoçadas, haveria uma redução de 0,85% nas calorias consumidas provenientes dessas bebidas, com maior impacto entre as famílias mais pobres¹⁵.

Estudo inédito realizado pela Fundação Instituto de Pesquisa Econômicas (Fipe)¹⁶ mostrou que a tributação sobre bebidas adoçadas pode ter impactos positivos também na economia. Simulação realizada revelou que um aumento de 20% na tributação sobre esses produtos poderia gerar um acréscimo de R\$ 2,4 bilhões ao PIB, a criação de 69.6 mil empregos e a arrecadação de R\$ 4,7 bilhões. Boa parte desses empregos seria criada no Norte e no Nordeste, estimulando o desenvolvimento de regiões mais carentes.

Países como Inglaterra, França, Finlândia, Portugal,



11. World Health Organization (WHO). Tackling NCDs: best buys and other recommended interventions for the prevention and control of noncommunicable diseases. 2017. Anexo 3, do Plano de Ação Global para a Prevenção e Controle de Doenças Não Transmissíveis 2013–2020 (tradução livre para Global Action Plan for the Prevention and Control of Noncommunicable Diseases 2013–2020). Disponível em https://www.who.int/ncds/management/WHO_Appendix_BestBuys.pdf. Acesso em 30/06/2020.

12. Organização Mundial da Saúde, 2009; Prospective Studies Collaboration, 2009; WAN Getal, 2011; The Global Burden of Metabolic Risk Factors for Chronic Diseases Collaboration, 2014; WHO, 2014.

Noruega, México e Chile já adotam políticas tributárias com o objetivo de promoção da saúde. Os resultados observados têm sido extremamente positivos. A experiência do México, referência internacional, é bem-sucedida. O aumento de apenas 10% do imposto, em 2016, levou a uma queda de 7,6% do consumo em dois anos. Houve aumento nas vendas de água potável (5,2%), bem como da sua disponibilidade, pois o dinheiro arrecadado foi utilizado na construção de bebedouros públicos.

Como resultado esperado de longo prazo, estudo de custo-efetividade mostrou que, para cada dólar gasto com a implementação do imposto no México, seriam economizados US\$ 3,98 e quase 140 mil casos de obesidade seriam prevenidos em 10 anos (quase 40% infantil)¹⁷.

No Brasil, diversos órgãos têm recomendado a adoção da tributação sobre bebidas adoçadas, como o Instituto Nacional de Câncer (Inca)¹⁸ e o Conselho Nacional de Saúde¹⁹. O objetivo central é diminuir seu consumo, aumentar a geração de receita, que pode ser destinada a um fundo geral ou direcionada para iniciativas e projetos sociais relacionados à saúde ou medidas sociais para incentivar a conscientização da população sobre o consumo de alimentos ultraprocessados. De acordo com a pesquisa Datafolha/ACT (2019), 61% das pessoas são favoráveis ao aumento de tributos sobre bebidas como refrigerantes, chás prontos e sucos de caixinha para reduzir o consumo e combater a obesidade e diabetes, e 79% das pessoas reduziriam o consumo de bebidas açucaradas se o preço fosse mais alto.

Não apenas inexiste um tributo sobre bebidas adoçadas, como ainda são oferecidos subsídios a indústrias deste setor. Dados da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional mostram que, entre 2015 e 2017, a indústria de refrigerantes formulou pedidos de ressarcimento de créditos de IPI no valor de R\$ 2,4 bilhões. Relatório de Gas-

13. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Orçamentos Familiares no Brasil, 2008/2009. Antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE. 2010.

14. Bloch KV, Klein CH, Szklo M et al. ERICA: prevalências de hipertensão arterial e obesidade em adolescentes brasileiros. *Revista de Saúde Pública*. 2016;50(supl1):9s.

15. Claro RM, Levy RB, Popkin BM, Monteiro CA. Sugar-sweetened beverage taxes in Brazil. *Am J Public Health*. 2012;102(1):178-183.



tos Tributários da Receita Federal de 2018 revelou que a renúncia fiscal anual, especificamente para a indústria de refrigerantes, é da ordem de R\$ 3,8 bilhões, considerando-se a alíquota de IPI de 20%, vigente até o advento do Decreto nº 9.394/2018.²⁰

Diante desse cenário, é fundamental que a reforma tributária possa corrigir estas distorções e, no caso das bebidas adoçadas, elimine os subsídios existentes e institua um imposto específico para esse setor.

CONCLUSÃO

A tributação seletiva e elevada para produtos como tabaco, álcool e bebidas adoçadas, que geram danos à saúde e à sociedade, promovem o bem-estar, contribuindo para a melhoria dos indicadores de saúde e para a redução de iniquidades. Apesar de ser um imposto sobre consumo, seu impacto maior, em termos de proteção à saúde e do ponto de vista econômico, é justamente sobre a população mais pobre, dotando essa tributação de caráter progressivo. Ademais, a arrecadação advinda destas medidas possibilita o uso de recursos em políticas sociais prioritárias, especialmente em políticas de prevenção e promoção da saúde, cuja necessidade foi ainda mais evidenciada diante do enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Com a atual discussão sobre a reforma tributária, o país tem a oportunidade de reduzir o ônus causado pelas externalidades negativas de produtos não-saudáveis, que comumente recaem sobre a sociedade e União, isentando-se as empresas de assumir a responsabilidade sobre os impactos negativos causados pelos produtos que produzem, promovem e comercializam.



16. Fundação Instituto de Pesquisa Econômicas (FIPE). Impactos Sistêmicos das Mudanças no Padrão de Consumo de Bebidas Açucaradas, Adoçadas ou Não, Devido aos Diferentes Cenários de Tributação. 2020. No prelo.

17. Basto-Abreu A, Barrientos-Gutiérrez V, Vidana-Pérez D, Arantxa-Colchero MA, Hernández-FM, Hernández-Ávila M. Cost-Effectiveness of the sugar-sweetened beverage excise tax in Mexico. Health Affairs. 2019 38(11):1824-31.

RECOMENDAÇÕES

- Instituição de um tributo federal específico para tabaco, com vistas a desestimular o consumo deste produto nocivo à saúde.
- Instituição de um tributo federal específico para bebidas adoçadas, com vistas a desestimular o consumo deste produto nocivo à saúde.
- Outros produtos que causam danos à saúde, como álcool e agrotóxicos, também devem ser considerados.
- Adoção, prioritariamente, de um tributo que garanta a destinação dos recursos arrecadados para políticas de prevenção na área de saúde.
- Eliminação de subsídios concedidos às indústrias de bebidas adoçadas.



18BRASIL Ministério da Saúde. Posicionamento do Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva acerca do sobrepeso e obesidade, 2016. Disponível em: http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/comunicacao/posicionamento_inca_sobrepeso_obesidade_2017.pdf. Acesso em 30/06/2020.

19. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/recomendacoes/2017/Reco021.pdf>. Acesso em 30/06/2020.

Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/recomendacoes/2019/Reco033.pdf>. Acesso em 30/06/2020.

Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/1236-recomendacao-n-047-de-24-de-junho-de-2020>. Acesso em 30/06/2020.

20Esses valores consideram a renúncia total de tributo sem razão de regime da Zona Franca de Manaus que portanto engloba além do IPI, ICMS, PIS/COFINS e o IRPJ.