



SENADO FEDERAL

EMENDA Nº - CCJ
(ao PLP 68/2024)

Art.1º Inclua-se o seguinte item ao Anexo VIII do PLP 68;2024:

ANEXO VIII – ALIMENTOS DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO
SUBMETIDOS À REDUÇÃO DE 60% DAS ALÍQUOTAS DO IBS E DA CBS

ITEM	DESCRIÇÃO DO PRODUTO
...	
15	Alimentos líquidos naturais produzidos à base de vegetais, cereais, frutas, leguminosas, oleaginosas e tubérculos, ainda que mistos, sem adição de conservantes, classificados no código 2202.99.00 da NCM/SH, inclusive aqueles cuja denominação comercial seja "bebidas vegetais"

JUSTIFICAÇÃO

A Emenda Constitucional nº [132/2023](#) (“EC nº 132”) instituiu a reforma da tributação sobre o consumo e criou as bases e os princípios constitucionais que devem nortear o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e foi aprovada com esforço do Congresso Nacional, em um momento histórico para a nação brasileira.



Em seguida, tivemos a apresentação de diversos Projetos de Lei Complementar que visam à regulamentação da reforma da tributação sobre o consumo. Para a relevância da presente emenda, importam dizer: o Projeto de Lei Complementar nº 48/2024 (PLP nº 48), de iniciativa da Câmara dos Deputados, que regulamenta o disposto no artigo 9º da EC 132, e o PLP [68/2024](#) (“PLP nº 68”), elaborado pelo Governo Federal, e que busca regulamentar todos os aspectos previstos na EC nº 132, com a exceção das questões voltadas ao Comitê Gestor e outros temas conexos.

No que diz respeito à redução de 60% do IBS e da CBS sobre alimentos destinados ao consumo humano, os projetos de lei acima mencionados tomaram caminhos bastante distintos. O PLP nº 48 aborda o tema de maneira mais conceitual, optando por garantir uma tributação menos onerosa para um grupo de alimentos que sejam destinados à alimentação humana. Confira-se:

“Art. 3º Para fins de aplicação das reduções previstas nos incisos do artigo 2º, consideram-se:

(...)

VIII - alimentos destinados ao consumo humano: toda substância que se ingere no estado natural, semi-elaborada ou elaborada, destinada ao consumo humano, incluídas as bebidas e qualquer outra substância utilizada em sua elaboração, preparo ou tratamento, excluídos os cosméticos, o tabaco e as substâncias utilizadas unicamente como medicamentos, desde quando o produto for caracterizado como tal, sendo efetivada até o recebimento pelo consumidor, independentemente do local e da forma pela qual for consumido;”

Já o PLP nº 68 previu um rol específico contendo 14 categorias de produtos que estariam sujeitas à redução de 60% da CBS e do IBS, que constam carnes, queijos, leites, massas, entre outros produtos.

Assim, enquanto uma iniciativa busca uma inclusão mais genérica, a outra traz um rol bastante restrito de produtos com a desoneração. Nenhuma delas, contudo, endereça especificamente e de maneira clara um tema bastante caro à nossa sociedade: a necessidade de previsão dos produtos à base vegetal.



1. Importância dos Alimentos de Base Vegetal à População

Em termos nutricionais, é evidente que os alimentos de base vegetal possuem alto grau de saudabilidade, sendo ricos em nutrientes e contribuindo integralmente com a agenda proposta pela Emenda Constitucional nº 132/2023, no que se refere à alimentação saudável e adequada para a população brasileira.

De modo geral, os produtos com bases vegetais, a exemplo da castanha de caju e da amêndoa, os cereais, como a aveia e o arroz, e as sementes de girassol e abóbora são alimentos muito nutritivos, já que oferecem uma imensa diversidade de nutrientes, vitaminas, minerais, fibras e compostos bioativos.

O nutriente predominante em todas elas são as gorduras insaturadas, consideradas gorduras saudáveis, pois promovem benefícios para a saúde cerebral, cardiovascular, controle dos níveis de colesterol e glicemia, além de manutenção do apetite. Elas fornecem ômega 3, 6 e 9 que desempenham um papel essencial para o equilíbrio do organismo.

Também apresentam uma grande quantidade de antioxidantes que protegem o organismo, combatendo radicais livres e prevenindo o envelhecimento celular precoce. Além disso, por serem fontes de gorduras e fibras aumenta a sensação de saciedade auxiliando no controle do apetite.

Contudo, não é demais mencionar que a medida também está de acordo com as questões regulatórias envolvendo tais produtos. Como se verifica no conceito trazido pela ANVISA, no âmbito da RDC nº 727/2022, os alimentos para consumo humano são assim definidos:

“toda substância que se ingere no estado natural, semielaborada ou elaborada, destinada ao consumo humano, incluídas as bebidas e qualquer outra substância utilizada em sua elaboração, preparo ou tratamento, excluídos os cosméticos, o tabaco e as substâncias utilizadas unicamente como medicamentos”

Note-se que a definição da ANVISA para alimentos reveste-se de particular relevância devido à sua simetria com os demais marcos regulatórios setoriais já consagrados, notadamente o Decreto-Lei nº 986/1969, que instituiu as



normas básicas sobre alimentos. O art. 2º, inciso I do referido decreto define o seguinte:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto-lei considera-se:

I - Alimento: toda substância ou mistura de substâncias, no estado sólido, líquido, pastoso ou qualquer outra forma adequada, destinadas a fornecer ao organismo humano os elementos normais à sua formação, manutenção e desenvolvimento;

Portanto, a inclusão dos produtos em questão dentro do conceito de alimentos para consumo humano também se harmoniza com as questões regulatórias já consagradas no ordenamento brasileiro.

2. As pessoas com intolerância ou restrições alimentares ao leite de origem animal

Em pesquisa divulgada em 2015, foi constatado que cerca de 75% da população adulta mundial é intolerante à lactose, em geral desenvolvida após o período de infância pela falta de produção de determinadas enzimas no intestino capazes de metabolizar a lactose.

Por motivos como esses, já há diversas recomendações para substituição do leite animal, em casos de intolerância ou alergia, por produtos base-planta, tais como aveia, castanha, arroz e outros. Como exemplo, o *Dietary Guidelines for Americans* (“DGA”), publicado conjuntamente pelo Departamento de Agricultura e o Departamento de Saúde e Serviços Humanos dos Estados Unidos, prevê expressamente a substituição do leite de origem animal por produtos à base de plantas, em caso de pessoas com restrição à lactose:

“Para indivíduos que optam por alternativas aos laticínios, bebidas de soja fortificadas (comumente conhecidas como ‘leite de soja’) e iogurte de soja - que são fortificados com cálcio, vitamina A e vitamina D - são incluídos como parte do grupo de laticínios porque são semelhantes ao leite e ao iogurte em termos de composição nutricional e seu uso nas refeições.

(...) Outros produtos vendidos como ‘leites’, mas feitos de plantas (por exemplo, amêndoa, arroz, coco, aveia e ‘leites’ de cânhamo) podem conter cálcio e ser consumidos como fonte de cálcio (...)” (tradução livre).



Já no Brasil, pesquisa realizada pelo laboratório da genética Genera e amplamente divulgada na mídia, realizada com mais de 200 mil pessoas, identificou que **mais da metade** da população brasileira possui o DNA que indica pré-disposição à intolerância à lactose

Além da população com restrição à lactose, temos um grupo de pessoas com Alergia à Proteína do Leite de Vaca (APLV), que é uma reação adversa do sistema imunológico às proteínas presentes no leite de vaca e em produtos derivados.

A Alergia à Proteína do Leite de Vaca é uma reação que acomete, **principalmente, bebês e crianças pequenas**, cuja necessidade de ingestão de nutrientes provenientes constantes nos alimentos líquidos a base vegetal são essenciais. Essas reações podem ser imediatas e potencialmente graves.

Para este grupo de pessoas, **os alimentos de origem vegetal são a única alternativa** saudável e nutricionalmente adequada para reposição de cálcio, zinco e outras vitaminas fundamentais, principalmente na fase de desenvolvimento.

Tais fatos reforçam a necessidade de os projetos de lei complementar incluírem, na lista de alimentos sujeitos à redução de alíquotas de IBS e CBS, produtos que possam ser ingeridos pela totalidade da população – e não apenas uma parcela desta. Trata-se de uma medida inclusiva, que garante o próprio direito social à alimentação, consagrado no artigo 6º da nossa Constituição Federal.

3. *Neutralidade: princípio constitucional e precedentes internacionais*

Como se sabe, o modelo de tributação sobre o consumo adotado pela EC nº 132/2023 não é inédito e já é adotado por mais de 160 países ao redor do mundo. Nesse contexto, é importante considerar precedentes nos demais países para identificar como são tributados os produtos de origem animal e os produtos de origem vegetal

Em um levantamento legislativo focado apenas em países da Europa que adotaram o IVA, identificamos que na grande maioria dos países (23 de 27), não há diferença de tributação entre o produto de origem animal e o produto de



origem vegetal. Em dois países, em especial, as alíquotas estão zeradas, garantindo acessibilidade a toda a população, como os exemplos abaixo:

PAÍS	LEITE DE ORIGEM ANIMAL	BEBIDA DE ORIGEM VEGETAL	DIFERENÇA % VAT
Bélgica	6%	6%	–
Dinamarca	25%	25%	–
Finlândia	14%	14%	–
França	5,5%	5,5%	–
Irlanda	0%	0%	–
Holanda	9%	9%	–
Portugal	6%	6%	–
Inglaterra	0%	0%	–

Ao analisar outros países da Europa em que há diferença de tributação entre leite de origem animal e seu correspondente de origem vegetal, vemos uma forte movimentação para alteração da legislação, inclusive com processos judiciais perante o Tribunal de Justiça da União Europeia / TJUE. É o que ocorre, por exemplo, na Alemanha e na Áustria, situação na qual já há projetos de lei no âmbito legislativo para reduzir a alíquota do produto de origem vegetal, equiparando ao leite de origem animal, e evitar o desgaste da derrota evidente no TJUE.

O motivo para tanto é de simples compreensão. Um dos pilares do IVA no mundo inteiro é a neutralidade. A neutralidade não deve ser entendida apenas como não-cumulatividade, mas também como princípio que garante ao consumidor final que sua escolha não seja afetada apenas por carga tributária.

A presença do princípio da Neutralidade está clara no texto constitucional, incluído pela Emenda Constitucional nº 132/2023:

“Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

*§ 1º O imposto previsto no caput será informado pelo **princípio da neutralidade** e atenderá ao seguinte: (...)”*



Vale dizer, um consumidor que possa escolher produtos que sejam similares em sabor, em nutrientes, em saudabilidade e em categorias não deve pautar a sua decisão em preço distinto em decorrência da carga tributária destes produtos.

Este novo princípio constitucional é a base do IVA e, portanto, a base da CBS e do IBS no Brasil.

Sendo assim, é de se considerar que o PLP nº 68/2024 prevê a desoneração do IBS e da CBS para os leites de origem animal, incluindo-os na cesta básica nacional. Isso significa que, em respeito ao princípio da neutralidade, é necessário que também seja concedida a desoneração para os produtos à base vegetal.

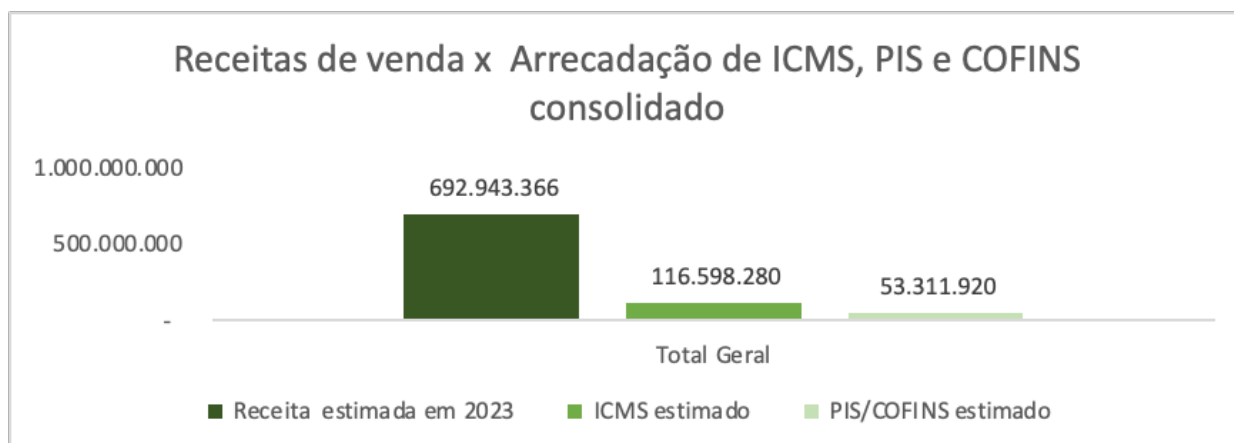
Por outro lado, não é desconhecido o debate que se instaurou na sociedade a respeito das alíquotas do novo regime. Há um temor que as alíquotas sejam muito elevadas, onerando excessivamente o consumo. Nesse aspecto, quanto maior a desoneração proposta por esta casa, maior será a alíquota de referência para o IBS e para a CBS.

Portanto, o que se propõe aqui é ter uma alíquota reduzida para as bebidas de base vegetal neste primeiro momento, mesmo que ainda com carga diferente dos leites de origem animal, e que o Congresso reavalie essa situação após cinco anos, tal como prevê o §10º do artigo 9º da EC nº 132.

4. *Impacto fiscal: perda de arrecadação direta ínfima vs aumento de arrecadação indireta relevante*

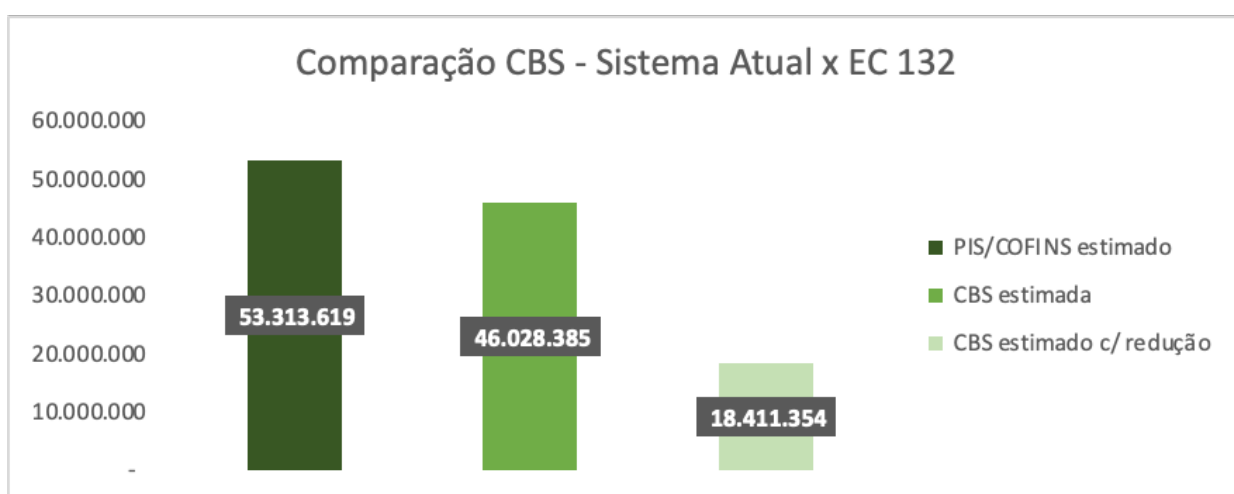
Partindo de pesquisas de mercado realizadas por empresas renomadas, foi possível identificar que, no ano de 2023, a receita total de venda de alimentos líquidos de base vegetal (amêndoas, castanhas, aveia, coco, arroz, amendoim, milho, ervilha, macadâmia e soja) foi de R\$ 692 milhões. Tal indicaria, aproximadamente, uma arrecadação de R\$ 116 milhões de ICMS aos Estados e de R\$ 53 milhões de PIS e de COFINS aos cofres da União.

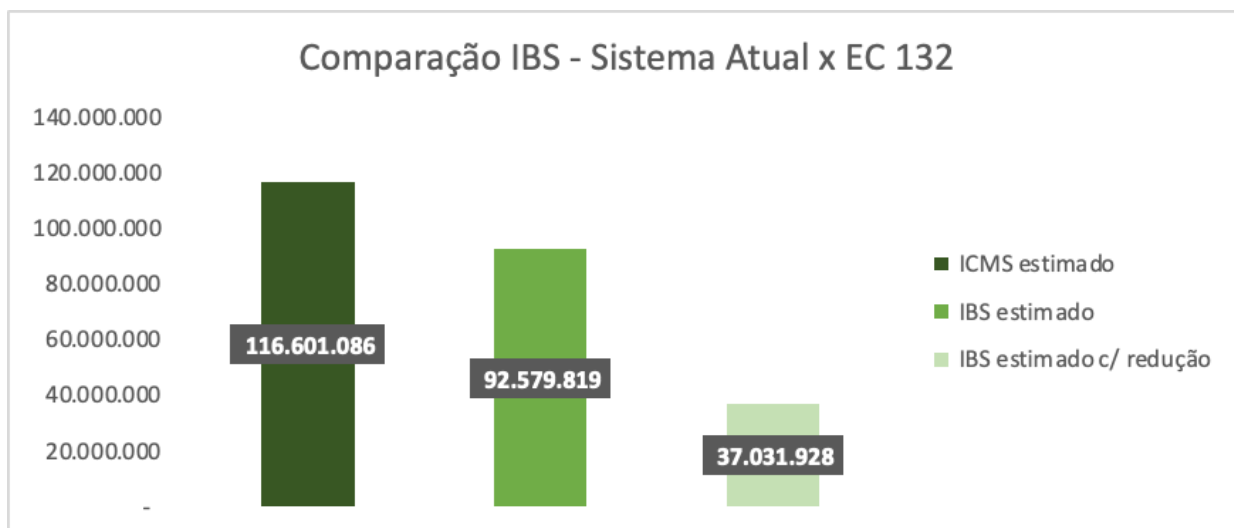




Quando considerado os valores de arrecadação atual, já fica evidente que a perda de arrecadação será muito reduzida. Em relação ao ICMS, estamos falando de aproximadamente R\$ 2 milhões por Estado no ano todo. Em relação à União, também há uma renúncia fiscal muito pequena, diante do total da arrecadação federal no ano.

Considerando uma alíquota de referência de 26,5%, se considerarmos uma alíquota de referência de 8,80% para a CBS e de 17,70% para o IBS, a redução de 60% dessas alíquotas traria uma alíquota efetiva de 3,52% para CBS e de 7,08% para o IBS. Isso significaria dizer que haveria uma renúncia global de cerca de R\$ 30 milhões no âmbito federal e de cerca de R\$ 55 milhões para os entes subnacionais.





Contudo, há um reflexo indireto que demonstra que, na prática, haverá um aumento de arrecadação, e não uma redução.

Como se sabe, no PLP 68, os leites de origem animal foram incluídos na lista de cesta básica, concedendo redução de 100% das alíquotas de IBS e CBS prevista para estes produtos. Com isso, a arrecadação dos governos federais e estaduais com a venda de leite de vaca será zero.

Segundo dados do IBGE e disponibilizado pela ABLV, em 2023 houve o consumo de UHT e de Leite Pasteurizado de 7,378 bilhões de litros somente do leite inspecionado, conforme quadro abaixo:



Brasil – Balanço do Setor Lácteo ⁽¹⁾

2022/2023 – em milhões de litros

Descrição	2022	2023	Variação	
			Abs.	%
Leite Inspeccionado	23.918	24.522	604	2,5
Destinação do Leite Inspeccionado				
Leite Pasteurizado	876	850	-26	-3,0
Leite UHT	6.432	6.528	96	1,5
Leite em Pó	6.134	5.954	-180	-2,9
Queijos	8.658	8.930	272	3,1
Demais Produtos ⁽²⁾	1.818	2.260	442	24,3
Importação Total	1.283	2.154	871	67,9
Leite UHT	0,1			
Leite em Pó	901	1.662	761	84,4
Queijos	352	458	106	30,2
Demais Produtos	30	34	4,2	14,1
Exportação Total	158	106	-52,3	-33,1
Leite UHT	5,0	4,8	-0,2	-3,7
Leite em Pó	85	45	-40,0	-47,0
Queijos	44	32	-11,7	-26,7
Demais Produtos	24,0	23,6	-0,4	-1,6
Balança Comercial - Superavit/Deficit	1.125	2.049	923	82,1
Disponibilidade Líquida Formal	25.043	26.571	1.528	6,1
População (milhões de habitantes) ⁽³⁾	203,1	204,1	1,1	0,5
Consumo Aparente Per Capita Formal - litros/ano	123	130	6,8	5,5
Produção Total de Leite⁽⁴⁾	34.609	35.300	691	2,0
Leite Inspeccionado	23.918	24.522	604	2,5
Leite Importado, líquido do exportado	1.125	2.049	923	82
Leite não-inspeccionado ⁽⁵⁾	10.691	10.778	87	0,8
Disponibilidade Líquida Total	35.734	37.349	1.614	4,5
Consumo Aparente Per Capita Total - litros/ano	176	183	7,0	4,0

Fonte: Leite Inspeccionado (IBGE) – Balança Comercial de Lácteos (TerraViva)

⁽¹⁾ Estimativas da ABLV, que tomou por base várias fontes de informações⁽²⁾ Obtido por diferença⁽³⁾ 2022 Censo Demográfico do IBGE – 2023 Estimativa⁽⁴⁾ Ano de 2022 – dados do IBGE e Ano de 2023 – Estimativa ABLV⁽⁵⁾ Leite não-inspeccionado = produção total de leite menos o leite inspeccionado

Se considerarmos que, do leite não inspeccionado, teremos a mesma proporção de Leite UHT e Leite Pasteurizado do leite inspeccionado, o consumo total no ano de 2023 seria de 10,620 bilhões de litros. Segundo dados da CONAB, o preço médio do leite de vaca ao consumidor final em 2023, conforme divulgado no



relatório de fevereiro de 2024, ficou um pouco acima de R\$ 4,50. Se considerarmos este valor, teríamos que o total de receita bruta com a venda de leite de vaca no Brasil foi de mais de R\$ 47 bilhões de reais.

Considerando uma alíquota média de 26,50% de IBS e CBS, temos que a renúncia fiscal desta medida é de mais de R\$ 12 bilhões de reais. Tal perda, contudo, pode ser amenizada, na medida em que mais pessoas troquem o consumo de leite de vaca por bebidas alimentares de origem vegetal.

Explica-se. O leite de vaca e a bebida alimentar de origem vegetal são produtos similares e que servem para a mesma fonte nutricional. A substituição do primeiro pelo segundo, como se viu, pode se dar por questões ideológicas, mas também por doenças, considerando que mais de 50% da população brasileira possui algum tipo de intolerância à lactose.

Com isso, a cada 1% da receita de R\$ 47 bilhões de reais que migre para a bebida alimentar de origem vegetal, teremos um aumento de arrecadação, dado que as bebidas alimentares são tributadas e o leite animal, não. Em números, considerando uma alíquota reduzida de 10,60%, teremos que a cada 1% de migração de receita, haverá um incremento de R\$ 50 milhões, o que é próximo à própria arrecadação estimada com a redução aqui proposta.

Além disso, é importante considerar que, com um alimento de origem vegetal mais acessível, é natural que parte da população que, atualmente, não consome leite de origem animal em razão de alergia e/ou restrições alimentares, passará a consumir alimentos de origem vegetal.

Por fim, considerando que o setor emprega tanto e que gera riquezas ao país, a inclusão desses produtos na redução de alíquota em 60% resultará em aumento de outros tributos, como os incidentes sobre a renda e o lucro, além das contribuições sociais e previdenciárias. Esta é uma premissa econômica básica, objeto de diversos estudos no exterior e no Brasil, como o da Tax Foundation e da OCDE.

Portanto, a suposta renúncia leva ao aumento da tributação na outra ponta, como o desenvolvimento da atividade econômica do setor, que emprega e gera riquezas.



Dito isso, entendemos que a medida de conceder redução de alíquotas de 60% para bebidas alimentares de base vegetal, estimulando assim o seu consumo, pode não representar uma perda na arrecadação, mas um ganho efetivo para a fiscalização estadual e federal.

5. *Proteção econômico-social dos pequenos produtores*

Aliada a todos estes fatores, é de se ressaltar também que a implementação de matrizes baseadas em produtos de origem vegetal cultivados no Brasil permite a promoção e a diversificação de culturas agrícolas brasileiras de menor escala, o que por sua vez possibilita o ingresso de pequenos produtores e produtores de culturas orgânicas na cadeia dos alimentos de origem vegetal, permitindo a valorização da agricultura e horticultura nacionais, o desenvolvimento econômico regional e a geração de empregos.

Por essas razões, a concepção de bebidas vegetais, mais do que diversificar o consumo vegetariano e lacto intolerante, confere ao mercado um produto sensorial e nutricionalmente aperfeiçoado, que por sua vez estimula economia produtiva regional de forma sustentável e apresenta ao mercado nova e importante fonte de empregos e de renda.

Portanto, a concepção de produtos líquidos de origem vegetal não somente como uma bebida, mas como um alimento/ingrediente/insumo, tem o condão de enfatizar este segmento como um dos maiores fenômenos da economia produtiva na atualidade.

6. *Conclusão*

Diante do exposto, solicito o apoio de meus excelentíssimos colegas, para a aprovação desta emenda, garantindo a redução de 60% das alíquotas de IBS e CBS aos alimentos líquidos de base vegetal e, por consequência, o acesso da população brasileira à alimentação adequada, conforme estabelece o artigo 6º da nossa Constituição.



Sala da comissão, 15 de agosto de 2024.

Senador Eduardo Gomes
(PL - TO)



Assinado eletronicamente, por Sen. Eduardo Gomes

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1233088686>