

Por uma *Reforma Tributária* a favor da saúde

Nota Técnica ACT 02

Propostas de emendas para tributação com vinculação de recursos e vedação a incentivos fiscais a produtos nocivos

- Tributação de tabaco, bebidas adoçadas e bebidas alcoólicas
- Impostos seletivos
- Contribuição de intervenção no domínio econômico - CIDE
- Vedação de incentivos fiscais a produtos nocivos à saúde
- Desvinculação excepcional desta arrecadação da regra de teto de gastos

APRESENTAÇÃO

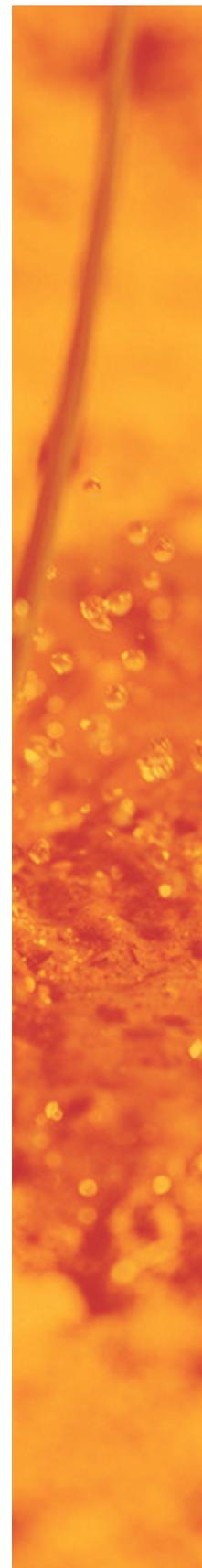
A ACT Promoção da Saúde é uma organização não governamental que atua na defesa e promoção de políticas públicas de saúde, especialmente para o controle do tabaco e para a promoção da alimentação adequada e saudável, com apoio a iniciativas para o controle do álcool e promoção da atividade física. O tabagismo e o consumo de bebidas alcoólicas e de alimentos ultraprocessados são fatores de risco para as doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs - doenças cardiovasculares e respiratórias crônicas, diabetes e câncer), responsáveis por mais de 70% das mortes no Brasil e no mundo¹.

A presente publicação apresenta duas propostas de emendas constitucionais para tributação de produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas adoçadas² e alcoólicas, com vinculação de recursos para ações de prevenção, controle e tratamento dos fatores de risco das DCNTs, com destinação da arrecadação ao Fundo Nacional de Saúde. Ambas as propostas desvinculam essa arrecadação da regra de teto de gastos e vedam a concessão de incentivos fiscais para esses produtos.

O objetivo é que as sugestões sejam incluídas nas Propostas de Emenda à Constituição em debate no Congresso Nacional ou em novas propostas no âmbito da reforma tributária.

Esta é a segunda edição da série [Por uma reforma tributária a favor da saúde](#), que apresenta a importância da tributação majorada dos produtos nocivos à saúde e que serve como material complementar às propostas aqui apresentadas.

Esse debate passa pela tributação mais onerosa sobre produtos nocivos à saúde e que provocam externalida-



1) Noncommunicable diseases (who.int)

des negativas, pois sobrecarregam o sistema de saúde com o tratamento das doenças relacionadas ao seu consumo.

A tributação desses produtos é uma medida comprovadamente eficaz para reduzir o consumo, melhorar a saúde da população e, conseqüentemente, melhorar os indicadores de saúde no país e aumentar a arrecadação fiscal.

PRODUTOS DE TABACO

Uma pesquisa da Fiocruz/Ministério da Saúde, Instituto Nacional do Câncer/Ministério da Saúde e Instituto de Efectividad Clinica y Sanitaria (IECS), com o apoio da Organização Panamericana de Saúde (OPAS)³, revelou que cerca de R\$ 57 bilhões é o custo anual atribuído ao tabagismo no país, devido a despesas médicas no tratamento de doenças (custos diretos) e perda de produtividade por incapacidade e morte prematura (custos indiretos).

BEBIDAS ADOÇADAS

Um estudo coordenado pelo IECS⁴ revela que o consumo de bebidas açucaradas onera os cofres públicos: o sistema de saúde brasileiro gasta quase R\$ 3 bilhões por ano na atenção a pacientes com doenças provocadas pelo consumo dessas bebidas. Desse total, quase R\$ 140 milhões são usados na atenção a pessoas com obesidade e sobrepeso, e R\$ 2,86 bilhões com pacientes das demais doenças associadas (diabetes tipo 2, doenças cardíacas, cerebrovasculares, doenças renais, asma, doenças osteomusculares e câncer).

²Bebidas adoçadas são aquelas industrializadas e ultra processadas que contêm adição de açúcar (ou outro adoçante calórico) e/ou edulcorante. Bebidas açucaradas apresentam apenas adição de açúcar ou outro adoçante calórico, como xaropes de glicose. São exemplos refrigerantes, energéticos, refrescos, néctares e chás prontos para beber adicionados de açúcar. Bebidas dietéticas por sua vez têm o açúcar substituído por edulcorante. Exemplos refrigerantes e outras bebidas dietéticas diet, light, zero ou que venham com alegação de açúcar na parte frontal do rótulo, mas que contenham algum edulcorante na lista de ingredientes.

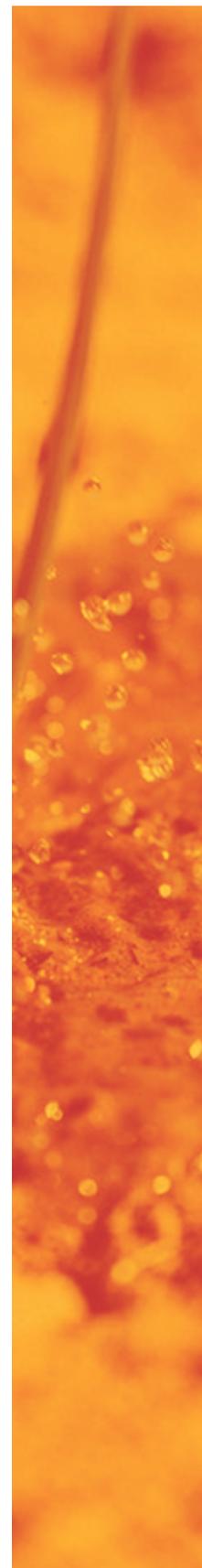
Um estudo realizado pela FIPE⁵ revela que a tributação majorada sobre bebidas adoçadas pode gerar uma receita de tributo específico entre R\$ 4,7 e 7 bilhões por ano, a depender da alíquota estipulada. Um simulador interativo de impactos da tributação mostra que, com uma alíquota de 20%, haverá acréscimo na arrecadação de R\$ 2,43 bilhões, crescimento econômico, redução do consumo e geração de empregos⁶.

BEBIDAS ALCOÓLICAS

Uma pesquisa que estimou os custos diretos associados ao atendimento ambulatorial e hospitalar de doenças relacionadas com o consumo de álcool no Sistema Único de Saúde brasileiro apurou um custo total, em um ano, de US\$ 8.262.762 (US\$ 4.413.670 e US\$ 3.849.092 para pacientes ambulatoriais e internados, respectivamente)⁷, do que se concluiu que o consumo de risco de álcool representa um importante problema econômico e de saúde, com um impacto significativo para o sistema de saúde e para a sociedade.

A arrecadação oriunda da tributação de produtos não saudáveis colabora com a urgente necessidade do governo federal de equacionar a crise fiscal, agravada pela pandemia da COVID-19, manter o funcionamento do Estado e garantir políticas públicas em setores vitais à população.

Dados do Ministério da Saúde apresentados na “Semana das Doenças Crônicas Não Transmissíveis”, realizada no ano de 2020, revelam que 7 em cada 10 pessoas que morrem por COVID-19 têm pelo menos um fator de risco ou condição clínica crônica, como o tabagismo, obesidade, diabetes, neoplasias malignas e hipertensão arterial.



3)PintoM,BardachA,PalaciosA,BizAN,AlcarazA,RodríguezBAugustovskiFPichon-RiviereA.CargadedoençaatribuívelaousodotabaconoBrasilopotencial impactodoaumentodepreçosomeiodesimpostos.DocumentotécnicoECSN°21Instituto deEfectividadClínicaSanitaria,BuenosAires,Argentina/Maiode 2017. Disponível em: www.iecs.org.ar/tabaco
<https://www.inca.gov.br/publicacoes/livros/documento-tecnico-carga-doenca-atribuivel-ao-uso-tabaco-brasil-e-potencial>

As propostas aqui apresentadas contaram com a assessoria jurídica da Professora Dra. Tathiane Piscitelli, professora de Direito Tributário e Finanças Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP), e do Professor Dr. Marcos Valadão, professor do Programa de Mestrado em Políticas Públicas e Governo da FGV.

RESUMO DAS PROPOSTAS

Proposta de Emenda Constitucional nº 1 CIDE tabaco, CIDE bebidas adoçadas e CIDE bebidas alcoólicas

A proposta consiste na inclusão do artigo 149-B na Constituição Federal para permitir a instituição pela União de contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE) sobre a importação e comercialização de produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas adoçadas e bebidas alcoólicas, com a destinação dos recursos provenientes da sua arrecadação para ações de prevenção, controle e tratamento dos fatores de risco das DCNTs, com destinação da arrecadação ao Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Proposta de Emenda Constitucional nº 2 Impostos seletivos com vinculação de recursos

A proposta trata da alteração dos artigos 159 e 167 da Constituição Federal, bem como acréscimo do artigo 119 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para a adoção de impostos seletivos que garantam a vinculação dos recursos arrecadados para políticas de prevenção, controle e tratamento dos fatores de risco das DCNTs, com destinação da arrecadação ao FNS. Esta



4) Consumo de refrigerantes e bebidas açucaradas é responsável pela morte de 13 mil adultos, por ano, no Brasil - ACT (actbr.org.br)
 5) Fundação Instituto Pesquisas Econômicas/Departamento de Economia da FEA-USP.
 6) <https://evidencias.tributosaudavel.org.br/simulador/>
 7) Revista de Saúde Pública | Custos de doenças relacionadas ao consumo de álcool no Sistema Único de Saúde - (usp.br)

proposta é para a PEC 45/2019, mas pode ser adaptada à PEC 110/2019 ou aplicada a outras propostas legislativas.

Propostas aplicáveis às propostas nº 1 e nº 2

a) Desvinculação excepcional dessas arrecadações da regra de teto de gastos

Com a instituição de novos tributos com vinculação de recursos (CIDES e impostos seletivos) para a área da saúde, importa a necessária desvinculação excepcional dessa arrecadação da regra de teto de gastos, por meio de modificação do art. 110 do ADCT, pois a atual limitação prevista no texto constitucional mitigaria a eficácia da tributação proposta.

b) Vedação a incentivos fiscais para produtos nocivos

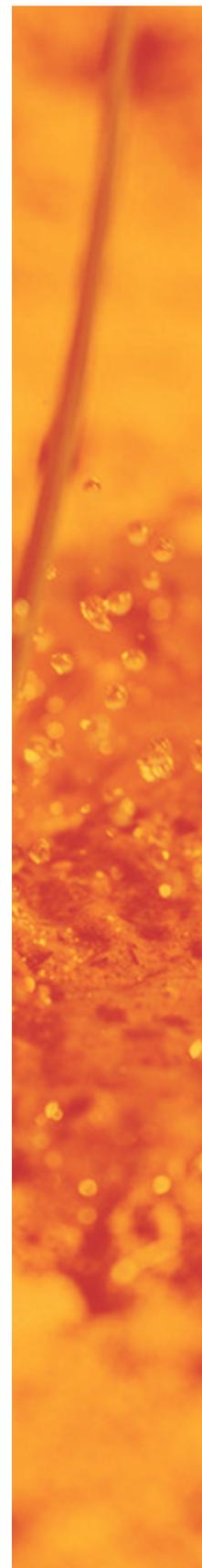
A proposta inclui no artigo 150, da Constituição Federal, a proibição de concessão de incentivos fiscais sobre a produção de tabaco e comercialização, industrialização e importação de produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas alcoólicas e bebidas adoçadas, em vista da necessária tributação mais onerosa desses bens, com vistas à redução do consumo.

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1

1) CIDE tabaco, bebidas adoçadas e bebidas alcoólicas

Art. 149-B Compete à União instituir contribuições de intervenção no domínio econômico sobre a importação, industrialização e comercialização de produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas alcoólicas e bebidas adoçadas, para o custeio de serviços públicos de saúde.

§1º Consideram-se bebidas alcoólicas as bebidas potáveis com qualquer teor alcoólico.



§2º Consideram-se bebidas adoçadas as bebidas potáveis industrializadas e ultraprocessadas que contêm adição de açúcar ou outro adoçante calórico, e/ou edulcorantes.

§3º O valor arrecadado será destinado, via orçamento federal, ao Fundo Nacional de Saúde, para ações de prevenção, controle e tratamento dos fatores de risco das doenças crônicas não transmissíveis, e nos níveis estadual e municipal, aos gastos com programas públicos de prevenção e controle do consumo de produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas alcoólicas e bebidas adoçadas, e a gastos com saúde decorrentes de doenças provocadas pelo consumo desses produtos, bem como à implementação de tratados e planos nacionais e internacionais de saúde pública que tratem desses produtos, na forma da lei, não sendo computados nos recursos mínimos de que trata o art. 198.

§ 4º Nos termos das leis instituidoras, as alíquotas das contribuições poderão ser:

- a) diferenciadas por tipo de produto;
- b) alteradas e restabelecidas por ato do Poder Executivo, não se lhes aplicando o disposto no artigo 150, inciso III, alíneas "b" e "c".

2) Proibição de concessão de incentivos fiscais à produção de tabaco e a produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas adoçadas e bebidas alcoólicas

Art. 150 [...]

§8º É vedado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios conceder subsídio, isenção, redução de base de cálculo e crédito presumido relativos a tributos incidentes sobre a industrialização, comercialização e importação de produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas alcoólicas e bebidas adoçadas, e à produção de tabaco.



3) Desvinculação dos recursos arrecadados da regra do teto de gastos

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com alterações:

Art. 110 [...]

Parágrafo único – A aplicação dos recursos decorrentes da arrecadação das contribuições de intervenção no domínio econômico instituídas pela União, sobre a importação, industrialização e comercialização de produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas alcoólicas e bebidas adoçadas e destinados ao Fundo Nacional de Saúde não se sujeitam aos limites previstos no *caput*, devendo ser integralmente aplicados nas finalidades legais.

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 2

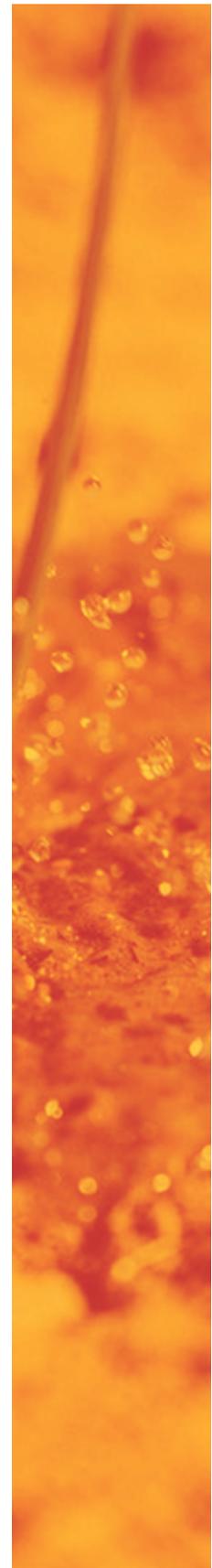
Esta proposta é para a PEC 45/2019, mas pode ser adaptada à PEC 110/2019 ou aplicada a outras propostas legislativas.

1) Impostos seletivos com destinação de recursos sobre produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas adoçadas e bebidas alcoólicas

Art. 159 [...]

“II - do produto da arrecadação do imposto seletivo previsto no art. 154, III, incidente sobre produtos fumígenos, derivados ou não do tabaco, bebidas alcoólicas e bebidas adoçadas, 50% (cinquenta por cento), na seguinte forma:

a) trinta por cento aos Estados e Distrito Federal, na proporção da população;



b) vinte cento aos Municípios na proporção da população;”
[...]

§5º Consideram-se bebidas alcoólicas as bebidas potáveis com qualquer teor alcoólico, e bebidas adoçadas as bebidas potáveis industrializadas e ultraprocessadas que contêm adição de açúcar ou outro adoçante calórico, e/ ou edulcorantes.

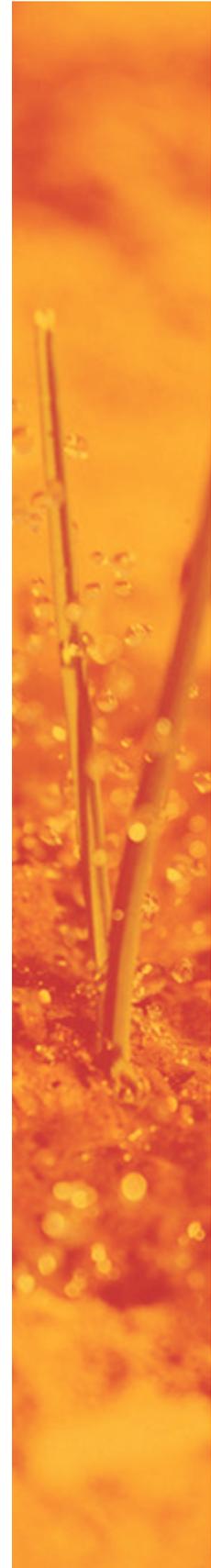
.....” (NR)

Art. 167 [...]

“IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para o custeio de serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, as destinações previstas nos arts. 159-A a 159-C, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto nos §§ 4º e 5º deste artigo;” (NR)

[...]

§ 5º O produto da arrecadação dos impostos seletivos previstos no art. 154, III, incidentes sobre produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas alcoólicas e bebidas adoçadas, observado o disposto no art. 159, inciso II, será vinculado, via orçamento federal, ao Fundo Nacional de Saúde, para ações de prevenção, controle e tratamento dos fatores de risco das doenças crônicas não transmissíveis, e nos níveis estadual e municipal, aos gastos com programas públicos de prevenção e controle do consumo de produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas alcoólicas e bebidas adoçadas, e a gastos com saúde decorrentes de doenças provocadas pelo consumo desses produtos, bem como à implementação



de tratados e planos nacionais e internacionais de saúde pública que tratem desses produtos, na forma da lei, não sendo computados nos recursos mínimos de que trata o art. 198. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme constante dos arts. 1º e 2º da Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019, que passam a ter a seguinte redação:

Art.119 [...]

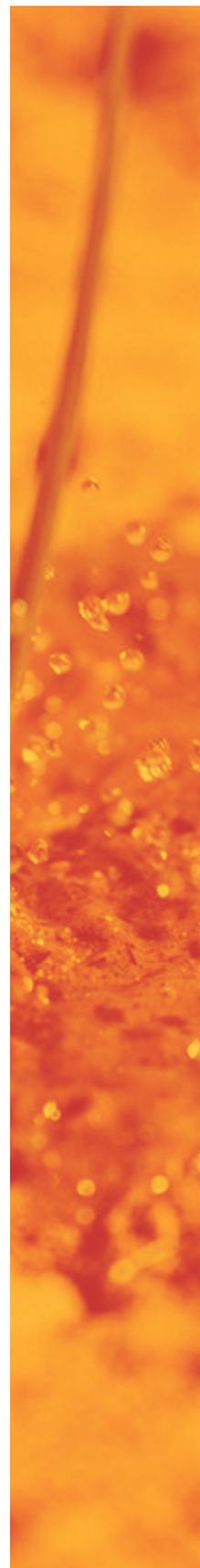
§ 5º Para efeito do cálculo da dedução mencionada na parte final do inciso I do *caput*, deverá ser levado em conta, no que se refere ao imposto previsto no art. 154, III, incidente sobre produtos derivados do tabaco, a proporção da repartição das receitas entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, observado o disposto no art. 159, inciso II.

§ 6º Durante o período de transição a que se refere os artigos 116 a 120 do ADCT, a alíquota do imposto previsto no art. 154, III, incidente sobre produtos derivados do tabaco, preservará, no mínimo, a carga tributária dos tributos substituídos (art. 153, IV, art. 155, II, contribuições a que se referem o art. 195, I, "b" e IV e da contribuição para o Programa de Integração Social, a que se refere o art. 239), consideradas a soma do imposto sobre bens e serviços, previsto no art. 152-A e do imposto especial previsto no art. 154, III.

2) Proibição de concessão de incentivos fiscais à produção de tabaco e a produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas adoçadas e bebidas alcoólicas

Art. 150 [...]

§8º É vedado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios conceder subsídio, isenção, redução de base de cálculo e crédito presumido relativos a tributos incidentes sobre a industrialização, comercialização e importa-



ção de produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas alcoólicas e bebidas adoçadas, e à produção de tabaco.

3) Desvinculação dos recursos arrecadados da regra do teto de gastos

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com alterações:

Art. 110 [...]

Parágrafo único – A aplicação dos recursos decorrentes da arrecadação das contribuições de intervenção no domínio econômico instituídas pela União, sobre a importação, industrialização e comercialização de produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas alcoólicas e bebidas adoçadas e destinados ao Fundo Nacional de Saúde não se sujeitam aos limites previstos no *caput*, devendo ser integralmente aplicados nas finalidades legais.

JUSTIFICATIVA PARA AS PROPOSTAS

O direito à saúde é um direito social constitucionalmente previsto, ao lado do direito ao trabalho, à alimentação, à moradia e à segurança, nos termos do artigo 6º da Constituição. Tal direito é assegurado a todos e todas em território nacional. Trata-se de dever do Estado, que deve garanti-lo mediante políticas sociais e econômicas que visem à prevenção e à remediação de doenças, conforme artigo 196 do texto constitucional.

Nesse contexto, os tributos são instrumentos importantes, tanto para financiar ações e serviços públicos de saúde quanto para estimular ou desestimular o consumo de bens notoriamente nocivos à população e, conseqüentemente, às contas públicas. Trata-se, neste último caso, do uso do direito tributário com finalidade indutora ou

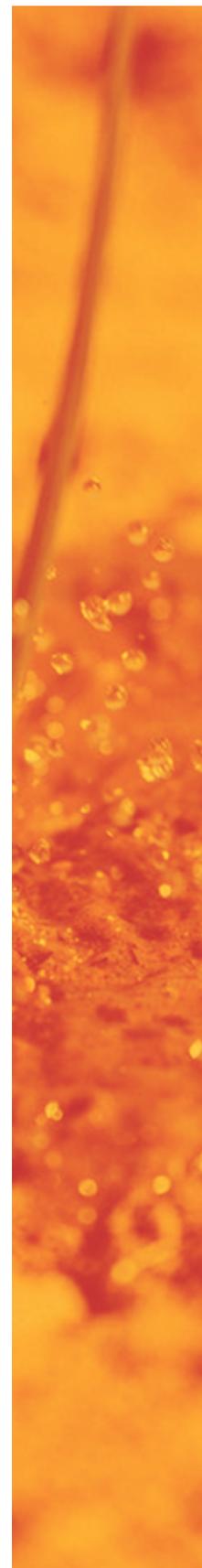


extrafiscal: a maior tributação tem por objetivo central não a arrecadação, mas sim a interferência na escolha de consumo das pessoas. O produto mais caro, em razão do repasse da majoração tributária no preço final, é providência eficaz para refrear o consumo, na medida da elasticidade da demanda do bem.

As propostas apresentadas se concentram na tributação majorada de três tipos de bens, cujos efeitos são indiscutivelmente danosos à saúde: produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas alcoólicas e bebidas adoçadas. Há uma particularidade que une tais produtos: o consumo desses bens está entre os principais fatores de risco para o desenvolvimento das principais doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs - doenças cardiovasculares e respiratórias crônicas, câncer e diabetes), que são a causa principal de mortalidade e de incapacidade prematura na maioria dos países de nosso continente, incluindo o Brasil, e, assim, são causadores de externalidades negativas para o sistema público de saúde com o custeio do tratamento das doenças. A mitigação desse efeito pode se dar pela tributação mais onerosa, com a criação de tributos específicos para tal fim.

Nesse sentido, um estudo recente realizado pela Força Tarefa de Política Fiscal de Saúde aponta que o aumento de tributos sobre o consumo desses bens em 50% poderá evitar mais de 50 milhões de mortes prematuras nos próximos 50 anos, além de resultar em arrecadação tributária adicional de 20 trilhões de dólares⁸. A despeito desse fato geral, vale, ainda que sucintamente, tratar de cada uma das hipóteses separadamente, para apontar o dano e, conseqüentemente, a externalidade negativa específica que geram.

A conexão entre tabagismo e doenças crônicas não transmissíveis é irrefutável⁹. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), o uso de tabaco mata metade de seus usuários: são cerca de 8 milhões de pessoas por ano,



8) FORÇA TAREFA DE POLÍTICA FISCAL DE SAÚDE | Impostos a Favor da Saúde Para Salvar Vidas: Adoção de Eficazes Impostos sobre Consumo de Tabaco, Alcool e Bebidas Açucaradas. Abril, 2019.
https://actbr.org.br/uploads/arquivos/TaskForceOnFiscalPolicy_Booklet_Portuguese26May2020.pdf

sendo que mais de 7 milhões dessas mortes são resultantes do uso direto da substância. Cerca de 1,2 milhão decorrem de não-fumantes expostos ao fumo passivo¹⁰. Ainda conforme a OMS, o uso de produtos fumígenos derivados ou não do tabaco é responsável por 12% da mortalidade adulta mundial: “persistindo o atual modelo de consumo, em 2020, serão dez milhões de mortes ao ano, sendo que 70% dessas perdas ocorrerão nos países em desenvolvimento”¹¹.

A Convenção Quadro para o Controle do Tabaco, tratado internacional de saúde pública ratificado pelo Brasil (Decreto 5.658/2006) e 181 países, proporciona a referência para as medidas de controle do tabaco, a serem implementadas pelos países nos níveis nacional, regional e internacional, a fim de reduzir de maneira contínua e substancial a prevalência do consumo e a exposição à fumaça do tabaco, assim como para o combate ao mercado ilícito de produtos de tabaco e para a diversificação da cultura do fumo aos agricultores que queiram migrar para outra cultura.

Especificamente no Brasil, segundo pesquisa do INCA¹², Instituto Nacional de Câncer, aproximadamente R\$ 57 bilhões é o custo anual para o sistema de saúde no Brasil atribuído ao tabagismo, devido a despesas médicas no tratamento de doenças causados pelo consumo de tabaco (custos diretos, quase R\$ 40 bilhões) e perda de produtividade por incapacidade e morte prematura (custos indiretos, mais de R\$ 17 bilhões). Somente para fins de comparação, relativamente ao mesmo período da apuração daqueles valores, a indústria do tabaco recolheu em tributos o equivalente a R\$ 13 bilhões, o que abrange somente 23% das perdas geradas pelo tabagismo para o país. As consequências do tabagismo ultrapassam largamente os danos individuais. Isso se dá não apenas pela necessidade de custeio coletivo do tratamento das doenças tabaco-relacionadas, mas porque os fumantes passivos são igualmente prejudicados.



9) WORLD HEALTH ORGANIZATION. Health Consequences of Smoking, Surgeon General fact sheet. 16 de jan. de 2014.

10) ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. Folha Informativa - Tabaco jul 2019 https://www.paho.org/br/index.php?option=com_content&view=article&id=5641:folha-informativatabaco&Itemid=1097

11) ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. Tabagismo https://www.paho.org/br/index.php?https://www.paho.org/br/index.php?option=com_content&view=article&id=574:tabagismo&Itemid=463

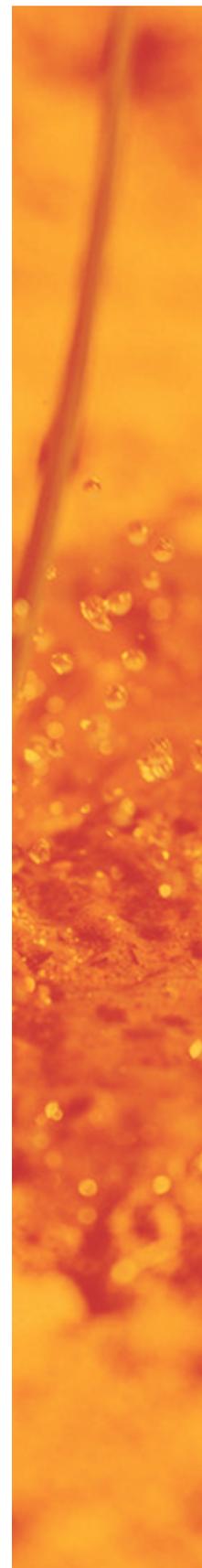
A maior tributação de bebidas com adição de açúcar ou edulcorantes, como os refrigerantes, é medida recomendada pela Organização Mundial de Saúde, pela Organização Pan-Americana de Saúde, pelo INCA/Ministério da Saúde do Brasil e pelo Conselho Nacional de Saúde, organismos nacionais e internacionais referência na área de saúde pública, para a redução do consumo e consequente redução da obesidade e DCNTs relacionados à dieta alimentar¹³.

No que se refere às bebidas adoçadas, no final de 2016, a OMS publicou um relatório alertando para o risco do consumo excessivo de bebidas não alcoólicas adoçadas ultraprocessadas e apontando como solução possível para a redução do consumo o aumento da tributação sobre tais produtos¹⁴. Os dados mais recentes da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS 2019/Ministério da Saúde) revelam o aumento da obesidade no Brasil: são 25,9% pessoas obesas e 60,3% com excesso de peso.

A alimentação não adequada e o consumo excessivo de bebidas adoçadas contribuem para tal cenário, que agrava o desenvolvimento, pelos brasileiros, de doenças crônicas não transmissíveis. Segundo a OMS, as DCNTs causam 41 milhões de mortes ao ano¹⁵.

Especificamente no Brasil, 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 bilhões¹⁶.

Um estudo coordenado pelo IECS¹⁷ revela que o consumo de bebidas açucaradas onera os cofres públicos: o sistema de saúde brasileiro gasta quase R\$ 3 bilhões por ano na atenção a pacientes com doenças provocadas pelo consumo dessas bebidas. Desse total, quase R\$ 140 milhões são usados na atenção a pessoas com obesidade e sobrepeso, e R\$2,860 bilhões com pacientes das demais doenças associadas (diabetes tipo 2, doenças cardí-



12) INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER do Brasil. Morte por Doenças. Política de Preços e Impostos. https://actbr.org.br/uploads/arquivo/1169_apresentacao_custo.pdf

13) O Plano de Ação Global para a Prevenção e Controle de Doenças Não Transmissíveis 2013–2020, celebrado no âmbito da Organização Mundial da Saúde (OMS). O Documento 'Tackling NCDs best buys and other recommended interventions for the prevention and control of non-communicable diseases', da OMS; Plano de Ação para a Prevenção da Obesidade em Crianças e Adolescentes da Organização Pan-Americana de Saúde OPA para o período de 2014-2019; Relatório da reunião técnica da OMS sobre Políticas Fiscais para a Dieta e Prevenção de Doenças Não Transmissíveis; O posicionamento do Instituto Nacional do Câncer (INCA), do Ministério da Saúde do Brasil de 2016; Recomendações do Conselho Nacional de Saúde nº. 21/2017; nº. 33/2019 e nº. 47/2020.

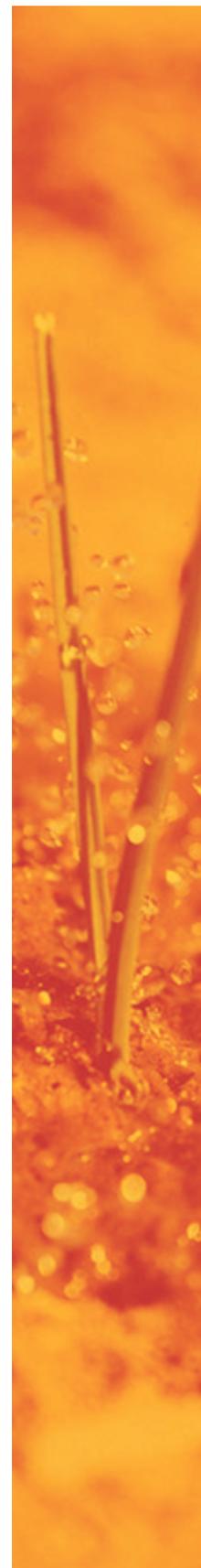
acas, cerebrovasculares, doenças renais, asma, doenças osteomusculares e câncer).

A tributação majorada nesse caso é, comprovadamente, um instrumento relevante de controle e desestímulo do consumo de tais bens. Iniciativas nessa linha, inclusive com a criação de tributos específicos, têm sido adotadas em todo mundo, como em Portugal, Reino Unido, Chile e México. No Brasil, porém, a legislação vigente confere uma ampla rede de benefícios fiscais às indústrias produtoras de bebidas adoçadas, em grande parte viabilizada pela Zona Franca de Manaus. Os incentivos próprios daquela região, somados ao acúmulo de créditos de IPI, o imposto sobre produtos industrializados, em razão da cadeia produtiva própria dessas bebidas, resulta não apenas na inexistência de um tributo que efetivamente onere o consumo de tais bens, mas em normas que facilitam sua produção, comercialização e consumo em massa.

Parece claro que, ao desonerar e conceder incentivos fiscais, o Estado brasileiro subsidia o consumo de bebidas notoriamente nocivas à saúde; consumo este que, ao fim e ao cabo, vai resultar em maior despesa pública, justamente em razão do desenvolvimento de DCNTs.

Quanto ao consumo de bebidas alcoólicas, os danos são igualmente evidentes. Segundo a OMS, 3,3 milhões de pessoas morrem todos os anos em razão do uso abusivo de álcool¹⁴. A Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS) lançou a iniciativa SAFER¹⁵, que disponibiliza um pacote técnico com cinco estratégias de alto impacto para reduzir o uso nocivo do álcool e suas consequências sociais, econômicas e de saúde, dentre as quais está o aumento de preços do álcool por meio de impostos e políticas de preços.

Assim, também nesse caso, a tributação mais gravosa é medida adequada para refrear o consumo. Nos termos da legislação atual, o IPI tem se prestado a esse papel



14) Relatório completo disponível em:

<http://www.who.int/brasil/wp-content/uploads/2020/04/vigitel-brasil-2019-vigilancia-fatores-risco.pdf?x53725m1.org.br/wp-content/uploads/2020/04/vigitel-brasil-2019-vigilancia-fatores-risco.pdf?x53725>

15) Informações disponíveis em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicablediseases>, acesso em 15 mar 2021.

16) ACT Promoção da Saúde Por uma reforma tributária a favor da saúde - Nota técnica ACT 2019 Disponível em https://actbr.org.br/uploads/arquivos/POSICIONAMENTO-ACT_final-20082020.pdf, acesso em 12 mar 2021.

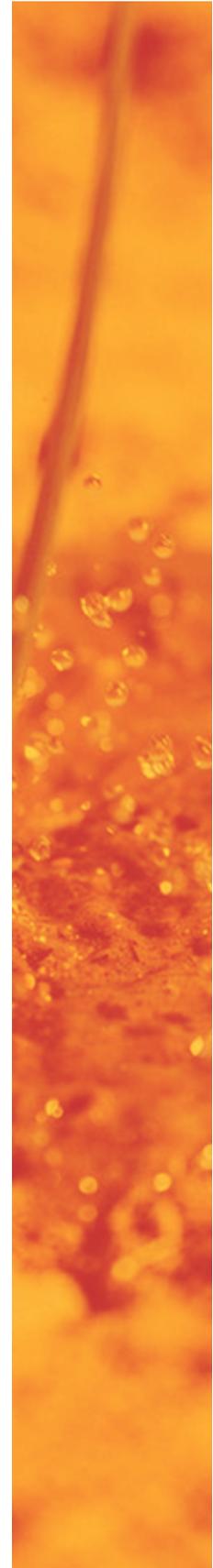
17) Consumo de refrigerantes e bebidas açucaradas é responsável pela morte de 13 mil adultos, por ano, no Brasil - ACT (actbr.org.br)

com o estabelecimento de alíquotas elevadas, especialmente no caso das bebidas quentes.

Uma pesquisa estimou os custos diretos associados ao atendimento ambulatorial e hospitalar de doenças relacionadas com o consumo de álcool no Sistema Único de Saúde e apurou um custo total, em um ano, de US\$ 8.262.762 (US\$ 4.413.670 e US\$ 3.849.092 para pacientes ambulatoriais e internados, respectivamente)²⁰, do que se concluiu que o consumo de risco de álcool representa importante problema econômico e de saúde, com um impacto significativo para o sistema de saúde e para a sociedade.

Ademais, faz-se fundamental que as receitas arrecadadas com as tributações ora propostas não tenham sua aplicação limitada pelo Novo Regime Fiscal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Como é sabido, estão hoje em vigor limites individualizados para as despesas primárias, considerando cada um dos poderes da República, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União (artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ADCT). Para o exercício de 2017, o teto dos gastos foi fixado no montante da despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar, corrigida em 7,2%. Para os demais exercícios, o teto será o valor do limite do exercício imediatamente anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou de outro índice que vier a substituí-lo. A referência será o período de 12 meses, encerrado em junho do ano anterior a que se refere a lei orçamentária.

Especificamente para as despesas de saúde, foi o artigo 110 do ADCT que estabeleceu o limite para o gasto: para o exercício de 2017, a despesa ficaria restrita às aplicações mínimas previstas no artigo 198 da Constituição, e, a partir de 2018, a referência passaria a ser os valores gastos nos exercícios anteriores, sempre corrigidos pelo IPCA ou por outro índice que vier a substituí-lo.



18) Dados disponíveis em: <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/alcohol>, acesso em 12 mar 2021.

19) OPAS/OMS Brasil Parareduzirsonocivodoálcoolesuasconsequências, OPAS/OMSlançainiciativaSAFERnoBrasil(paho.org),acessoem12mar2021.

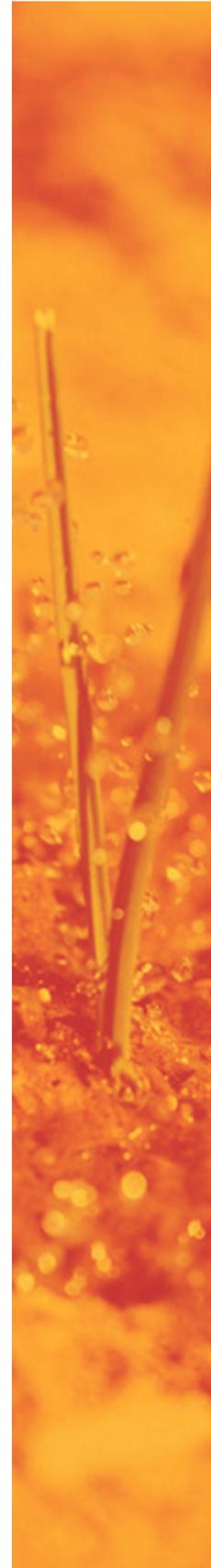
20) RevistadeSaúdePública|CustosdedoençasrelacionadasaoconsumodeálcoolnoSistemaÚnicodeSaúde-(usp.br),acessoem12mar2021.

Assim, desvinculou-se a despesa da receita arrecadada, estabelecendo-se como parâmetro inicial os percentuais mínimos apurados em 2017.

O resultado dessa política de austeridade tem sido a progressiva redução dos valores destinados ao financiamento do Sistema Único de Saúde – estima-se que, apenas em 2019, o orçamento federal da saúde tenha perdido cerca de R\$ 20 bilhões^{21 22}. Esse dado, somado à análise demográfica da população brasileira, tensiona ainda mais o cenário: segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população com mais de 65 apenas aumentará pelos próximos 40 anos. Em 2016, o grupo representava 8,67% da população; em 2020, equivalem a 9,83%. A estimativa é a de que em 2025 os idosos sejam 11,57% do Brasil, podendo atingir 25,5% em 2060²³. A esse dado, some-se outro: também pelos próximos anos, a população brasileira tende a crescer – em 2047, chegaremos a 233,2 milhões de pessoas, com redução progressiva até 2060²⁴.

Esses dois fatores, aumento da população e envelhecimento respectivo, tornam preocupante a capacidade de financiamento do sistema de saúde nos próximos anos, ainda mais com parâmetros orçamentários tão restritivos. Tanto assim que, no final de 2019, por ocasião da publicação do Relatório de Riscos Fiscais pela Secretaria Tesouro Nacional²⁵, previu-se a necessidade de investimentos crescentes na saúde entre 2020 e 2027. A justificativa apresentada foi exatamente o comportamento demográfico da população nacional²⁶.

Esse cenário, por si só, é suficiente para ilustrar os desafios de financiamento da saúde pública após a aprovação de um teto constitucional para as despesas nessa área e a necessidade de as contribuições aqui propostas não se submeterem à regra atual do teto. Raciocínio diverso resultaria na perda de um dos efeitos que tais contribuições teriam, que é exatamente prover recursos para pro-



21) Saúde perdeu R\$20 bilhões em 2019 por causa da EC 96/2015. Conselho Nacional de Saúde/Ministério da Saúde. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-cao-da-ec-95-2016>, acesso em 12 mar 2021.

22) Ainda sobre o impacto da Emenda Constitucional nº 96/2017 sobre as despesas com a saúde, confira-se RASELLA, D.; HONET, J.; DESOUZA, L. E. et al. Mortality associated with alternative primary health care policies: a nationwide microsimulation modelling study in Brazil. *BMC Medicine* 17, 82 (2019). Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12916-019-1316-7>, acesso em 12 mar 2021.

23) Dados disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>, acesso em 12 mar 2021.

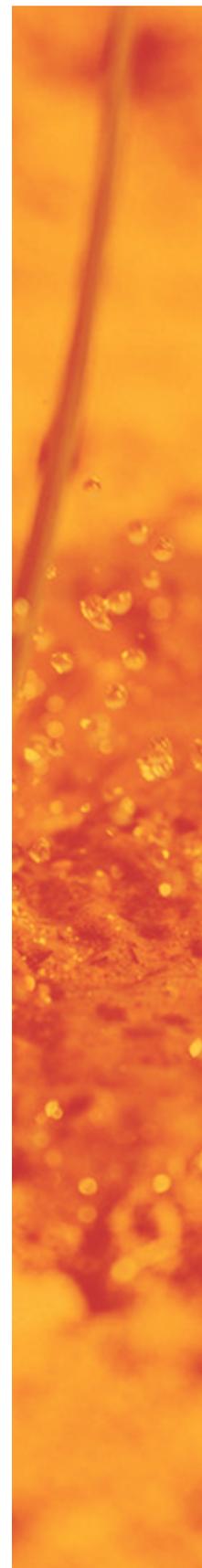
gramas de saúde que realizem a prevenção e o controle do tabagismo e de prevenção e tratamento de DCNTs.

JUSTIFICATIVA COMPLEMENTAR PARA A PROPOSTA DE CIDE

O artigo 149 da Constituição prevê competência exclusiva da União para instituir as contribuições de intervenção no domínio econômico “como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas”. As constituições anteriores a 1988 já previam essa figura, mas com um desenho mais limitado do que o atual.

Na Constituição de 1967, o artigo 157, parágrafo 8º previa a intervenção no domínio econômico pela União, mediante lei, “quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais”. Nos termos do parágrafo 9º do mesmo artigo, para atender à tal intervenção, a União poderia instituir “contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos, na forma que a lei estabelecer”. A Constituição de 1969²⁷, por sua vez, repetiu os termos da carta anterior, no artigo 163, *caput* e parágrafo único: a intervenção era possível e as contribuições seriam destinadas ao custeio dos serviços e encargos na área objeto de intervenção.

As redações anteriores, diferente do que se vê na constituição atual, deixam claro que a figura tributária da CIDE se prestava a um único papel: atuar positivamente na área objeto de intervenção. Essa atuação positiva se daria pelo custeio de atuações estatais diretamente vinculadas ao mercado que se pretendia corrigir. Em 1988, porém, a figura foi ampliada em extensão. O já mencionado artigo 149 previu a possibilidade de a União criar contribuições de intervenção no domínio econômico “como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas”, sem, contudo, limitá-la ao custeio da área ob-



24 <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-denoticias/releases/21837-projecao-da-populacao-2018-numero-de-habitantes-do-pais-deve-parar-de-crescer-em-2047>, acesso em 27 jul 2020.

25) Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31398, acesso em 12 mar 2021.

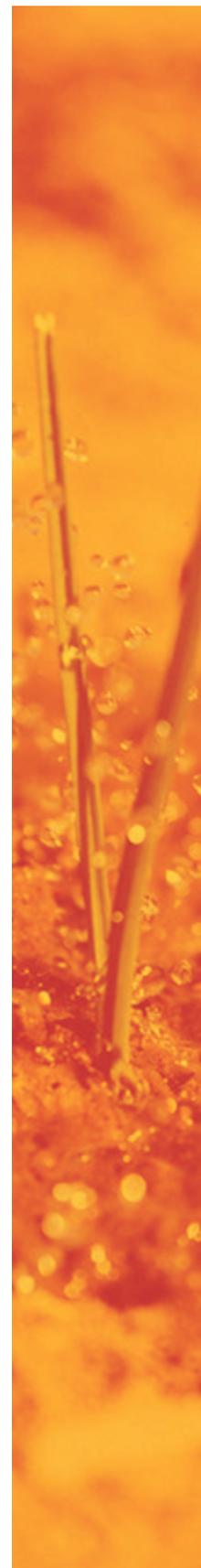
26) Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31398,p.75 Acesso em 12 mar 2021. Note-se que a projeção foi realizada antes da pandemia de Covid-19, situação que, por óbvio, pressiona ainda mais os gastos na área.

jeto da intervenção. Com isso, novas possibilidades de CIDE surgem: não se trata mais de apenas promover a intervenção como forma de direcionar recursos para determinada área, mas, também, de utilizar o tributo como forma de **intervenção negativa na economia**, onerando mais pesadamente setores cujo crescimento pode impactar desfavoravelmente o nível de despesas públicas. Esse último caso seria a hipótese de uma CIDE cujos recursos arrecadados seriam direcionados à parcela da sociedade que se prejudica pelas externalidades negativas da atividade econômica objeto de intervenção.

Nesse aspecto, não há dúvidas sobre as externalidades negativas causadas pelo consumo dos bens acima citados; os dados da OMS falam por si só: doenças crônicas não transmissíveis, em grande parte ocasionadas pelo consumo de produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas alcoólicas e bebidas adoçadas constituem a principal causa de morte e incapacidade no mundo: são 41 milhões de mortes por ano, 71% do total, conforme dados da OMS.

A criação de contribuições de intervenção no domínio econômico que incidissem por ocasião da importação, industrialização e comercialização de tais bens teria, a um só tempo, dois efeitos complementares. O primeiro relacionado com o estímulo da redução do consumo, em vista da maior carga tributária e, por consequência, do preço dos produtos; o segundo relativo a maior destinação de receitas aos cofres públicos para o subsídio de ações de prevenção, controle e tratamento das doenças causadas exatamente pelo consumo de produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, bebidas alcoólicas e bebidas adoçadas. Trata-se, portanto, de minimizar as externalidades negativas geradas pelo consumo desses produtos tanto pela via da receita quanto pelo desestímulo ao comportamento que gera tal externalidade.

À luz desses objetivos, portanto, o documento propõe a criação de contribuições de intervenção no domínio econômico específicas para onerar tais bens, pela introdução do artigo 149-B no texto constitucional.



27) Apesar de se tratar formalmente de uma emenda constitucional à Constituição de 1967 (Emenda Constitucional nº 1/1969), substancialmente trata-se de uma nova constituição, e é assim reconhecida.