



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Laércio Oliveira

EMENDA Nº
(ao PLP 108/2024)

Modifique-se a redação do item 2 do Anexo VII da LC
214/2025 para que passe a constar o seguinte texto:

ANEXO VII

ALIMENTOS DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO SUBMETIDOS À
REDUÇÃO DE 60% (SESENTA POR CENTO) DAS ALÍQUOTAS DO IBS E DA CBS

ITEM	DESCRIÇÃO DO PRODUTO
1	
2	Leite fermentado, bebidas e compostos lácteos, em conformidade com os requisitos da legislação específica, e alimentos líquidos naturais produzidos à base de vegetais, cereais, frutas, leguminosas, oleginosas e tubérculos, ainda que mistos classificados nos códigos 0403.20.00, 0403.90.00 e 2202.99.00 da NCM/SH

JUSTIFICAÇÃO

A Emenda Constitucional nº [132/2023](#), que instituiu a reforma da tributação sobre o consumo e criou as bases e os princípios constitucionais do IBS e da CBS, está sendo regulamentada pelo Congresso Nacional por meio da Lei Complementar nº 214/2014 e, também, pela futura lei complementar sendo gestada por este PLP 108/2024.

A Lei Complementar 214 previu a redução das alíquotas de IBS e CBS para alimentos de duas maneiras: redução de 100% para aqueles incluídos na Cesta



Básica (Anexo I); redução de 60% sobre alimentos destinados ao consumo humano (Anexo VII). Nesta última lista, a Lei Complementar nº 214/2025 previu um rol específico contendo 14 categorias de produtos que estariam sujeitas à redução de 60% da CBS e do IBS, que constam bebidas e compostos lácteos, grãos cereais, óleos vegetais, sucos naturais, entre outros produtos. Contudo, apesar de constar o NCM da bebida vegetal, por um erro material, a Lei Complementar 214 não endereça especificamente a descrição - bebidas à base vegetal.

Esta Proposta de Emenda, portanto, visa à adequação do texto para corrigir a redação e com segurança conceder aos alimentos líquidos de base vegetal no rol de alimentos para consumo humano, sujeitos à redução de alíquota de IBS e CBS de 60%, conforme razões técnicas e econômicas abaixo.

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 [\[1\]](#) [\[2\]](#).

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 o conceito



dado pela ANVISA, no âmbito da RDC nº 727/2022^[1], que também é simétrico com os demais marcos regulatórios setoriais já consagrados, notadamente o Decreto-Lei nº 986/1969, que instituiu as normas básicas sobre alimentos^[1].

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.

^[1] 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;

^[1] Os alimentos para consumo humano são: “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”

^[1] CIRILO, Gleides Monteiro Dias, et al. Bebidas vegetais alternativas ao leite: comparação nutricional com o leite de vaca. LifeStyle Journal, v. 7, São Paulo, 2020.

^[2] ABATH, Thais Naves. Substitutos de leite animal para intolerantes à lactose. UNB, 2013.

2. Pessoas com Intolerância ou Restrição Alimentar 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.^[1]



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 [\[2\]](#).

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.[\[3\]](#)

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.



[1] Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4586535>. Silanikove, N., G. Leitner & U. Merin (2015): The Interrelationships between Lactose Intolerance and the Modern Dairy Industry: Global Perspectives in Evolutional and Historical Backgrounds. *Nutrients*. 7, p.7312–7331.

[2] *“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).* U.S. Department of Agriculture and U.S. Department of Health and Human Services. *Dietary Guidelines for Americans*, 9ª Ed., 2020-2025, Dezembro de 2020. Disponível em [dietaryguidelines.gov](https://www.dietaryguidelines.gov). Acesso em 1.9.2025.

[3] Disponível em <https://www.genera.com.br/blog/saude-brasileiro/>. Acesso em: 1.9.2025. Pesquisa divulgada pelo jornal O Globo (<https://oglobo.globo.com/saude/noticia/2023/04/intolerancia-a-lactose-metade-dos-brasileiros-tem-predisposicao-genetica-para-a-condicao.ghtml>).

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:

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: (...)”*

A Lei Complementar 214 detalha ainda mais o sentido do Princípio da Neutralidade, quando informa que:

“Art . 2º O IBS e a CBS são informados pelo princípio da neutralidade, segundo o qual esses tributos devem evitar distorcer as decisões de consumo e de organização da atividade econômica, observadas as exceções previstas na Constituição Federal e nesta Lei Complementar.”

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, da CBS e do IBS no Brasil.

Sendo assim, é de se considerar que a Lei Complementar 214/2025 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, pelo menos a de 60%.

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

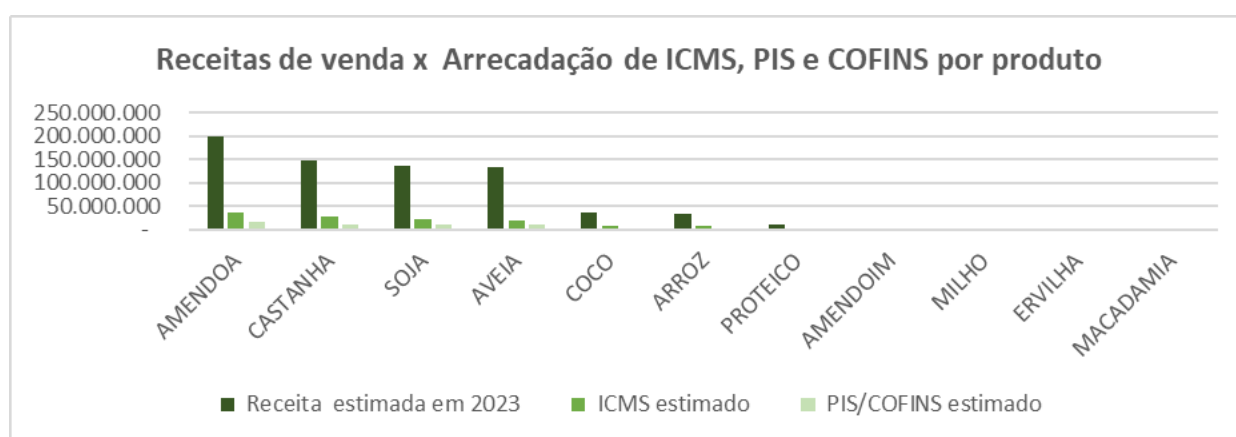


sejam muito elevadas, onerando excessivamente o consumo. Nesse aspecto, quanto maior a desoneração proposta por esta casa, maior será a alíquota de referência para o IBS e para a CBS.

O que se propõe, assim, 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, cf. Art. 9º, § 10º da EC nº 132.

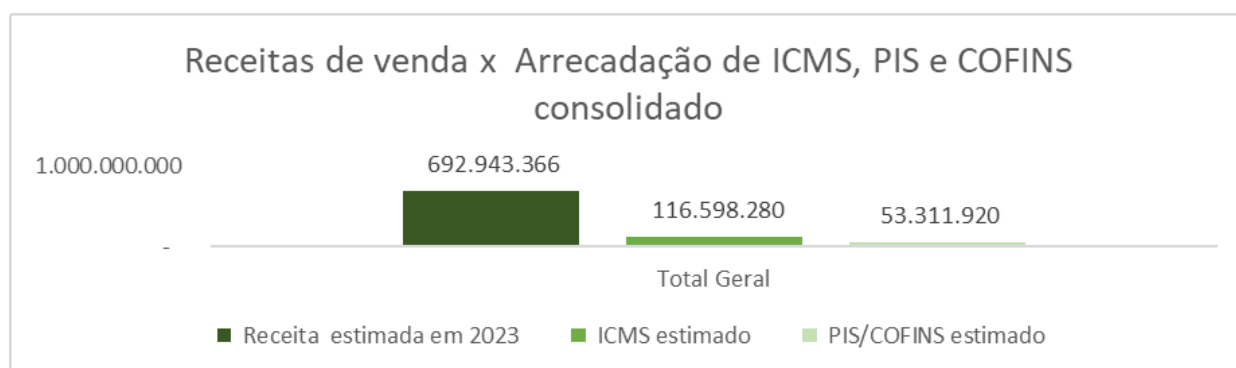
4. *Impacto Fiscal: Aumento de Arrecadação Indireta*

Pesquisas de mercado de empresas renomadas demonstram 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 M**, gerando arrecadação de R\$ 116 M de ICMS aos Estados e de R\$ 53 M de PIS e COFINS à União.

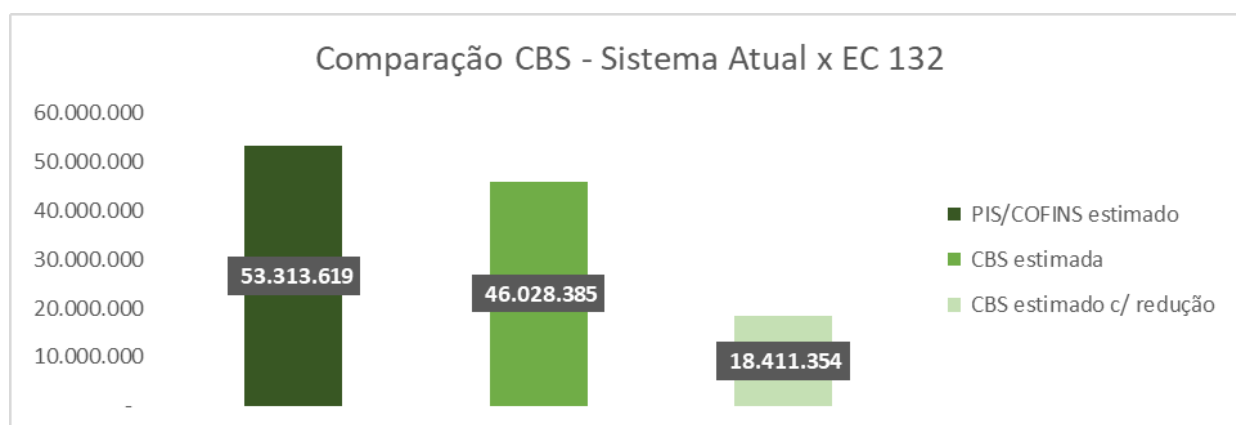


Considerando os valores de arrecadação atual, já fica evidente que a perda de arrecadação será ínfima. Em relação ao ICMS, aproximadamente R\$ 2 M por Estado no ano todo. Em relação à União, também muito pequena, diante do total da arrecadação federal.





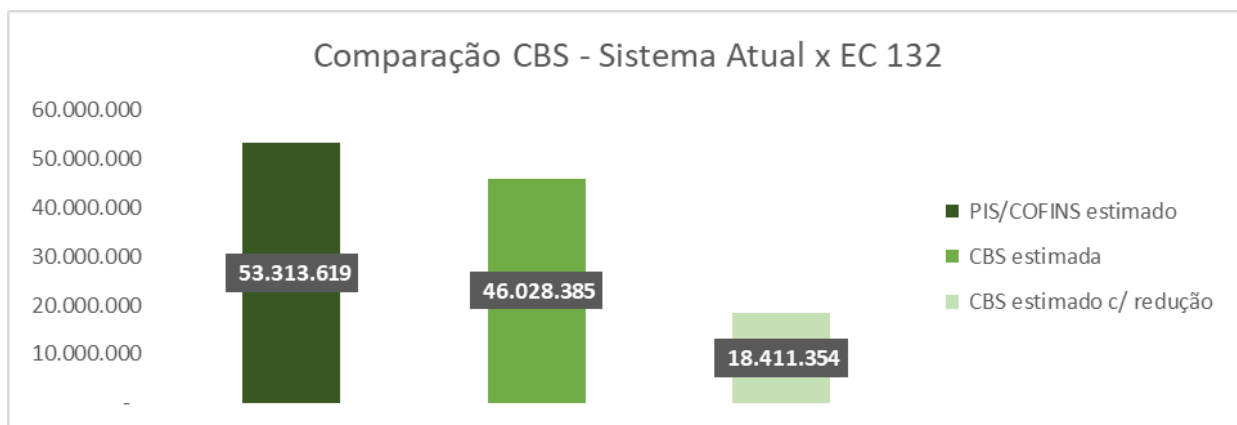
Considerando uma alíquota de referência de 28,00%, se considerarmos uma alíquota de referência de 9,30% para a CBS e de 18,70% para o IBS, a redução de 60% dessas alíquotas traria uma alíquota efetiva de 3,52% para CBS e de 7,08% para o IBS. Isso significaria dizer que haveria uma renúncia global de cerca de R\$ 30 M no âmbito federal e de cerca de R\$ 55 M para os entes subnacionais.



Como se sabe, na Lei Complementar 214/2025, 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^[1], em 2023 houve o consumo de UHT e de Leite Pasteurizado de 7,378 bilhões de litros somente do leite inspecionado, conforme quadro abaixo:





[1] ABLV – Associação Brasileira da Indústria de Lácteos Longa Vida. *Relatório Anual 2023 – Compilação Estatística Brasil*. São Paulo, 2024. Acesso em 1.9.2025. Disponível em <https://ablv.org.br/wp-content/uploads/2024/07/ABLV-Relatorio-Anual-2023s.pdf>.



Brasil – Balanço do Setor Lático (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 Látexos (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 B de reais.

Considerando uma alíquota média de 28,00% de IBS e CBS, temos que a renúncia fiscal desta medida é de mais de R\$ 12 B de reais. Tal perda, contudo, pode ser amenizada, na medida em que mais pessoas trocarem 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, principalmente, 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 B 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 M, 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^[1] e da OCDE^[2].

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.

1. 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.

2. Conclusão

Diante do exposto, solicito a correção da redação para garantir a redução de 60% das alíquotas de IBS e CBS aos alimentos líquidos de base vegetal.

[1] Tax Foundation (Alex Durante). *Reviewing Recent Evidence of the Effect of Taxes on Economic Growth*. 2021. Acesso em 1.9.2025. Disponível em: <https://taxfoundation.org/research/all/federal/reviewing-recent-evidence-effect-taxes-economic-growth/>

[2] OCDE. *Corporate Tax Statistics*. 4. Ed. Paris, OCDE, 2022. Acesso em 1.9.2025. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-fourth-edition.pdf>.

Sala das sessões, 9 de setembro de 2025.

Senador Laércio Oliveira
(PP - SE)

